



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 12

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

52^a seduta (antimeridiana): giovedì 14 febbraio 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

I N D I C E**Audizioni di rappresentanti dell'IGI (Istituto Grandi Infrastrutture) e CONSIP**

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>	<i>BOTTO</i>	Pag. 8, 12
D'ARIENZO (PD)	22	<i>CANNARSA</i>	13, 23, 24 e <i>passim</i>
DI GIROLAMO (M5S)	22	<i>FERRANTE</i>	24
FAGGI (L-SP-PSd'Az)	9, 23, 27 e <i>passim</i>	<i>PIASCO</i>	27
FEDE (M5S)	11	<i>SAVELLI</i>	6, 11
MALLEGNI (FI-BP)	28	<i>TITOMANLIO</i>	3, 8, 12 e <i>passim</i>
MARGIOTTA (PD)	8, 12, 13		
PERGREFFI (L-SP-PSd'Az)	11		

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-Leu; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'IGI: il segretario generale avvocato Federico Titomanlio, l'avvocato Laura Savelli e l'avvocato Alessandro Botto; per la Consip: l'amministratore delegato ingegner Cristiano Cannarsa, l'avvocato Annalisa Piasco della Divisione Affari Legali ed Evoluzione Normativa e l'ingegner Maurizio Ferrante della Divisione Sourcing Energy, Building Management e MEPA.

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti dell'IGI (Istituto Grandi Infrastrutture) e CONSIP

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

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.

Sono oggi previste le audizioni di rappresentanti dell'IGI (Istituto Grandi Infrastrutture) e di CONSIP.

Sarà svolta per prima l'audizione dell'IGI, che è oggi qui rappresentata dal suo segretario generale, avvocato Federico Titomanlio, dall'avvocato Laura Savelli e dall'avvocato Alessandro Botto.

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

TITOMANLIO. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio la Commissione per averci invitati a questa consultazione. Abbiamo apprezzato anche il cambiamento di metodo in quanto, in occasione della discussione del decreto legislativo n. 50 del 2016, vi furono consultazioni alle quali noi non fummo ammessi, cosa che dispiacque tanto all'allora nostro presidente, onorevole Zamberletti, che, purtroppo, ci ha lasciato recentemente.

L'IGI è un'associazione non riconosciuta giuridicamente. In realtà, noi siamo un centro studi e vantiamo trent'anni di attività su questi temi. Siamo continuamente impegnati a dibattere questi problemi con convegni, il prossimo dei quali si svolgerà il 28 di febbraio su quella lettera della Commissione europea di messa in mora proprio del nuovo codice.

A proposito del codice, il nostro primo argomento, perché ci sembra l'argomento centrale, è quello delle linee guida. Le linee guida, secondo noi, si sono rivelate uno strumento più di confusione che non di aiuto per imprese e stazioni appaltanti. Quindi, l'averle, invece, messo da parte il regolamento n. 207 del 2010 secondo noi è stato un errore perché esso, tutto sommato, era uno strumento che poteva essere ancora utile. A voler dire la verità, infatti, questo regolamento altro non era che – debbo dirlo e ricordarlo – il vecchio regolamento del 1895, il glorioso regolamento n. 350 sui lavori pubblici, che era transitato poi in tutti i provvedimenti del secolo scorso, a partire dal decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999 fino, appunto, al regolamento n. 207 del 2010.

Noi auspichiamo, quindi, che si possa ritornare indietro rispetto a questa impostazione delle linee guida. Questo perché le linee guida sono di due tipi: o sono ripetitive di quello che dice la norma ma, nel ripetere la norma, lasciano poi degli spazi vuoti senza che si capisca se questo spazio vuoto significhi qualcosa oppure significhi soltanto che non si voleva ripetere tutta la norma; oppure le linee guida diventano interpretative e, allora, bisogna fare tutto uno studio per capire se esse sono conformi alla norma di legge. Si tratta, cioè, veramente di un sistema che, secondo noi, non è stato di aiuto per le stazioni appaltanti e per le imprese.

L'altro aspetto che vogliamo segnalare era quello del sistema di qualificazione SOA. Noi, come IGI, siamo sempre stati molto critici nei confronti di questo sistema, perché esso ha in sé un conflitto d'interesse costitutivo. Un'impresa va dalla SOA, la paga e la SOA deve dirle che è brava. Insomma, qualche problema di obiettività si pone. Il sistema, però, ormai è in vigore e si tratta più di una scelta politica che normativa o giuridica. Noi invitiamo perlomeno a correggere questo sistema, stabilendo che sull'attestato SOA vengano elencati tutti i requisiti che hanno permesso alla SOA di rilasciare l'attestazione all'impresa che ha questi requisiti.

Per quanto riguarda poi il subappalto, che rientra in quella lettera di messa in mora da parte della Commissione europea, certamente il 30 per cento è una complicazione, che impedisce all'impresa di organizzarsi come ritiene. Una ulteriore complicazione, al di là di quello che dice l'Europa, è data dal fatto che l'impresa, in sede di gara, deve indicare tre subappaltatori dei quali si avvarrà e per ogni subappaltatore bisogna poi verificare che possieda i requisiti.

Io vi assicuro che in alcune gare per esaminare una sola impresa si impiegano tra le quattro e le cinque ore e questo diventa anche un problema in termini di contenzioso, perché è chiaro che se uno dei subappaltatori non ha un certo requisito si deve fermare tutto e ricontrollare. È un sistema assolutamente irrazionale.

L'altro argomento è l'avvalimento, che è diventato – me lo si lasci dire – una tra le applicazioni le più fantasiose, in virtù del quale le stesse stazioni appaltanti alla fine non sanno qual è il loro vero contraente, l'appaltatore che poi realizza le opere nel cantiere. Noi sosteniamo questa tesi: l'avvalimento è una misura positiva, perché non ci possiamo discostare da una prescrizione comunitaria, ma facciamolo unitamente al subappalto. Io, impresa che non ho il requisito, porto con me un'impresa subappaltatrice che ha i requisiti e quello vale come avvilimento, in modo da semplificare veramente, perché così la stazione appaltante saprà con sicurezza chi ha di fronte. Quanto ai criteri di aggiudicazione, negli ultimi vent'anni noi oscilliamo tra l'offerta economicamente più vantaggiosa (che oggi non si chiama più offerta economicamente più vantaggiosa, ma qualità-prezzo) e il massimo ribasso. Fino al 2004 noi abbiamo detto no all'offerta economicamente più vantaggiosa perché la Corte di giustizia ci ha detto che era illegittima; poi abbiamo detto sì al massimo ribasso; poi siamo ritornati indietro.

Mettiamo ora una cosa in chiaro: entrambi questi criteri di aggiudicazione sono discrezionali. Nell'offerta economicamente più vantaggiosa c'è una discrezionalità nella scelta iniziale, in quanto io debbo indicare quali sono i criteri e poi le valutazioni possono divergere; ma è una discrezionalità tecnica, è proprio nel giudizio, che non può essere che discrezionale.

La discrezionalità, però, è presente anche nel massimo ribasso, perché, quando l'offerta è anomala e la stazione appaltante deve stabilire se sia anomala oppure no, anche lì c'è un esercizio di discrezionalità. Quindi, agiamo secondo ciò che indica la direttiva, che mette le due modalità sullo stesso piano. Sarà poi l'amministrazione a dover decidere, nel caso concreto, se sia meglio l'uno o l'altro sistema.

A tal riguardo, io passerei al problema dell'appalto integrato. Noi abbiamo detto: progetto esecutivo in sede di gara. Ciò va benissimo, ma l'offerta deve essere quella economicamente più vantaggiosa (io continuo a chiamarla così, ma in fondo si tratta di qualità-prezzo). Bene, ma quando il progetto è esecutivo l'amministrazione ha difficoltà a dire qual è il criterio di offerta, perché ormai il progetto è quello e non si può più andare a toccarne l'essenza. Quindi, non vi è altra soluzione che il massimo ribasso, che è vietato. Anche questo crea occasioni di contenzioso, perché io poi contesto che sia ammesso un criterio qualitativo che, in realtà, si risolve in un criterio quantitativo. Anche questo è motivo di ricorso e, quindi, di blocco delle attività e di blocco dei cantieri. Rispetto alla decisione del Parlamento, all'apertura dei cantieri molti ritardi dipendono proprio da queste situazioni.

Io mi fermo qui e, se la Presidenza lo consente, lascio la parola all'avvocato Savelli, la quale dispone di dati interessanti che credo possano esservi utili, e poi al professor Botto, che, a proposito della concessione, farà un intervento che è un po' nella linea dell'IGI, nel senso di dire che forse bisogna abbandonare l'idea che il concessionario debba essere un costruttore. Non è così: il concessionario è un finanziatore, è un gestore. Il

costruttore è proprio il contrario del concessionario. Il costruttore fa durare l'appalto il più possibile, mentre il concessionario vuole che l'opera sia realizzata nel minor tempo possibile, perché questo gli permette di mettere quanto prima a frutto l'opera che ha finanziato.

SAVELLI. Signor Presidente, onorevoli senatori, io e l'avvocato Botto vorremmo completare l'intervento dell'avvocato Titomanlio con i dati in nostro possesso.

Sin da quando è stato fondato – correva l'anno 1988 – l'Istituto grandi infrastrutture porta avanti un'attività di monitoraggio su tutti gli affidamenti pubblici italiani. Si tratta di un'attività che, per la stragrande maggioranza del tempo, abbiamo concentrato sui lavori. Pertanto, a oggi sappiamo dire quanto effettivamente è stato appaltato in lavori dal 1988 al 2011. A partire dal 2012 abbiamo poi esteso la nostra indagine ai servizi e alle forniture.

Vi vogliamo riportare dei dati perché, a volte, i numeri sanno indirizzare meglio l'attività legislativa. Ci rendiamo conto della tendenza del momento e del cambiamento che si è verificato nel tempo.

Vi possiamo dire con certezza – i nostri dati vengono sempre confrontati con quelli dell'ANAC e sono abbastanza in linea con quelli dell'Autorità – che veniamo da un passato in cui, nell'anno 2002, abbiamo raggiunto un picco di investimenti in lavori pari a 50 miliardi di euro. Nell'anno 2002 abbiamo infatti messo in gara 50 miliardi di euro per l'esecuzione di opere pubbliche. Il 2018 si è invece chiuso con una cifra pari a 14 miliardi di euro. Abbiamo preso come parametro di riferimento il 2002, perché è l'anno in cui si è registrato il picco massimo. Sappiamo anche dirvi che, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, noi appaltavamo mediamente 10 miliardi in opere pubbliche.

Qual è il risultato paradossale? Oggi appaltiamo in opere pubbliche la stessa cifra di trent'anni fa, con una sola differenza: i 10 miliardi che investiamo oggi (abbiamo detto che il 2018 si è chiuso con 14 miliardi) non hanno certamente il potere di acquisto dei 10 miliardi di trent'anni fa. È vero che non si fa più la conversione tra lira e euro, ma ricordo che stiamo parlando di 20.000 miliardi di lire negli anni Ottanta e Novanta.

Per quanto riguarda il settore dei servizi e delle forniture, vi possiamo fornire i dati a partire dal 2012, perché è soltanto da quell'anno che abbiamo iniziato le rilevazioni accanto a quelle sui lavori. Ci sono dei dati molto interessanti da analizzare. Per i servizi nel 2012 abbiamo appaltato qualcosa come 17 miliardi di affidamenti, mentre chiudiamo il 2018 con 39 miliardi di affidamenti. Ciò vuol dire che, in appena sette anni, abbiamo raddoppiato gli investimenti in servizi.

Lo stesso discorso si potrebbe fare per le forniture. Anche in questo ambito veniamo da un 2012 in cui si sono appaltati 24 miliardi di forniture e chiudiamo il 2018 con 33 miliardi di forniture. Inoltre, nel 2014 abbiamo addirittura raggiunto una punta di 45 miliardi nelle forniture. Questo ci porta a fare una considerazione. Mentre per i lavori, nell'arco di trent'anni, abbiamo assistito a un lento e graduale declino degli affida-

menti in opere pubbliche (siamo infatti passati da 50 a 10 miliardi), per i servizi e le forniture, dal 2012 a oggi (quindi in appena sette anni) paradossalmente abbiamo più che raddoppiato la spesa. Quando parlo di spesa mi riferisco a ciò che è andato effettivamente in gara, ossia quello che era nelle casse pubbliche ed è stato messo in gara.

Come ho già detto, questi dati sono stati confrontati costantemente con quelli forniti dall'ANAC. Le indagini compiute dall'ANAC sono leggermente più estese delle nostre, perché l'ANAC fa le rilevazioni sugli affidamenti che partono da 40.000 euro in su. Le nostre indagini riguardano invece le sole gare pubblicate in *Gazzetta Ufficiale*; quindi, noi rileviamo soltanto i lavori dai 500.000 euro in su. Se raffrontate i nostri dati con quelli dell'ANAC, vedrete che questi ultimi sono leggermente più elevati perché tengono conto di una fascia di importo minore, dove però è ovviamente concentrata gran parte dell'attività contrattualistica della pubblica amministrazione.

Come si devono leggere questi dati? Sicuramente abbiamo assistito a un'inversione di tendenza, per non dire a un vero e proprio ribaltamento delle decisioni di spesa pubblica. Ciò che, trent'anni fa, veniva investito in lavori, oggi viene impiegato per servizi e forniture. Qual è l'effetto immediato di questa situazione? Dobbiamo fare una considerazione fondamentale. Sicuramente un investimento fatto dallo Stato in un'opera pubblica ha una capacità di creare crescita e occupazione che un appalto di servizi o forniture invece non possiede. Infatti, costruire un ospedale, una scuola, una diga o una metropolitana significa mettere su un cantiere e creare un indotto e un'occupazione, ossia movimentare tutta una serie di attività che inevitabilmente generano crescita e occupazione. Al contrario, acquistare, ad esempio, una fornitura di un miliardo di farmaci – cosa che accade, perché noi facciamo la rilevazione anche nel settore della sanità – da un fornitore francese, piuttosto che tedesco si risolve in un'attività di mera compravendita. Un conto è creare e mettere su un cantiere sul nostro territorio (con tutte le conseguenze benefiche che comporta e, soprattutto, con un'opera finale che viene acquisita nel patrimonio dello Stato), altra cosa è l'appalto di servizi o forniture, che normalmente si risolve in un contratto di durata media o breve e che termina con un risultato che certamente non entra nel patrimonio dello Stato e non genera ricchezza per lo Stato, né tanto meno per la collettività. Perché si è verificato questo mutamento? Sicuramente non possiamo dare la colpa alla legislazione, anche se certamente un'attività legislativa in costante movimento non ha aiutato, in quanto non ha dato certezza e stabilità alle pubbliche amministrazioni. È però anche vero che abbiamo appaltato cifre importanti di servizi e forniture e ciò vuol dire che le gare, seppur faticosamente e con tanti problemi per l'amministrazione, comunque si fanno. Oggi appaltiamo qualcosa come 115-120 miliardi di lavori, servizi e forniture ogni anno. Ciò significa – ripeto – che in qualche modo le gare si fanno, ancorché faticosamente, con una legislazione che non aiuta. È evidente che il problema non è solo quello della legislazione, in quanto c'è stata evidentemente una decisione politica che ha determinato questa inversione di tendenza.

BOTTO. Signor Presidente, mi aggancio alle ultime considerazioni che faceva l'avvocato Savelli sull'inversione del *trend* negli investimenti in materia di infrastrutture, per evidenziare uno dei problemi che può ostacolare l'avviamento di progetti di realizzazione di infrastrutture. Mi riferisco alle concessioni di costruzione e gestione, ossia al modello per cui un soggetto privato viene scelto, con una selezione di gara, per poter costruire, realizzare e gestire nel tempo un'infrastruttura per potersi ripagare dell'investimento, evitando sostanzialmente che ci sia un esborso immediato da parte della mano pubblica. Questo è il meccanismo.

Qual è il problema che crea difficoltà di funzionamento? Grandi investitori, anche internazionali, e soggetti finanziatori trovano difficile entrare nel mercato italiano, che prevede sostanzialmente che il concessionario, come diceva prima Titomanlio, sia sostanzialmente un costruttore, abbia le stimate del costruttore, che poi si associ con un gestore del servizio; quindi è immaginato e pensato un po' sull'archetipo dell'appalto, quasi come una variante dell'appalto.

Invece la concessione è un'altra cosa. In tutto il mondo il concessionario è un soggetto che investe e coordina il lavoro degli altri. Il costruttore è un appaltatore del concessionario.

Questo meccanismo impedisce ai soggetti finanziatori di entrare nel nostro mercato e quindi di apportare liquidità, linfa finanziaria per poter realizzare le infrastrutture. Credo che sarebbe il momento di fare una riflessione per poterci allineare agli *standard* internazionali, non solo quelli comunitari ma anche extracomunitari, e sostanzialmente togliere quei paletti che impediscono al soggetto finanziatore di essere protagonista di questi interventi.

TITOMANLIO. Il concessionario privato è qualificato come amministrazione aggiudicatrice: questa è la negazione, perché lo si vincola a regole di evidenza pubblica che gli impediscono quell'elasticità necessaria per arrivare il prima possibile a realizzare l'opera e quindi a sfruttarla.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro esposizione.

MARGIOTTA (PD). Signor Presidente, ho trovato assolutamente condivisibile tutta una serie di questioni e anche di punti che sin dall'inizio mostravano una qualche contraddittorietà. Io sono del PD e faccio parte di coloro i quali hanno contribuito ad approvare questo codice. Ma, ad esempio, il tema della difficoltà di fare un'offerta economicamente più vantaggiosa sul progetto esecutivo lo avevo segnalato sin da subito, e vedo che nella pratica corrente c'è una difficoltà, perché alla fine o si tratta molto spesso di un ribasso mascherato – lei correttamente ha detto che è un finto criterio qualitativo che rischia di essere quantitativo – oppure dà luogo a enormi contenziosi o anche a fasce di discrezionalità che rischiano di essere opache per motivi comprensibili.

Ho trovato assolutamente interessanti i dati su servizi e forniture che avevamo avuto anche ieri in un incontro con Italiadecide. È chiaro che

uno dei motivi, ma non certamente il principale, è il fatto che almeno per le progettazioni esecutive è aumentato il mercato per le società di ingegneria. Però questo non può spiegare quell'incremento così grande; probabilmente, è soprattutto sulle forniture che c'è stato un incremento maggiore.

Data la natura della vostra organizzazione e la natura della società appaltante di cui sto per parlare, che è RFI, non a caso ho trovato una grande coincidenza: ci sta, perché loro sono una grande stazione appaltante e voi siete rappresentanti di chi si occupa delle grandi infrastrutture. C'è invece una differenza sostanziale rispetto alla quale condivido ciò che ci ha detto l'ingegner Gentile. La materia del subappalto è stata normata male, ed io stesso presentai una serie di emendamenti, soprattutto sulla questione della terna (ma non ne parliamo adesso). Ed è anche vero che il limite che abbiamo fissato al 30 per cento è contro l'Unione europea, che non prevede limiti.

Però l'ingegner Gentile, che è persona di grande esperienza e di grandi qualità e capacità, ci dice: attenti, a noi di RFI sta bene che ci sia un limite, perché noi vogliamo avere a che fare con un interlocutore che poi le cose le faccia, e non solo con un interlocutore che organizzi i subappaltatori. A me pare una cosa molto sensata.

Mi rivolgo dunque a voi. Quale può essere una soluzione che non ingessi le cose, così come lo sono oggi, e che mantenga fermo il concetto che poi l'impresa debba essere impresa e non solo *management*?

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio gli auditi per i dati che avete portato e che secondo me sono molto importanti perché forniscono, insieme ad altri dati che abbiamo acquisito nelle precedenti audizioni, un quadro un po' più completo che può aiutare ad indirizzarci anche verso quei punti del codice dei contratti che non funzionano.

Ho ascoltato le diverse parti e mi sono resa conto – il collega Margiotta diceva che ne ha sentito parlare anche ieri, ma io l'ho rilevato in maniera diversa – che quello che emerge è che numericamente – è un dato abbastanza forte, il primo dato forte che abbiamo – vi è stato un declino degli appalti sostanziosi. Tra l'altro, voi rilevate quelli a partire da 500.000 euro, ossia i grandi appalti. Siamo passati dai 50 miliardi del 2002 ai 14 miliardi del 2018: direi che è spaventoso.

In mezzo a questo c'è stata sicuramente una crisi economica, che ha comportato tutta una serie di situazioni. Lo strumento normativo, che doveva andare ad aiutare, probabilmente non è riuscito a cogliere le difficoltà e ad entrare per cercare di supportare. Paradossalmente, ciò che sta dall'altra parte – servizi, forniture e quant'altro, che però, come giustamente ha dichiarato l'avvocato, non sono il grosso che produce, il volano per l'indotto – è lievitato in una maniera estemporanea, perché giustamente c'è una diversità tra le due cose.

Io chiedo se sia possibile avere questi dati, perché penso che un osservatorio di studi sia fondamentale, perché osserva, rileva ed è una sorta

di banca dati importante che ci può aiutare là dove vogliamo andare a verificare, vedere, a toccare: è fondamentale.

Costoro ci forniscono una serie di dati, su cui magari chiederemo un aiuto interpretativo – anche se sono già stati molto chiari – dove vorremo andare a toccare. Non è detto che quello che vogliamo fare possa essere adeguato, per cui bisogna anche trovare la quadra della situazione. Non sempre allargando o stringendo le maglie si raggiunge un obiettivo; bisogna verificare, a seconda dei settori, come interagire. A me è piaciuto molto il fatto che siano stati forniti finalmente dei dati.

Anche l'ANAC, con tutto il rispetto, fornisce dei dati però c'è un problema. L'ANAC ha anche un ruolo diverso. Per cui, quando si parla di ANAC, giustamente o ingiustamente, secondo la valutazione che viene fatta, a volte si verificano delle frizioni. Giustamente, infatti, l'ANAC rileva gli appalti e, laddove non vanno bene, interviene quando si è fuori riga.

Molti si rivolgono all'ANAC prima di agire. Ora, infatti, c'è anche questo meccanismo perverso di chiedere prima di fare: di chiedere prima di ritrovarsi in Tribunale. Anche questo problema va risolto, perché, a mio avviso, un grosso fermo è dato da questo, da queste linee guida che sono state date e, pertanto, io non so più a che cosa riferirmi.

Mi riferisco alle linee guida ANAC o ad altre linee guida. Ma se poi ci si sbaglia, cosa succede? Tutti frenano e, pertanto, non solo un investitore straniero non viene più in Italia, ma un investitore italiano va ad investire da un'altra parte, perché, altrimenti, se investe i soldi, sa quando li mette ma non sa quando gli ritorneranno. Ecco perché, come giustamente diceva anche lei, la possibilità di fare *project financing* è quello che può servire. Io ci metto i soldi, ma poi ho un ritorno.

È la cosiddetta opera «calda»: io ci metto i soldi, ma ho un ritorno economico su un lungo periodo. È un progetto a medio e lungo termine. Qui abbiamo progetti a lungo termine, e gli investitori si sfilano. Vogliamo allora parlare delle società che mettono i soldi e un po' alla volta, al posto di avere una partecipazione, preferiscono tirarsi indietro perché il progetto è troppo lungo, non hanno dividendi e alla fine dell'anno viene chiesto loro l'aumento di capitale perché, altrimenti, non riescono a portare? È tutto collegato. Io penso, quindi, di aver compreso il vostro indirizzo e, almeno secondo me, signor Presidente, sarà molto utile tenere presente questo aspetto.

PRESIDENTE. Faccio una domanda anch'io ai nostri auditi, perché anch'io sono rimasto molto interessato da questi valori che avete fornito, che danno ovviamente un'indicazione di quello che è stato il cambiamento di tendenza negli investimenti in questo Paese negli ultimi venti anni.

La domanda è la seguente: voi pubblicate un volume con i dettagli degli investimenti? Voi ci avete detto, per esempio, che è aumentato l'investimento nella sanità. Io, personalmente, lo capisco, ma una cifra così ingente mi lascia perplesso. Vi chiedo se disponete di dati su altri settori, così, magari, io riesco a capire.

SAVELLI. I nostri dati sono tutti pubblici e sono sul nostro sito. Fermo restando che poi ve li faremo avere in maniera raccolta, sul nostro sito www.igitalia.it li trovate tutti classificati dal 1988 ad oggi.

Mi sono permessa di parlare dell'investimento nella sanità, ma per un motivo non istituzionale, cioè non legato all'IGI, nel senso che io curo, per conto de «Il Sole 24 Ore», la rilevazione dei bandi della sanità. È un'attività che svolgo ulteriormente all'IGI e, quindi, so indicare specificatamente i bandi per quel settore perché me ne occupo da diversi anni. Ad ogni modo, se avete bisogno anche di quelli della sanità, ve li fornirò.

Io colgo, però, questa occasione per dire che un giorno ci è capitato di intercettare sulla *Gazzetta Ufficiale* un appalto bandito dalla Regione Lombardia per una fornitura triennale di medicinali per dieci miliardi di euro. Il bando era stato sicuramente fatto da una centrale di committenza e quindi la fornitura sarebbe stata destinata a tutte le strutture sanitarie della regione Lombardia. Su questo non c'è alcun dubbio, ma si trattava comunque di dieci miliardi di euro e noi una gara di lavori così grossa non l'abbiamo mai vista.

FEDE (M5S). Avvocato Savelli, mi perdoni se la interrompo, ma lei pensa che un bando di gara di una entità così ingente sia legato al fatto di aver cambiato le procedure?

SAVELLI. La gara era fatta da una centrale di committenza e sicuramente era una *maxi* fornitura. Probabilmente, si trattava di dieci appalti da un miliardo, che prima facevano singolarmente le varie Asl, le varie strutture sanitarie. Adesso queste gare vengono fatte in centralizzazioni di committenza ed è chiaro che gli importi sono esponenziali.

Quello che però colpisce è che, comunque, questa resta una fornitura triennale di farmaci per dieci miliardi, laddove in Italia un'opera pubblica da dieci miliardi non credo si sia vista. Neanche l'Alta Velocità ha raggiunto queste cifre.

PRESIDENTE. Parallelamente, però, gli investimenti per le strutture sono diminuiti con gli ospedali che stanno chiudendo.

SAVELLI. Sempre prendendo spunto da questa rilevazione che facciamo per «Il Sole 24 Ore», anche la sanità è totalmente sbilanciata sui servizi e le forniture e non sui lavori. Il punto, infatti, è che non spendiamo tutto in sanità, il che andrebbe benissimo. Anche lì, però, non è omogenea la distribuzione dell'investimento, in quanto totalmente sbilanciata sui servizi e sulle forniture e non sull'edilizia della sanità. Infatti, i bandi di edilizia in sanità sono, se non rarissimi, poco ci manca.

PERGREFFI (L-SP-PSd'Az). Sono, però, aumentati molto gli *standard* per gli appalti richiesti agli ospedali e alle case di riposo.

TITOMANLIO. Signor Presidente, a proposito di un'osservazione del senatore Margiotta, io vorrei dire che sul subappalto diciamo questo, anche se potrà apparire contraddittorio. L'appaltatore si sta trasformando in un soggetto che non fa più niente, che non ha né manodopera né attrezzature. Quello che voglio dire, con questa osservazione, è che bisogna recuperare quello che io definisco il *core business* dell'appalto, cioè la parte che deve fare l'appaltatore. Questi può subappaltare gli infissi, ad esempio. Su questo non c'è dubbio, perché non appartengono alla sua parte.

Ma allora che cosa significa questo con riferimento al 30 per cento? Significa che l'amministrazione deve avere la regia e deve dire, in sede di bando, che cosa si può subappaltare e cosa deve essere realizzato dall'appaltatore.

MARGIOTTA (PD). Almeno sul *core business*, bisogna garantire che sia l'appaltatore a fare i lavori, mentre le specialistiche possono essere affidate. Quindi, il limite del 30 per cento è probabilmente un limite rigido, che non va utilizzato, ma, contemporaneamente, deve essere chiaro. Su questo siamo d'accordo.

BOTTO. Signor Presidente, faccio una ultima valutazione. Proprio aganciandosi a questa ultima considerazione, emerge con evidenza la necessità che il fulcro di tutta la partita sia la discrezionalità tecnica della stazione appaltante. Perché se noi, invece, partiamo dal presupposto che tutto deve essere normato e che la stazione appaltante deve essere semplicemente un registratore di cassa, che deve stabilire che due più due, sostanzialmente, è uguale quattro, allora non andiamo da nessuna parte, perché la normativa diventa ipertrofica e contraddittoria.

Poi, inevitabilmente, da una parte si dice una cosa e dall'altra si dice magari una cosa diversa, il fatto concreto non si riesce ad incasellarlo perché ha sempre qualche peculiarità, qualche differenza, e, pertanto, bisogna sempre fare uno sforzo interpretativo per ricondurlo ad una o all'altra ipotesi.

Invece, bisognerebbe avere il coraggio di dire che le stazioni appaltanti devono tornare ad assumersi le loro responsabilità, anche in considerazione del fatto che la tendenza, giusta e correttissima, della normativa già vigente è quella di accorparle e qualificarle. Quindi, meno stazioni appaltanti, ma più qualificate e più organizzate. E questo è un passaggio inevitabile.

Anche la lettera di contestazione della Commissione europea va in questa direzione, ma da sempre è andata in questa direzione, come anche la Corte di giustizia. Quello che ci dicono, infatti, è che non possiamo rendere tutto vincolato e automatico. Bisogna, caso per caso, andare a vedere se ci sono i presupposti per fare una deroga in virtù del caso di specie.

Una ipotesi di questo tipo è una stazione appaltante che sappia cosa le serve, quello che deve mettere a bando e come organizzarlo e che si prenda la responsabilità di fare la scelta. Non può esserci una norma

buona per tutte le stagioni che dica cosa si deve fare, sempre e comunque, in tutte le singole circostanze. Questa è un po' la filosofia di fondo.

MARGIOTTA (PD). Sono assolutamente d'accordo, avvocato Botto.

Penso che il vero problema sia quello di qualificare le stazioni appaltanti. Qualsiasi codice – questo ha tante imperfezioni, ma anche tantissimi aspetti positivi, perché altrimenti rinnegherei il lavoro fatto – se affidato a stazioni appaltanti deboli, non produrrà gli effetti desiderati. Il vero sforzo che dobbiamo fare con i colleghi di maggioranza (adesso tocca a loro) è quello di arrivare veramente alla semplificazione del numero delle stazioni appaltanti e alla loro qualificazione. Questa è, secondo me, una delle esigenze più forti che ci sono oggi.

TITOMANLIO. Signor Presidente, a mio parere, dopo la lettera inviata dalla Commissione europea all'Italia, è necessario adottare immediatamente la normativa per i contratti sotto soglia. La lettera di messa in mora crea un problema, in quanto le amministrazioni hanno il dovere di disapplicare le norme interne che sono contrarie alla disciplina comunitaria. C'è un obbligo in questo senso. Nella lettera di messa in mora ci sono delle nostre disposizioni assolutamente illegittime e sono tutte sotto soglia. Sto parlando di quella fascia in cui si colloca il lavoro delle imprese locali.

Secondo me – mi permetto di dirlo – dovrete adottare quanto prima una normativa in materia di contratti sotto soglia per rendere la disciplina nazionale conforme alle norme comunitarie, altrimenti rischiamo di avere grossi problemi pratici. Peraltro – diciamo la verità – i contratti sotto soglia sono lavoro per tutti.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il prezioso contributo offerto e per l'eventuale materiale che riterranno di voler inviare alla Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

(I lavori, sospesi alle ore 10,25, sono ripresi alle ore 10,30).

I nostri lavori proseguono ora con l'audizione di rappresentanti della CONSIP.

Sono presenti l'amministratore delegato, ingegner Cristiano Cannarsa; l'avvocato Annalisa Piasco della divisione Affari legali ed evoluzione normativa; l'ingegner Maurizio Ferrante della divisione Sourcing energy, building management e MePA.

Nel ringraziarli per la loro presenza, cedo subito la parola all'ingegner Cannarsa.

CANNARSA. Signor Presidente, onorevoli senatori, questa è per noi un'occasione molto importante per illustrare il nostro punto di vista sul-

l'applicazione del codice degli appalti e non solo, nell'ambito dell'attività di CONSIP.

Come sapete, la normativa degli ultimi anni ha attribuito a CONSIP dei ruoli molto importanti nell'aggregazione della spesa della pubblica amministrazione e nella fornitura di strumenti di acquisto e negoziazione. Nell'ambito di questa attività, CONSIP opera come centrale di committenza. A me piace dire che CONSIP è una sorta di collaudatore del codice degli appalti. Infatti, da quando il codice degli appalti è diventato operativo (mi riferisco anche all'intervento correttivo adottato l'anno successivo) noi siamo i primi a doverlo implementare, attraverso gare complesse. Noi siamo una centrale di committenza e il primo dei soggetti aggregatori.

Le gare hanno una dimensione nazionale e tendono a fornire a tutta la pubblica amministrazione degli strumenti di acquisto. Quindi, siamo dei collaudatori, nel senso che per primi abbiamo sperimentato il codice degli appalti nella pratica e nella sua attuazione reale.

A me piacciono due immagini. Vi è anzitutto quella del collaudatore che per me, che sono ingegnere, è significativa. Noi, infatti, testiamo le criticità e segnaliamo quali possono essere le eventuali azioni di intervento per mitigare tali criticità o addirittura eliminarle. L'altra immagine che mi piace rappresentare è quella dell'apripista. Noi siamo un po' degli apripista, perché molto spesso operiamo su piste non battute, ossia con iniziative di gara in cui nessuno si è ancora cimentato. Noi ci cimentiamo per primi in gare con una complessità elevata.

Oggi è qui presente l'ingegner Ferrante, responsabile della Divisione *Sourcing energy, building management* e MePA, in cui insistono delle attività piuttosto complesse che riguardano, ad esempio, le gare di *facility management* e di pulizie. Come sapete, si tratta di gare che, per il tipo di mercato e spesso anche per l'agguerrita competizione, sono connotate da complessità, anche in sede di sviluppo della procedura di gara, nonché da un'elevata predisposizione da parte degli operatori economici al contenzioso. Ho con me un documento scritto che sarà mia cura lasciare alla Commissione.

Non vorrei ridurre il ruolo di CONSIP a centrale di committenza (pur trattandosi di un ruolo molto importante), in quanto è ancora più importante il ruolo di cerniera tra la spesa della pubblica amministrazione e il mercato delle imprese. Il 2018 si è chiuso con una spesa di 12,5 miliardi di euro della pubblica amministrazione che ha utilizzato strumenti CONSIP. 12,5 miliardi di euro sono andati a imprese che hanno fornito beni e servizi alla pubblica amministrazione, attraverso gli strumenti CONSIP. Si tratta di una cifra molto importante, su cui – attraverso nostri algoritmi, ma anche uno studio fatto dal Ministero dell'economia e delle finanze insieme all'Istat – abbiamo stimato un risparmio di 3 miliardi di euro.

Appare evidente che dietro l'attività di CONSIP vi è una funzione di politica industriale, in quanto 12,5 miliardi di euro vanno ad attivare imprese nazionali e non solo. In altre parole, c'è una regolazione del mercato che viene fatta attraverso l'attività di CONSIP e anche – soprattutto – il

codice dei contratti pubblici. Si tratta di una vera e propria leva di politica industriale, oltre che di contenimento della spesa.

Come ho detto, l'obiettivo principale di CONSIP si colloca nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, che è il nostro azionista al 100 per cento. Oltre a questo, CONSIP svolge delle funzioni, altrettanto importanti, per specifiche amministrazioni e società pubbliche, alcune delle quali disposte per legge.

Ad esempio, noi siamo la centrale di committenza di SOGEL, società di informatica *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze, da cui è controllata al 100 per cento. CONSIP svolge tutte le gare di SOGEL, con cui abbiamo una convenzione. SOGEL, operando nel settore dell'informatica, è uno dei primi operatori nell'ambito della digitalizzazione della pubblica amministrazione (ovviamente non è l'unico).

Il ruolo di operatore di CONSIP nella digitalizzazione della pubblica amministrazione viene poi spiegato attraverso la convenzione con AGID, anche questa prevista dalla legge. Noi siamo il soggetto che deve fare le gare per l'attuazione del Piano triennale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, che è il piano approvato nel 2017. Anche questo è un ruolo altrettanto importante e strategico, perché gli strumenti di acquisto della pubblica amministrazione e di negoziazione per la pubblica amministrazione, nell'ambito dell'attuazione del piano triennale per il digitale, sono svolti da CONSIP.

Nell'ambito delle criticità dell'attuazione – poi entrerò più nel dettaglio – è importante capire come i ritardi nell'attuazione di progetti così importanti, come il Piano triennale per la digitalizzazione, si paghino a livello di amministrazione con un prezzo molto caro. Pertanto, è un po' la nostra frustrazione constatare che alcuni elementi del codice degli appalti abbiano come conseguenza un allungamento soprattutto dei tempi di esecuzione delle procedure di gara.

Oltre al ruolo nel programma di razionalizzazione della spesa, facciamo le gare per alcune società e anche alcune amministrazioni. In particolare ne cito una: abbiamo una convenzione con il MIBAC, per il quale stiamo svolgendo un numero piuttosto elevato di gare per i musei nazionali, per l'affidamento di tutti i servizi di ristorazione, biglietteria e via dicendo, che è un progetto piuttosto innovativo perché, molto spesso, in quei settori ci sono stati degli affidamenti molto «statici», che si prolungavano negli anni, senza procedure di evidenza pubblica. Anche quello è un risultato che stiamo portando avanti con grande attenzione.

Nell'ambito dei risultati dell'attività di CONSIP, vi ho segnalato prima il valore delle transazioni (12,5 miliardi di euro) e dei risparmi (3,1 miliardi di euro nel 2018). Vi vorrei fornire qualche cifra sul numero di procedure di gara attivate. Nel 2018 abbiamo pubblicato 83 gare sopra soglia, abbiamo aggiudicato 74 gare e, nell'ambito del sotto soglia, abbiamo aggiudicato 164 procedure e 28 procedure negoziate. Per darvi un'idea, su questo volume di attività abbiamo svolto controlli, ai sensi dell'articolo 80 del nuovo codice degli appalti, su 514 operatori economici

nelle iniziative sopra soglia, e su 300 operatori economici nelle iniziative sotto soglia; 144 sono invece i controlli sugli operatori economici relativi al mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA). Abbiamo autorizzato circa 2.600 subappalti: anche questa è un'attività che segnalo come molto importante e delicata, perché l'autorizzazione dei subappalti presuppone l'esecuzione di una serie di attività di verifiche e di controllo che è piuttosto dispendiosa dal punto di vista delle risorse.

Quanto all'ambito del codice degli appalti, in realtà parlare di codice degli appalti, come sapete bene, è riduttivo perché la normativa in materia non è costituita solo dal corpo centrale del decreto legislativo n. 50 del 2016, ma è rappresentata da tutta quella successiva attività di normazione che è stata fatta, ad esempio, con decreti ministeriali che riguardano soprattutto attività di programmazione della spesa, attività di esecuzione delle gare, ed anche dalla *soft law*, rappresentata dalle linee guida dell'ANAC. Per citare qualche numero, vi segnalo che l'ANAC in questo periodo ha emesso dodici linee guida, e su di esse vi sono stati successivamente sette aggiornamenti.

Tutto ciò lo dico per evidenziare che abbiamo una combinazione di corpo centrale della norma e di atti di regolazione (che devono essere presi in considerazione da noi nell'esecuzione degli appalti, che sono appunto le linee guida dell'ANAC), che costituiscono una normativa in continua evoluzione: ad esempio, le linee guida non sono cristallizzate in un momento temporale, ma si susseguono nel tempo, quindi c'è un'attività di continuo monitoraggio da parte nostra, e di interlocuzione molto fruttuosa e proficua con l'ANAC, per far sì che noi siamo in grado di attuare le linee guida, nella maniera più corretta possibile.

In alcune tipologie di gara è previsto altresì, con CONSIP insieme all'ANAC, un percorso di cosiddetta vigilanza collaborativa: su alcune gare l'ANAC svolge una vigilanza più intensa e più penetrante rispetto a quella ordinaria; si tratta di gare caratterizzate da una complessità sia del mercato, sia della gara stessa, e l'ANAC in quel caso ha una interlocuzione con la stazione appaltante, con CONSIP, molto intensa e continua.

Oltre alla norma, alle linee guida e ai decreti ministeriali che vanno a interferire con l'applicazione del codice degli appalti, non dobbiamo dimenticare che, essendo noi un soggetto che nell'applicare il codice degli appalti deve tener conto anche dei requisiti di coerenza con i principi di concorrenza tra le imprese, dobbiamo confrontarci in maniera costante e continua anche con l'Antitrust, quindi con l'Autorità che vigila sulla corretta applicazione dei principi concorrenziali. Non è infatti infrequente che vi siano state delle aperture, da parte dell'Antitrust, di procedimenti di intesa lesiva della concorrenza su aziende che partecipavano a delle gare, e molto spesso questi procedimenti sono addirittura partiti da segnalazioni fatte da CONSIP.

Nel corso dell'esecuzione della gara, in fase di commissione di gara, ci rendiamo conto se ci sono dei segnali di offerte che mostrano una sorta di intesa e accordo tra le imprese, ad esempio su un certo numero di lotti, per alterare la concorrenza nel procedimento di gara. Molto spesso alcuni

di questi procedimenti si sono conclusi con delle sanzioni. Ovviamente, ci sono dei ricorsi e l'*iter* delle gare viene ulteriormente complicato da questi fenomeni che riguardano la sfera della concorrenza tra le imprese.

Sto cercando di portare un po' il piano della discussione su una complessità che non riguarda solo il codice degli appalti, ma una serie di provvedimenti che continuamente sono in aggiornamento e che coinvolgono una serie di operatori come ANAC e Antitrust, ma mi permetto di aggiungere addirittura anche l'organo costituzionale, che in alcuni casi è stato chiamato in sede di valutazione nel corso di contenziosi affrontati sia al TAR che al Consiglio di Stato, dove possono emergere addirittura dei richiami all'incostituzionalità di alcuni articoli della norma.

Quindi, anche l'organo costituzionale, in alcuni contenziosi che noi abbiamo in corso, viene chiamato a esprimersi. Immaginate, allora, qual è lo spessore, da un punto di vista anche dell'esame di giurisdizione, che viene svolto nell'espletamento di queste gare.

Per entrare un po' più nel vivo, come voi sapete, il 21 gennaio è pervenuta all'Italia una lettera dalla Commissione europea sull'avvio di una messa in mora. Non è ancora una procedura d'infrazione e, quindi, l'Italia ha sessanta giorni di tempo per rispondere alla Commissione europea su una serie di rilievi avanzati sul codice degli appalti. Siamo, evidentemente, in una fase anche di confronto con la Commissione europea.

Come sapete, in Europa il nostro codice degli appalti deriva dalle direttive europee che risalgono, in realtà al 2014 e sono le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. Il nostro recepimento delle direttive europee è avvenuto, peraltro, anche con un po' di ritardo, perché le direttive sono, appunto, del 2014 e noi le abbiamo recepite nell'aprile del 2016.

Il nostro recepimento delle direttive europee è avvenuto andando ad adeguare il codice stabilito dalle direttive europee a quello che è poi il diritto italiano. Quindi, c'è una trasformazione su alcune parti del codice, come stabilito dalle direttive europee. Oggi, proprio la Commissione europea ci segnala quali sono alcuni elementi di difformità.

Per entrare, invece, su uno dei temi più critici delle procedure di gara, da questo tema potrebbe anche nascere un suggerimento per apportare delle semplici modifiche al codice; modifiche che, però, avrebbero degli effetti, in termini di riduzione dei tempi di gara, altissimi.

In Europa è consentito effettuare prima l'analisi dell'offerta tecnica (che da noi è la cosiddetta «busta B») e successivamente dell'offerta economica. Voi sapete che l'analisi del punteggio di gara si può svolgere o attraverso la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa o al prezzo più basso. Chiaramente, il prezzo più basso deve essere motivato, perché è una gara che va a ridurre la valutazione tecnica, perché è una gara che magari si svolge su degli elementi tecnicamente ben definiti a livello di specifiche.

Quando, invece, ci sono dei servizi (soprattutto gare di servizi o altre tipologie di gara) l'offerta tecnica è molto importante, perché è la parte qualitativa dell'offerta di un raggruppamento o di un'azienda. Addirittura, il nuovo codice, ma anche la direttiva europea, attribuisce alla pondera-

zione dell'offerta tecnica settanta punti percentuali su cento e trenta all'offerta economica.

In Europa si valuta l'offerta tecnica, l'offerta economica, si fa la graduatoria e si effettuano i controlli solo sul primo soggetto in graduatoria: i controlli di possesso dei requisiti e i controlli previsti dalle direttive sull'adeguatezza dell'operatore economico, anche nei confronti della sua moralità professionale e, quindi, sull'esistenza o no di illeciti professionali, che possono avere effetti sulla qualificazione di quel soggetto come abilitato all'ammissione ad un contratto pubblico. Dunque, si fa il controllo solo su un operatore, che è quello che risulta primo in graduatoria.

Cosa avviene invece attualmente in Italia secondo il codice dei contratti pubblici? Noi siamo «obbligati» a svolgere i controlli amministrativi sul possesso dei requisiti di partecipazione alla gara (quella che da noi è la «busta A») su tutti gli operatori economici. La prima attività che viene svolta dalla commissione di gara concerne la «busta A». Immaginate, in una gara con dieci-quindici lotti, con duecento imprese che partecipano complessivamente, magari con raggruppamenti, cosa voglia dire, in termini di mole di lavoro, andare a fare i controlli su tutte le duecento imprese. Noi partiamo, non con l'offerta tecnica e l'offerta economica, ma con la documentazione amministrativa. In questa sede, ancora la gara di fatto non l'abbiamo neanche esaminata, la «busta B» non l'abbiamo neanche aperta. In questa sede vengono compilate le cosiddette liste di ammessi ed esclusi. Quindi, rispetto ai vari soggetti (ed io non so se poi risulteranno primi o ultimi in graduatoria), già in questa prima fase ne avrò alcuni che dovrò escludere, avendo noi verificato, nel corso dell'esame della «busta A», che essi non dispongono dei requisiti per partecipare alla gara. Viene fatto un provvedimento, da parte della stazione appaltante CONSIP, di esclusione di alcuni soggetti e lì si incardina già una prima azione di contenzioso.

Segnalo all'attenzione della Commissione che, anche se non vorrei definirlo così, abbiamo già un vizio nella sequenza delle attività che vengono svolte, ai sensi del codice, da una commissione di gara. In realtà è proprio così: è un vizio. Noi partiamo, infatti, con l'esame della documentazione amministrativa, con centinaia di controlli, e già così escludiamo delle aziende. Ancora non abbiamo neanche aperto le offerte tecniche e già abbiamo un contenzioso.

Rispetto a questo contenzioso, segnalo alla Commissione che il tempo di esame della documentazione amministrativa è di mesi, perché analizzare documentazione di duecento imprese può voler richiedere mesi, in quanto poi bisogna chiedere chiarimenti, bisogna inviare documentazione, chiedere documentazione sugli amministratori, addirittura sui procuratori cessati. Quindi, c'è una mole di documentazione amministrativa mostruosa. E ancora non abbiamo aperto neanche la «busta B», quella dell'offerta tecnica.

In Europa si parte, come ho detto, prima dall'offerta tecnica, quindi dall'offerta economica e il controllo si effettua solo sul primo soggetto. Questa è una prima misura che io segnalo all'attenzione della Commis-

sione, come suggerimento immediato che darebbe un effetto decisamente significativo sulla riduzione dei tempi di gara e sull'efficienza delle gare stesse, anche sulle gare per opere pubbliche e per infrastrutture pubbliche. Parliamo di beni e servizi, ma una gara per una infrastruttura pubblica segue esattamente le stesse dinamiche.

L'altro suggerimento che viene abbastanza immediato è che, nell'era della digitalizzazione e su gare che oggi vengono svolte su piattaforme telematiche, quindi nel mondo dell'amministrazione digitale, l'esame di questa documentazione è tutta, in realtà, non digitale.

Vi faccio un esempio: l'irregolarità fiscale, l'irregolarità contributiva, l'irregolarità giudiziaria di amministratori procuratori cessati sono tutte verifiche che devono esser fatte con una digitalizzazione prossima allo zero.

Cosa si può fare? Oggi ci troviamo in una fase della digitalizzazione della pubblica amministrazione nella quale sono stato direttamente coinvolto quando ero presidente e amministratore delegato di SOGEI, relativamente al processo di esecuzione della dichiarazione dei redditi precompilata. Ma perché non immaginare, allora, che possa esserci ora, non la dichiarazione dei redditi, ma la dichiarazione dei requisiti precompilata di partecipazione a una gara.

L'amministrazione, che ha tutte le informazioni, mette a disposizione del mercato e delle imprese italiane – e non solo – l'insieme delle informazioni che possiede sulla regolarità fiscale, contributiva e giudiziaria (cassellari e carichi pendenti). Queste – ripeto – sono informazioni che l'amministrazione possiede.

Come funziona invece oggi? Io chiedo queste informazioni agli operatori economici, che ci danno evidenza, ma non è detto – tra l'altro – che le informazioni siano corrette. Molto spesso, infatti, ci troviamo di fronte a dichiarazioni riguardanti la regolarità giudiziaria di un soggetto che non sa di aver commesso un reato. Sembra un'assurdità, ma in realtà è molto spesso così. C'è il caso abbastanza famoso di un imprenditore che, con la barca, era andato in un'area vietata. Si trattava di un reato penale, ma, avendo ricevuto una sanzione amministrativa (che però non estingueva il reato, ma lo sanzionava soltanto), egli pensava di non aver commesso nulla e ha reso una dichiarazione in tal senso, che per noi è mendace. Noi siamo quindi obbligati, per legge, dal codice degli appalti, a escluderlo.

Pensate quanto pesa la non digitalizzazione di un processo. Se fosse stata presente un'analisi digitale di quel dato da parte dell'amministrazione (che sapeva benissimo che quel reato c'era), l'impresa non sarebbe stata esposta al rischio di esclusione da una gara.

Dico questo per farvi capire come alcuni provvedimenti di digitalizzazione potrebbero semplificare enormemente soprattutto la parte di verifica dei requisiti delle imprese. Credo che, soprattutto in un momento in cui tutti stiamo spingendo per l'amministrazione digitale, arrivare ad avere un *procurement* veramente digitalizzato sarebbe un risultato straordinario.

Un altro tema su cui intendo soffermarmi è quello della suddivisione in lotti. Sappiamo che il tessuto imprenditoriale italiano è costituito prevalentemente da piccole e medie imprese. In Italia vi sono 4,5 milioni di partite IVA, con una dimensione media dell'impresa che si attesta sui 3,5 dipendenti. Stiamo quindi parlando non di piccole, ma di piccolissime imprese. Sappiamo che il ruolo di CONSIP è quello di soggetto aggregatore. Noi dobbiamo quindi bilanciare due macrofenomeni: da un lato, favorire l'aggregazione della spesa (dobbiamo fare gare che sono non di qualche milione, ma di centinaia di milioni, se non di miliardi di euro), dall'altro lato cercare di coinvolgere, o comunque dare un'opportunità di partecipazione alle gare alle piccole e medie imprese.

La suddivisione in lotti dovrebbe proprio mirare a raggiungere questo bilanciamento di interessi. Tuttavia, non è sempre facile, perché chiaramente non possiamo fare dei lotti dedicati alle piccole e piccolissime imprese, in quanto non è consentito. Stiamo però studiando delle metodologie di ripartizione dei lotti. Abbiamo un ufficio molto competente in materia, che si interfaccia con i *sourcing*, il quale è alla ricerca di come determinare la ripartizione ottimale dei lotti per dare spazio alle grandi imprese nell'esecuzione di lotti dimensionalmente più grandi. Recentemente abbiamo elaborato una nuova strategia per una gara di pulizie (se vorrete esaminarla, verrà pubblicata entro fine febbraio), nell'ambito della quale abbiamo lavorato sulla composizione dei lotti, cercando di dare spazio alle grandi, ma anche alle piccole e piccolissime imprese. Chiaramente ciò aumenta la complessità della gara, perché una gara con 15, 18 o 20 lotti è molto complessa. Inoltre, vi sono le criticità di cui ho parlato prima. Se siamo in presenza di 20 lotti e di una gara amministrativamente non digitale, con tanta documentazione e controlli da fare su tutte le imprese addirittura prima di aprire la busta tecnica, allora serviranno nove o dieci mesi solo per la busta A.

Abbiamo svolto un'analisi molto accurata dei tempi medi delle procedure di gara degli ultimi anni e abbiamo notato che, per le gare del Programma di razionalizzazione, i tempi si attestano mediamente sui ventuno mesi. Per le gare che noi facciamo per le amministrazioni (penso, ad esempio, a SOGEI) il tempo medio è di 14 mesi, mentre per le procedure negoziate è pari a sette mesi. Capite bene che stiamo parlando di gare che mediamente si svolgono in un arco di tempo superiore all'anno e che, in alcuni casi, sfiorano i due anni. Si tratta – evidentemente – di un tempo troppo lungo per garantire la stretta connessione tra l'emersione del fabbisogno e il suo soddisfacimento, in quanto passano un anno, un anno e mezzo e – forse – anche due anni.

In alcuni casi, si registrano delle gare «patologiche», che durano addirittura quattro o cinque anni. Stiamo parlando di situazioni quasi paradossali. Una gara che dura cinque anni è un fallimento per il Paese, perché vuol dire che dall'emersione del fabbisogno alla contrattualizzazione passa praticamente un lustro, il che è impensabile. Proviamo a immaginare una gara in un settore tecnologico: dopo cinque anni sia la tecnologia che il

fabbisogno sono cambiati. Stiamo veramente alterando i principi di evoluzione tecnologica e soddisfacimento dei bisogni dell'amministrazione.

Quanto poi al punteggio economico (70 punti tecnici e 30 punti economici), riteniamo si tratti di una limitazione del codice. Anche in questo ambito, ci siamo dati una limitazione a livello nazionale che in Europa non c'è. Perché devo necessariamente avere massimo 30 punti economici, quando – magari – potrei averne 40 o addirittura 50? In alcune gare andrebbe infatti favorito l'aspetto della spesa, mentre in altre la componente tecnica. Questa è un'altra criticità del codice degli appalti che, a nostro avviso, merita una riflessione.

Un altro tema importante riguarda il subappalto. Nel nuovo codice c'è l'obbligo di indicare, in fase di offerta, la terna dei subappaltatori. Ciò vuol dire che al numero di imprese che costituiscono il raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) noi aggiungiamo tre subappaltatori per ogni offerta. Su di essi dobbiamo fare le verifiche amministrative. Ogni dieci offerte ci sono quindi trenta subappaltatori da verificare. Quindi, occorre ulteriore tempo, in fase di gara, per verificare il subappaltatore, nonostante quest'ultimo, intervenendo in fase di esecuzione, potrebbe essere verificato quando si attiva il contratto e prima dell'attivazione del subappalto. Ricordo che il vecchio codice disponeva diversamente, in quanto la verifica del subappaltatore avveniva in una fase successiva di esecuzione del contratto.

Quindi, a mio avviso, c'è un altro tema. Ci concentriamo troppo sulla fase di gara e diamo meno importanza alla fase di esecuzione, che invece è molto più importante del contratto.

L'altra cosa è il limite del 30 per cento del subappalto. In Europa, nella direttiva europea, non c'è il limite del 30 per cento; si può subappaltare in misura più intensa rispetto al 30 per cento. Questo lo segnalo. Tra l'altro, sia la terna (di cui parlavo prima), sia il limite 30 per cento sono richiamati nella lettera di messa in mora da parte della Commissione europea.

Mi scuso se sono stato un po' lungo nell'esposizione, però ci tenevo a darvi il nostro vissuto quotidiano. Aggiungo che soffriamo di un contenzioso amministrativo devastante, e qui do un segnale positivo per CONSIP: dal 1° gennaio 2019, CONSIP può, anzi deve avvalersi del patrocinio dell'avvocatura generale dello Stato, e questo è un elemento che rafforza l'individuazione di CONSIP come un soggetto dello Stato che sta facendo gare per lo Stato. Molto spesso veniamo considerati come delle controparti in un contenzioso, quasi fossimo un'impresa privata che fa gare per comprare i suoi beni e i suoi servizi. Noi facciamo gare per lo Stato; gare aggregate di grandissime dimensioni. Dal 1° gennaio 2019, aggiungo con grande soddisfazione, abbiamo il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato. Questo è un elemento di rafforzamento della posizione di CONSIP come azienda che ha un'attività di preminente interesse pubblico.

Tornando al contenzioso, oggi abbiamo un numero di duecento ricorsi pendenti. Vi cito un numero per darvi l'idea di quanto oggi il contenzioso non sia disincentivato: oggi il massimo valore del contributo uni-

ficato che paga un'azienda per fare un ricorso è di 9.000 euro. Quindi, se un'azienda partecipa a una gara che ipotizziamo di 300 milioni di euro, con 9.000 euro di contributo unificato fa ricorso e blocca una gara magari per mesi.

Secondo me, ci vorrebbero degli interventi di disincentivo elevando il valore massimo del contributo unificato, magari solo per le gare CONSIP, fissando dei valori po' più coerenti con la dimensione della gara. Una gara da 300 milioni di euro non può avere un contributo unificato di 9.000 euro. Se fosse di 90.000 o 900.000 euro, un'azienda prima di fare ricorso e prima di arrecare un danno a tutta la procedura di gara – perché la rallenta e ne posticipa l'aggiudicazione – ci penserebbe due volte. Questo potrebbe essere sicuramente un disincentivo forte alla realizzazione di un contenzioso che è veramente una patologia nell'esecuzione delle gare.

Siamo a disposizione per eventuali domande, oltre a mettervi a disposizione il nostro documento.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per l'esposizione.

DI GIROLAMO (M5S). Signor Presidente, ringrazio gli auditi per l'esposizione. Chiedo scusa se mi sono assentata. Vorrei fare una domanda su un tema di cui non so se avete già parlato e non so in che misura possa essere anche inerente alla questione. Capita che, delle gare fatte da CONSIP, alcune risultino deserte, quindi non vi è risposta e l'amministrazione – nella fattispecie faccio riferimento all'amministrazione perché ho presente alcuni casi in particolare – è costretta a rifarle allungando i tempi. Forse mi è capitato di seguire dei casi di importi veramente limitati.

Vorrei capire se in alcuni casi la causa possa essere la mancanza di un'azienda che risponda in maniera adeguata. Perché vanno deserte queste gare? E in che misura percentuale? Magari ne avete idea, se avete fatto un conteggio. E se, con una modifica appropriata nel codice degli appalti, si potrebbe risolvere questa problematica, sempre che per voi risulti un problema evidente.

D'ARIENZO (PD). Signor Presidente, conferisco alla CONSIP il valore di interesse pubblico al quale ha fatto riferimento e ritengo che nel settore sia una delle migliori espressioni del nostro Paese, per l'esperienza che avete maturato. Sono pertanto molto attento a quanto avete detto e mi affido molto all'esperienza che state vivendo, perché ho sempre considerato la CONSIP come un elemento dello Stato, non qualcosa di diverso.

In particolare, ha suscitato la mia attenzione quanto ha dichiarato, ingegner Cannarsa, sui ricorsi. Alla luce della vostra esperienza, la mia domanda è: tra quelli che avete visto, quanti sono i ricorsi fatti sempre dagli stessi soggetti, i cosiddetti ricorsi temerari, quelli che poi perdono continuamente? Ci sono delle aziende o degli imprenditori che lo fanno sistematicamente, e sono questi che vanno colpiti. Il ricorso è infatti legittimo, ma se ad esempio l'azienda D'Arienzo fa venti ricorsi su trenta gare, vuol dire che lo fa per altre ragioni. Quindi, dei duecento ricorsi pendenti ai

quali lei ha fatto riferimento, quanti sono quelli fatti da aziende che hanno le caratteristiche di cui ho parlato?

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, farò solo una domanda molto semplice. In questi anni vi sarete accorti anche voi delle difficoltà del codice dei contratti, e di quanto questo abbia rallentato e appesantito le procedure. Siete partecipati al cento per cento e rappresentate il Ministero, per cui chiedo: sono state fatte da parte vostra – chiedo scusa in anticipo se la domanda può apparire strumentale, ma non vuole esserlo – delle richieste, durante questi anni, direttamente al Ministero, agli organi preposti, agli uffici preposti, ai Ministri, per sollecitare, laddove c'erano delle difficoltà, un cambiamento piuttosto radicale e forte?

Sono entrata nella vostra *homepage* e ho letto: «Realizziamo il sogno di fare la differenza». Questo è uno *slogan* molto forte e molto importante. Però, da quello che è emerso, da quello che raccontate e da ciò che ci portate oggi all'attenzione, emergono anche vere e proprie criticità che noi stiamo raccogliendo, anche mediante altre audizioni. Allora chiedo: a voi che siete direttamente all'interno della struttura più importante, da dove parte tutto, e siete sicuramente molto vicini alla parte governativa, perché ricevete direttamente indirizzi governativi, se in maniera concreta sono state portate all'attenzione queste difficoltà a chi di dovere.

CANNARSA. Signor Presidente, andando per ordine, partendo dal tema delle gare deserte, devo essere sincero. Io sono in CONSIP dal luglio 2017: quindi, relativamente da poco. Ho assistito, in questo arco di tempo, ad alcune gare partite in precedenza. In particolare, mi viene in mente la gara degli autobus, dove un lotto è andato deserto.

Quello è un caso interessante, perché questa è stata una gara per 1.600 autobus, per aziende di trasporto locale ovviamente, ed i lotti erano lotti merceologici, concernenti, quindi, il tipo di autobus: c'era l'autobus da dodici metri, quello con il *diesel*, quello con altre caratteristiche, quello snodato. C'era, poi, un lotto sugli autobus elettrici, che è quello andato deserto.

Non perché sia qui presente l'ingegner Ferrante, ma noi abbiamo una squadra di tecnici merceologici che lavorano sulla progettazione delle gare, con competenze molto importanti nei vari settori. Tenete conto che noi, nell'ambito dei veicoli, facciamo gare con i veicoli per le auto protette di tutti gli organi di Polizia, dai Carabinieri a tutte le Forze di polizia italiane.

Lavoriamo, cioè, con le amministrazioni, anche per capire quali siano esattamente le specifiche di questi veicoli. Un autoveicolo blindato ha delle caratteristiche molto particolari. Gli autoveicoli per l'attività di ordine pubblico, cioè gli autoveicoli che vedete sulle strade quando vi sono appunto manifestazioni, comprati attraverso CONSIP, sono veicoli che hanno delle caratteristiche molto particolari.

Nel disegno di queste gare, evidentemente in quella sugli autobus è accaduto che un lotto degli autobus elettrici è andato deserto. Perché?

Noi abbiamo fatto un'analisi a ritroso su quali potessero essere le cause: un mercato di aziende molto particolare e molto complesso, con la presenza, quindi, di aziende europee importanti, molte delle quali con stabilimenti di produzione in Paesi dove, chiaramente, il costo della manodopera è più basso. Ne cito tre: la Turchia, la Romania e la Polonia.

Perché questo lotto è andato deserto? Do qui due ordini di ragioni secondo me interessanti. Da un lato, evidentemente il prezzo a base di gara poteva essere non perfettamente individuato. Quindi, ci può essere una valutazione, ma noi dobbiamo sempre cercare anche di non mettere delle basi di asta troppo alte perché, altrimenti, rischiamo di disincentivare anche l'effetto di riduzione della spesa per la pubblica amministrazione.

I nostri ingegneri hanno, dunque, effettuato delle valutazioni, facendo dei *benchmark* con prezzi di acquisto di quel tipo di veicolo da parte di altre amministrazioni, magari anche ampliandolo rispetto a quello che era il prezzo di acquisto, ma il mercato non ha voluto rispondere positivamente alla sollecitazione fatta da CONSIP anche perché quel lotto era veramente limitato, di soli cinquanta autobus elettrici.

Un operatore economico, probabilmente, ha fatto la sua valutazione e ha deciso, per cinquanta autobus elettrici ad un prezzo che magari non era particolarmente allettante, di non partecipare alla gara. Da un lato può esserci una strategia. Noi dobbiamo essere, pertanto, particolarmente bravi ad andare a posizionare la dimensione della gara che mettiamo sul mercato, anche con la valutazione del prezzo, trovando un punto di incontro con quello che è il mercato in quel momento. Capite bene, quindi, che alcune gare possono andare deserte perché il punto di confronto tra la domanda e l'offerta non si incrocia. Rispetto a gare andate deserte recentemente, però, chiedo aiuto anche all'ingegner Ferrante.

FERRANTE. Signor Presidente, io sono in CONSIP da un po' più dell'ingegner Cannarsa, dal 2001. Devo dire che, statisticamente, le gare deserte sono molto poco rilevanti, soprattutto all'interno dell'ambito delle gare del programma, con massimali importanti su servizi e beni strategici delle amministrazioni. Ci sono stati in passato alcuni casi, ma, secondo me, rispetto ai numeri che ha anticipato l'ingegner Cannarsa, non raggiungiamo il punto percentuale e siamo veramente ai decimali. Il punto è che, spesso, si tratta piuttosto di questioni legate a condizioni di mercato che a definizioni amministrative del capitolato della convenzione o tecniche sul bene acquisito. In alcune circostanze, cioè, siccome abbiamo anche la difficoltà di fissare delle basi di asta che, comunque, diano un segnale di mercato coerente con i migliori prezzi, in alcune condizioni di mercato, con pochi operatori, alcune volte l'operatore fa la scelta di non partecipare, anche per non ridurre i suoi margini o in altri casi vi è il tema dei pagamenti della pubblica amministrazione.

CANNARSA. Su questo punto, riprendo questa giusta valutazione dell'ingegner Ferrante, che abbiamo riscontrato anche proprio sulla gara degli autobus. Forse la maggiore insoddisfazione è proprio quando la partecipa-

zione non è così ampia come potrebbe essere in base al numero di operatori sul mercato.

Supponiamo che sul mercato ci siano dieci operatori. Se noi, su una gara che riguarda quel mercato, abbiamo due offerte, evidentemente su quella gara l'ampliamento della concorrenza non ha dato quei risultati che volevamo. E questo accade molto spesso, come abbiamo visto proprio sulla gara degli autobus, con una ridotta partecipazione di aziende estere importanti, le quali evidentemente erano forse un po' impaurite.

Questa è una spiegazione che si basa anche su colloqui che abbiamo avuto. Tali investitori erano un po' impauriti del fatto che chi comprava quegli autobus fosse un'azienda di trasporto locale. E l'azienda di trasporto locale italiana è un soggetto, da un punto di vista della solvibilità finanziaria, non di altissimo livello o di altissimo profilo.

Molto spesso gli operatori esteri valutano il «rating» finanziario della controparte che compra e non tanto la gara CONSIP degli autobus. Chi comprerà quegli autobus? Li comprerà l'azienda di trasporto locale e, quindi, non partecipo perché non mi interessa il compratore.

Il caso che faceva anche l'ingegner Ferrante riguarda magari anche il mercato del gas e il mercato dell'energia elettrica. Noi facciamo gare sull'energia elettrica e, conoscendo voi bene la convenzione dell'energia elettrica (siamo alla quindicesima, sedicesima edizione), voi sapete che, in realtà, sono gare dove, oltre a conseguire degli ottimi risultati in termini di risparmio, si dà veramente all'amministrazione la possibilità, con il famoso *click and buy*, di comprare e aderire ad una convenzione in maniera semplicissima, sia sul gas che sull'energia elettrica.

Anche lì, molto spesso, il mercato dell'energia elettrica è un mercato liberalizzato. È un mercato dove gli operatori fanno le loro valutazioni e, quindi, ci confrontiamo spesso, non con gare deserte (questo è difficile), ma con gare con un basso livello di partecipazione.

Quanto alle gare deserte, devo dire che per noi si tratta di un tema molto, ma molto marginale, che invece esiste per altre centrali di committenza. Diciamo che è anche una questione di ambito ed esperienza. CONSIP è un'azienda di Stato e – l'ingegner Ferrante è con noi dal 2001 – in vent'anni abbiamo maturato esperienze, casistiche e approfondimenti tali da consentirci di fare gare più mirate alle esigenze della pubblica amministrazione.

Passo ora a rispondere alla domanda fatta in tema di ricorsi. Appena arrivato in CONSIP, ho fatto un'analisi del contenzioso. Abbiamo ricevuto circa 700 notifiche di ricorsi e 200 sono i ricorsi pendenti. Ho voluto pubblicare questi dati, in quanto – essendoci una sezione del nostro sito dedicata alla trasparenza – è corretto pubblicare i dati relativi non solo alle gare, ma anche ai contenziosi. Nel nostro sito è presente una sezione in cui abbiamo pubblicato la lista dei soggetti che più frequentemente fanno ricorso contro CONSIP.

Il ricorso è chiaramente un diritto e non può essere vietato, però è anche vero che vanno considerati alcuni fenomeni patologici. Ad esempio, se io fossi un operatore che, in questo momento, ha un contratto in essere

con la pubblica amministrazione e viene bandita una nuova gara (perché il mio contratto sta scadendo, oppure – addirittura – è già scaduto e sono in proroga, come spesso accade), avrei tutto l'interesse a che la nuova gara non sia aggiudicata (magari perché potrei non essere io l'aggiudicatario) e, quindi, a presentare ricorso per rallentarla, così da trarre beneficio.

Ci sono dei fenomeni patologici, che vanno assolutamente individuati e puniti, in cui chi fa ricorso è l'*incumbent*, ossia colui che ha contratti in essere. È chiaro che anche in questo caso occorre operare un bilanciamento tra un diritto e un danno che deriva per l'amministrazione.

Come ho già detto, una sezione del nostro sito è dedicata al tema dei ricorsi e alla pubblicazione dei relativi dati. In questo modo abbiamo anche stimolato uno studio sui ricorsi fatto dal Consiglio di Stato, che ha analizzato il fenomeno dal proprio osservatorio. Sono emerse delle considerazioni molto interessanti.

Vi faccio un esempio, scusandomi se i numeri non sono precisi (ma l'ordine di grandezza è corretto). Nella media nazionale, i ricorsi riguardano il 3-4 per cento delle procedure di gara. Nel caso di CONSIP il dato è invece pari al 30 per cento. Il dato è elevato anche per le gare di ANAS. Perché? Noi facciamo gare molto grandi, con partite economiche importanti che vanno a sollecitare interessi considerevoli. Il nostro ruolo è complesso sotto tanti profili. Abbiamo rafforzato tutti i presidi possibili. Abbiamo un organismo di vigilanza straordinariamente efficiente e un piano anticorruzione. Ci confrontiamo continuamente con ANAC e altri soggetti per rafforzare sempre di più il controllo. Indubbiamente dobbiamo presidiare tutti i fenomeni e quello del contenzioso è – secondo me – una delle più grandi distorsioni che viene fatta sul mercato.

L'altro tema su cui mi soffermo riguarda le modifiche al Codice. CONSIP è una società *in house*, partecipata al 100 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze. Noi svolgiamo l'attività di cui si è parlato. Soprattutto quando ci sono dei veicoli normativi che potrebbero essere giusti per la correzione di alcune norme, noi prepariamo dei documenti in cui illustriamo delle proposte di modifica normativa. Ad oggi, ad esempio, siamo in una fase molto fervida. Proprio in questi giorni abbiamo un confronto con il Capo di Gabinetto del Ministero dell'economia e delle finanze, per presentare le nostre istanze. C'è una grande sensibilità da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, che ovviamente non è l'unico operatore. Come voi sapete, il codice degli appalti è incardinato non nel Ministero dell'economia e delle finanze, ma nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Noi lavoriamo, per quanto possibile, con la nostra azione, all'interno del nostro Dicastero; però – ovviamente – ci dobbiamo confrontare con la massa enorme di proposte che vengono avanzate da tutti i soggetti che hanno voce sul codice degli appalti. Noi non siamo l'unica voce, anche se mi piacerebbe – e mi aspetterei – se una maggiore attenzione venisse riservata alla voce di CONSIP, che, essendo collaudatore e apripista del codice degli appalti, dovrebbe essere forse il primo dei soggetti da ascoltare. Si è poi parlato del sogno di fare la differenza. È vero, c'è uno *slogan*.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Ingegnere Cannarsa, mi scusi se la interrompo, però forse non sono riuscita a spiegarmi bene. Come senatore di questa legislatura so che adesso è in atto. Quello che chiedo è se sia avvenuto anche in passato. La nostra intenzione, ad oggi, è infatti cercare di intervenire e ben venga, quindi, la vostra audizione oggi in termini di collaborazione. Lei ha giustamente detto che si occupa direttamente di questo ambito solo dal 2017, ma io le ho chiesto di questa collaborazione in passato. Noi arriviamo adesso, mentre voi siete attivi dal 1997. Quest'oggi lei ha illustrato molto bene la situazione e quali sono le criticità. Dato il ruolo di CONSIP, la sua voce non solo deve essere ascoltata, ma deve essere incisiva al massimo, indipendentemente dal Governo che c'è. Infatti, il Governo e i politici vanno e vengono, mentre i tecnici restano. Vorrei sapere quanto la vostra voce è stata incisiva in passato e non certo adesso, visto che ricopro la carica di senatore da otto mesi.

PIASCO. CONSIP esiste dal 1997, anche se, con riferimento al programma di razionalizzazione degli acquisti, opera dal 2000. In ogni caso, il periodo intercorso dal 2000 a oggi è molto lungo. Nel corso del tempo abbiamo avuto diverse interlocuzioni con i vari soggetti istituzionali che si sono alternati. È chiaro che abbiamo avuto anche dei momenti topici, in occasione dell'adozione del precedente codice nel 2006 e di quello attuale nel 2016, così come in merito al recepimento delle direttive comunitarie. Noi siamo sempre molto proattivi, perché, come ha detto l'ingegner Cannarsa, siamo i collaudatori e fungiamo da apripista visto il nostro ruolo di centrale di committenza nazionale. Quindi abbiamo le nostre idee perché vengono proprio dall'applicazione pratica, operativa e concreta.

Ovviamente, come diceva l'ingegnere, il fatto di essere proattivi e di essere ascoltati è un bilanciamento di interessi complessivo. Per tornare ad alcuni dei temi, l'idea di recepire nell'ordinamento nazionale un istituto di grande flessibilità, previsto nella direttiva comunitaria, come l'inversione delle buste è un'idea che CONSIP ha sempre avuto. Dopodiché, il legislatore ovviamente fa una serie di scelte bilanciando vari interessi, vari profili. Non sempre ci possiamo dire completamente soddisfatti nelle proposte che portiamo avanti, però noi, come *partner* tecnico dell'amministrazione dello Stato, facciamo le nostre osservazioni.

Peraltro, mi permetto di dire che nell'attuale codice era previsto un organo di *governance* che poteva essere particolarmente interessante, cioè la cabina di regia presso la Presidenza, e CONSIP è l'unico soggetto, amministrazione sostanziale e non formale, ad essere presente nella cabina di regia. Questa avrebbe dovuto essere un importante punto di raccordo ma, per una serie di motivazioni che fuoriescono dall'ambito di competenza di CONSIP, ci sono state delle vicende particolari poi nell'attuazione dell'attività, che è stata forse un po' diversa rispetto a quella immaginata e ipotizzata nel codice. Sicuramente il fatto che CONSIP sia stata immaginata come componente, al pari di Ministeri, di AGID e di vari soggetti, di un organo di *governance* è stato indubbiamente un riconoscimento

operativo del lavoro che facciamo (sempre e comunque come *partner tecnico*).

MALLEGNI (*FI-BP*). Signor Presidente, l'esposizione è stata particolarmente ampia. Purtroppo abbiamo dei tempi da rispettare ma, anche se l'occasione è quella del codice degli appalti, sarebbe stato importante parlare anche di CONSIP. Faccio una battuta ma nessuno se la prenda a male: anziché chiamare i singoli appalti con il nome «lotti», nel caso vostro cambierei nome, perché non vorrei che ci fosse un ricordo immediato ad altro.

Vorrei segnalare un'altra questione. Al di là delle gare dirette che fate e le questioni che i vari Enti dello Stato vi chiedono di mettere a gara, c'è una sorta di cosiddette gare aperte, alle quali in particolare gli enti locali fanno affidamento – o meglio, alle quali gli enti locali sono obbligati a fare affidamento – che sono particolarmente complicate, ma questo non per i termini con cui fate le gare. Intanto, per il *range* che voi individuate in queste gare, che talvolta è difforme dalle reali esigenze del territorio: in buona sostanza, il Comune dovrebbe chiedere a voi di fare una gara, organizzandola per le esigenze reali che si manifestano. Purtroppo, molte volte non è così: i Comuni italiani sono 8.000 e, di conseguenza, le esigenze sono varie e non vengono rispettati.

Faccio quattro esempi che sono capitati a me, ma probabilmente non soltanto a me. La questione della gestione del calore, legata ovviamente anche a tutta la questione del risparmio energetico (quindi infissi e quant'altro); degli automezzi; della telefonia; dell'energia elettrica. Parto dall'ultima. Vivo in una Provincia, quella di Lucca, dove c'è un consumo pauroso di energia elettrica, legato al mondo delle cartiere. L'associazione degli industriali di quel territorio si è organizzata in consorzio e addirittura acquista energia a prezzi addirittura inferiori a quelli del cosiddetto CET, il consorzio toscano per l'energia. In buona sostanza, il mio Comune, se potesse acquisire energia dal consorzio degli industriali – cosa che potrebbe essere, perché probabilmente cercheremo di aderire a quel consorzio – la pagherebbe molto meno sia del CET che della gara che voi avete fatto.

A mio avviso – lo dico al Presidente e ai colleghi – dobbiamo realizzare una legislazione che consenta risparmi importanti senza tutta quella miriade di giustificazioni necessarie che i nostri dirigenti devono motivare per non aderire ai contratti CONSIP. Secondo me, gli enti locali dovrebbero essere liberi di poter aderire eventualmente ai contratti del territorio. La stessa cosa accade per gli automezzi, per la gestione del calore e su altro ancora. Faccio un esempio per tutti. Automezzi: non tutti i Comuni devono acquistare un determinato automezzo, un piccolo autobus o pulmino, perché magari deve avere delle caratteristiche diverse. Questo non è possibile farlo; quindi dobbiamo attivare anche in tale ambito una legislazione più semplice, non così farraginoso come purtroppo è diventata quella della gestione del rapporto fra enti locali e CONSIP.

Io lo chiamo federalismo territoriale: CONSIP nasce nel 1997 come società informatica (la SOGEI è diventata quello che doveva essere CONSIP all'inizio). Io e molti come me non vedono di buon occhio questo tipo di gestione e di attività. Ritengo che ci debba essere una logica nazionale all'interno della quale fissare dei prezzi massimi, i cosiddetti costi *standard*, per la pubblica amministrazione. Se questa fosse la prospettiva, sarebbe una cosa ottima. Sul fatto che ci sia la necessità di riunire in gruppi di acquisto gli enti locali sul territorio, e di conseguenza fare, anziché micro gare, qualcosa di più sensato, sono perfettamente d'accordo.

Al di là della innocente battuta iniziale, che ha comportato che il Partito Democratico si alzasse dalla riunione e uscisse (cosa non gravissima), il territorio vive quotidianamente delle difficoltà oggettive che ritardano l'espletamento degli acquisti e che molte volte, purtroppo, non creano quel risparmio auspicato. Ultima considerazione: molte volte gli acquisti non rispecchiano, talvolta per necessità e praticità, le necessità reali che l'ente locale manifesta in quel momento.

Questo non vi entra nulla con il codice degli appalti; però avere qui oggi dei rappresentanti della CONSIP era un'occasione ghiotta per manifestare il nostro punto vista, che abbiamo già tradotto in un disegno di legge che sarà presentato a giorni.

CANNARSA. È il dibattito da sempre alla base del tema «CONSIP sì-CONSIP no». Mi riferisco alla questione dell'aggregazione della spesa e di avere un unico soggetto – in realtà, ora sapete bene che non è più così, perché poi ci sono anche gli altri soggetti aggregatori – che faccia gare per tutte le pubbliche amministrazioni e che, in questo fenomeno dell'aggregazione, conseguisse i risultati di risparmio.

Le potrei citare dei casi, casi tra l'altro quantitativamente valutati nello studio che periodicamente fa il Ministero dell'economia con l'ISTAT, dove veramente i risparmi riscontrati sono impressionanti. Potrei parlarle di *server*, di PC, di stampanti. Nell'elettrico non possiamo dire che non si sia conseguito un risparmio, ma nel caso dell'elettrico noi abbiamo delle tariffe che sono mediamente del 9-10 per cento più basse di quelle delle altre amministrazioni, perché ci sono amministrazioni che hanno contratti di energia. La telefonia è un altro caso chiaramente un po' particolare, perché non è un mercato dove esistono dieci operatori. Come diceva l'ingegner Ferrante, abbiamo purtroppo dei mercati dove sono presenti un numero di operatori limitati.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Sì, ma non è possibile che in CONSIP gli enti pubblici trovino dei prezzi che sono quattro volte maggiori di quelli del mercato.

CANNARSA. Senatrice Faggi, su questa maggiorazione pari a quattro volte i prezzi di mercato, francamente, non mi ritrovo, ma andrò a verificare.

Io ho il massimo rispetto per le amministrazioni locali perché, ovviamente, sono quelle che sperimentano e sono più collaudatori del collaudatore di cui parlavo prima. Da questo punto di vista, io nutro il massimo rispetto, ma è anche vero che fenomeni di aggregazione della spesa sono assolutamente necessari. Non possiamo immaginare che un piccolo Comune, uno degli ottomila dei quali lei diceva, faccia le gare da solo. Ha bisogno, infatti, di un soggetto che sia competente in materia giuridica, uno che sia competente in materia tecnica. Altrimenti, è un dispendio inutile. Quindi, si tratta sicuramente di un tema importante, ma io le porto come contraltare i tre miliardi di euro di risparmi degli strumenti che vanno nella direzione che dice lei. Il MEPA, ad esempio, è uno strumento grazie al quale il Comune può fare la sua gara, perché non è uno strumento di acquisto, ma uno strumento di negoziazione. Quindi, il Comune può fare la sua gara andando a scegliere gli operatori. Oggi ci sono più di centomila aziende qualificate sul mercato elettronico.

Nell'agosto 2017 abbiamo ampliato i bandi: vi sono sette bandi sui lavori di manutenzione, proprio per i Comuni, anche per lavori stradali, di rifacimento di facciate, nonché lavori sui beni culturali, e ci sono varie categorie SOA che devono essere qualificate.

Noi operiamo, ovviamente, in una complessità che lei, da rappresentante anche di amministrazioni locali, capisce bene quali siano. Noi cerchiamo, comunque, di fornire sempre il massimo del supporto attraverso gli strumenti di acquisto sulla piattaforma elettronica, il MEPA e lo SDAPA (sotto soglia e sopra soglia): strumenti che vanno nella direzione che dice lei, dove gli operatori locali possono quindi qualificarsi su quel mercato e sotto soglia. Le soglie, in alcuni casi, sono anche di un milione, perché sui lavori di manutenzione la soglia non è quella degli appalti normali. Quindi, è un tema rispetto al quale io non andrei tanto sulla negazione di un grande risultato che è stato raggiunto. Penso, invece, che vada valorizzata la CONSIP. Mi piace anche ricordare che chiudiamo l'esercizio 2018 con quasi cinque milioni di euro di utile netto come azienda, e lo stesso risultato lo abbiamo conseguito nel 2017 (il primo bilancio da me chiuso). Quindi, in due anni, abbiamo realizzato dieci milioni di euro di utile netto per un'azienda pubblica. Devo dire che anche questo è un bel risultato, che mi piace comunque in questa sede condividere.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro prezioso contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

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

I lavori terminano alle ore 11,55.

