



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 19

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

65^a seduta (antimeridiana): mercoledì 9 aprile 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

I N D I C E**Audizioni di rappresentanti di UNITEL (Unione Nazionale Italiana
dei Tecnici degli Enti Locali) e DEKRA ITALIA**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 9 e <i>passim</i>	* <i>ESPOSITO</i>	Pag. 7
CAMPARI (<i>L-SP-PSd'Az</i>)	16	* <i>GALLO</i>	5
DI GIROLAMO (<i>M5S</i>)	17	* <i>PRIMIANI</i>	4, 10
FAGGI (<i>L-SP-PSd'Az</i>)	9, 15	* <i>PURCARO</i>	12, 15, 16 e <i>passim</i>
FEDE (<i>M5S</i>)	17		

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 Unitel: l'architetto Bernardino Primiani, presidente, l'ingegner Cono Gallo, consigliere nazionale, e i componenti del direttivo nazionale architetto Claudio Esposito e architetto Fabrizio Notarini; per Dekra Italia: il dottor Toni Purcaro, amministratore delegato di Dekra Italia ed Executive Vice President del Gruppo Dekra, il dottor Fabio Dadati, responsabile relazioni istituzionali e la dottoressa Angela De Vito, assistente.

I lavori hanno inizio alle ore 11,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di Unitel (Unione nazionale italiana dei tecnici degli enti locali) e Dekra Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospesa nella seduta pomeridiana del 13 marzo.

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 di Unitel e Dekra Italia. Sono oggi presenti, in rappresentanza di Unitel, il presidente, architetto Bernardino Primiani, il consigliere nazionale, ingegner Cono Gallo, e i componenti del direttivo nazionale, architetto Claudio Esposito e architetto Fabrizio Notarini. In rappresentanza di Dekra Italia sono presenti l'amministratore delegato di Dekra Italia ed *executive vice president* del Gruppo Dekra, dottor Toni Purcaro, il responsabile relazioni istituzionali, dottor Fabio Dadati, e l'assistente, dottoressa Angela De Vito.

Ricordo che ogni audizione avrà una durata complessiva di non più di trenta minuti, con lo svolgimento della relazione da parte degli auditi ed eventuali domande dei senatori, cui i nostri ospiti potranno dare risposta.

Iniziamo con l'audizione dei rappresentanti di Unitel.

Do la parola all'architetto Primiani, presidente.

PRIMIANI. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio anzitutto per l'occasione che ci offrite di essere auditi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici.

Siamo gli attori principali, nei Comuni italiani, per quanto riguarda l'applicazione del codice dei contratti pubblici nella sua interezza. Infatti, svolgendo il ruolo di responsabile dei servizi, la maggior parte di noi svolge le attività di responsabile unico del procedimento (RUP), che è una figura cardine e fondamentale intorno alla quale ruota l'opera pubblica.

Mi sia consentita una breve digressione. Unitel non ha fini di lucro – è apolitica e asindacale – e nasce dall'esigenza, emersa tanti anni fa, di formare e informare il tecnico dell'ente locale. Alle spalle non abbiamo persone, società o *sponsor* e tutto quello che facciamo lo svolgiamo a titolo gratuito. Da tantissimi anni organizziamo convegni in Italia e proponiamo la formazione, perché riteniamo che nel Comune piccolo o medio – mi riferisco alla spina dorsale dell'Italia – il tecnico comunale debba fungere da cerniera tra i fabbisogni del cittadino e il risultato finale. Siamo noi, prima di tutti gli altri, a volere che le opere pubbliche siano costruite anzitutto per avere uno scopo e una ricaduta sociale, in quanto vengono investiti soldi pubblici. Inoltre, l'opera pubblica deve rappresentare un momento qualificante della vita del cittadino. Non realizziamo opere pubbliche tanto per farle. L'opera deve rappresentare un monumento, qualcosa di bello pensato anche nel rispetto dell'ambiente, di cui per tanti anni ci siamo dimenticati.

Noi siamo in prima linea e subiamo in maniera diretta tutti gli scossoni che avvengono in questo delicatissimo ambito. Infatti, sapete benissimo che il codice si attua anche attraverso sentenze del TAR e del Consiglio di Stato, giurisprudenza, pareri e interventi dell'ANAC. A tal proposito, riteniamo che le linee-guida dell'ANAC non abbiano assolutamente contribuito a migliorare la qualità dell'applicazione del codice e, pertanto, auspichiamo l'adozione al più presto di un regolamento. In confronto, è quasi da rimpiangere il decreto n. 554 perché – francamente – siamo in balia di interpretazioni. Infatti, ogni giorno sentiamo di sentenze di qualche tribunale amministrativo che sconfessano ciò che si fa in applicazione delle linee-guida.

Passo ora agli aspetti principali su cui intendo soffermarmi. Ci siamo permessi di integrare la relazione che trasmettemmo in occasione dell'audizione dello scorso settembre, dal momento che la materia è in forte evoluzione e fibrillazione.

Abbiamo raggruppato le proposte di modifica in base alle finalità da perseguire: semplificazione delle procedure, un nuovo impulso agli appalti, semplificazione e chiarimenti della normativa e tematiche varie.

Riteniamo fondamentale puntualizzare un aspetto, riguardante il responsabile unico del procedimento, che è una figura sovraccaricata di responsabilità. Pensate alle nostre amministrazioni comunali.

Sapete benissimo che non navighiamo nell'oro, ma cerchiamo comunque di dare una mano. I Comuni iscritti sono circa 4.500. Viene pa-

gata una quota di iscrizione ma i nostri stipendi non sono elevati. In ogni caso, ce la stiamo mettendo tutta per fare in modo che il nuovo codice partorisca qualcosa che sia anzitutto comprensibile e duttile nella sua applicazione, rigido nelle parti in cui occorre, ma semplificato. Non è possibile che oggi in Italia una procedura di appalto, qualunque essa sia (una procedura sopra soglia) duri anni a partire dal momento in cui si riceve una promessa di contributi da parte della Regione, dello Stato o dell'Unione europea. C'è poi la questione del tempo. Non ci sono programmi triennali che tengano e questo non va. Dico ciò da responsabile di un ufficio tecnico, ma anche da cittadino: questa cosa non può funzionare, ci sono troppe pastoie che bloccano. Comprendo la prudenza e l'attenzione che deve essere data all'aspetto delle infiltrazioni mafiose; tuttavia è altrettanto vero che se ogni cosa diventa discutibile e opinabile, probabilmente non arriveremo a conclusione. Se guardiamo solo a un aspetto, preoccupandoci di salvaguardare le nostre responsabilità, non riusciamo poi più a fare il lavoro che deve essere svolto, ossia controllare e seguire l'opera e trovare le soluzioni. Fare una gara d'appalto oggi è indescrivibile. Sfido chiunque a partecipare ad una seduta di gara per capire tutte le sfaccettature delle problematiche che emergono e che rischiano di inchiodare l'opera davanti a un tribunale. Tra TAR e Consiglio di Stato passano gli anni, i fondi diventano perenti e non più spendibili.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'ingegner Gallo.

GALLO. Signor Presidente, onorevoli senatori, come ha detto il presidente Primiani, abbiamo consegnato un documento per dare il nostro contributo. Leggere il documento è forse un po' laborioso e lungo e vorremmo pertanto sintetizzare due aspetti.

Il primo è la problematica riguardante la verifica dei requisiti in sede di gare. Si tratta di una verifica particolare e molto complicata, che dà luogo a tantissimi contenziosi. Attualmente la verifica avviene attraverso il sistema AVCpass dell'ANAC, che è obbligatorio, ma non funziona per una serie di motivi. A parte la lentezza di tempi legata a una questione di gestione informatica, c'è il fatto che questo sistema, che dovrebbe essere superato dalla banca-dati nazionali gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, opera ancora ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Pertanto, la verifica che viene svolta dagli uffici tecnici, i responsabili o le commissioni di gara non è totale, in quanto uniformata non all'articolo 80 del nuovo codice, bensì all'articolo 38 del decreto legislativo n. 163. Ma, al di là di questo, la banca dati è molto laboriosa. Uno dei nostri suggerimenti, quindi, è che la futura banca dati del Ministero delle infrastrutture sia completa, nel senso che sia consultabile. Se avessimo tutte queste notizie sui requisiti generali e sui requisiti di partecipazione cosiddetti speciali (mi riferisco agli articoli 80 e 83) e se la situazione di quell'operatore economico, che sia aggiudicatario o oggetto di verifica nell'ambito della procedura, fosse immediatamente consultabile, noi elimineremmo il 99 per cento dei contenziosi. Inoltre, questa si-

tuazione potrebbe essere utile anche nella fase esecutiva, perché la verifica dei requisiti non si svolge solamente nella procedura di gara, ma anche nella fase di esecuzione dei lavori. Quindi la proposta è di una banca dati che sia un casellario delle imprese, con tutti gli aspetti che riguardano i requisiti delle imprese e dei fornitori, in tutti i settori.

Un altro aspetto, che anticipava il Presidente, è la questione del RUP (responsabile unico del procedimento). Noi assistiamo a una serie di disposizioni dell'ANAC, con bandi tipo e linee-guida, che sostanzialmente modificano il codice. In questo momento abbiamo un procedimento amministrativo, relativo alle procedure di gara, diverso rispetto a quello che siamo abituati a trattare, oramai da oltre vent'anni, che è il procedimento amministrativo *ex lege* n. 241 del 1990. Assistiamo a responsabili del procedimento che hanno poteri gestionali che le normative del nostro settore (il codice degli enti locali) non prevedono. Vi sono, quindi, procedimenti che vanno in parallelo: uno speciale, secondo l'ANAC, in base al quale è il RUP che può aggiudicare, stipulare contratti, escludere imprese, e un altro basato sulla citata legge n. 241.

Ma l'articolo 30, ottavo comma, e l'articolo 31, terzo comma, fanno esplicitamente riferimento alla legge n. 241 del 1990, quindi c'è una grande contraddizione tra norme, che sta creando una serie di contenziosi sul soggetto che deve emettere il provvedimento di aggiudicazione e che richiede un chiarimento. In molti casi stiamo operando facendo coincidere le due figure per non avere problemi; ma spesso, quando questo non è avvenuto, sono nati dei contenziosi. È un peccato che ci siano contenziosi su una interpretazione della norma, che è data da ANAC, ma che non trova, secondo noi, indicazioni nel codice attualmente vigente.

Un altro aspetto che abbiamo sinteticamente riportato è relativo all'estensione del criterio di aggiudicazione al minor prezzo (o del maggior ribasso) anche per importi che siano fino alla soglia comunitaria. Essendo stato totalmente eliminato l'appalto integrato, noi mettiamo a gara i progetti esecutivi, che sono validati e che, quindi, hanno poche possibilità di migliorie. Pertanto, se utilizziamo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quando almeno il 70 per cento dei punteggi è dedicato all'offerta tecnica, diventa un controsenso, perché questo tipo di progetto non è fortemente migliorabile. O ampliamo la possibilità di utilizzare il criterio del massimo ribasso, almeno fino alle soglie comunitarie, per quanto concerne i lavori, e a un milione di euro, per quanto concerne beni e servizi, o ripristiniamo l'appalto integrato.

Quest'ultimo ha un duplice vantaggio per le stesse amministrazioni: consente la partecipazione delle imprese alla fase progettuale, in modo particolare per gli interventi di manutenzione e sugli impianti, su cui le imprese sono abbastanza aggiornate rispetto agli aspetti tecnologici, e consente agli enti di poter risparmiare sulle spese della progettazione esecutiva. Questo è un aspetto che noi evidenziamo in maniera marcata.

Su altri aspetti lasceremo il documento agli atti.

La valutazione delle offerte anomale si ricollega al RUP. Attualmente la norma prevede che il RUP non possa far parte delle commissioni di

gara; tuttavia la norma gli attribuisce la competenza nella verifica delle offerte anomale, un elemento molto importante in una procedura di gara e con una certa gamma di discrezionalità. Anche questo ci sembra un controsenso: il RUP decide sull'anomalia ma non può far parte delle commissioni di gara. Ci sono delle incongruenze.

Sulla qualificazione delle stazioni appaltanti ci sono alcuni aspetti da evidenziare. A breve, almeno in base allo schema del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che è stato pubblicato, molti Comuni non potranno far parte delle stazioni appaltanti con le loro strutture, perché non riusciranno ad avere la qualificazione; questo perché per avere la qualificazione a un livello medio (L-LM) – mi riferisco all'importo dei lavori fino alla soglia comunitaria – la struttura di ogni ente dovrebbe essere composta da almeno 2 tecnici laureati, 4 diplomati, 2 laureati in materie giuridiche o economiche e 3 soggetti diplomati: parliamo di una struttura di una decina di persone, che nei Comuni medio-piccoli non c'è. Questo significa che l'esperienza e la conoscenza di queste persone non saranno più disponibili.

Noi proponiamo, quindi, una riduzione dei requisiti che in questo momento vengono indicati nello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, con una qualificazione basata su criteri molto più snelli, ed eventualmente di non qualificare solo quelle stazioni appaltanti che non hanno, al vertice della struttura, un tecnico laureato, perché in quel caso mancherebbero effettivamente le competenze.

Analogo a questo, vi è il problema degli albi ANAC. Abbiamo visto già che ci sono una serie di problematiche, ma vedendo la linea-guida n. 5, la procedura di individuazione dei commissari di gara è molto lunga e farraginoso. Noi abbiamo stimato che ci vogliono circa tre mesi per insediare la commissione: tra richieste all'ANAC, comunicazioni della doppia terna, sorteggi, verifiche di compatibilità, tutta una serie di passaggi, si perdono tre mesi e questo, come diceva il Presidente, allunga tantissimo i tempi.

Anche in questo caso, proponiamo che una commissione qualificata debba essere prevista solo per appalti oltre la soglia. Sotto la soglia, in presenza delle qualificazioni che abbiamo detto prima per le stazioni appaltanti, penso che l'esperienza e la conoscenza sia più che sufficiente per quanto concerne la scelta di commissari interni, che in questo momento sembrerebbe esclusa in base alla linea-guida ANAC, che dovrebbe entrare in vigore il 15 aprile (non sappiamo ancora se verrà ulteriormente prorogata). Con riferimento alla categoria, aggiungiamo una notazione sugli incentivi per le progettazioni. In questo momento non sono previste le progettazioni e non è previsto l'incentivo per le attività di coordinamento. Noi chiediamo che quest'ulteriore attività venga inserita.

ESPOSITO. Abbiamo sintetizzato in questi punti alcuni aspetti del codice, ma il discorso è molto più ampio. Noi scontiamo un elevato grado di incertezza nel nostro lavoro: ogni volta che dobbiamo pubblicare un bando dobbiamo cercare di rifare tutta la cronistoria, per capire se dall'ul-

timo che abbiamo emanato è cambiato qualcosa in giurisprudenza, nelle linee-guida, negli aggiornamenti, nei precontenziosi, nei pareri. È un lavoro defaticante, che porta via molto tempo.

Ci vorrebbe un tavolo tecnico di maggior respiro per affrontare tutte le varie tematiche legate al codice. Parlavamo di snellezza, ma soprattutto di certezza delle regole da applicare. Se avessimo regole certe probabilmente tutto il sistema migliorerebbe. I risultati delle ricette che sono state finora proposte non sono quelli auspicati, quindi evidentemente c'è qualcosa che non funziona.

Si parla spesso di burocrazia: specie sui *media* i cittadini sentono sempre pronunciare la parola burocrazia. La burocrazia non è di per sé una brutta parola, in quanto significa rispetto delle regole, però non deve diventare un peso. Le prime vittime della burocrazia siamo noi funzionari, perché siamo costretti a navigare in un *mare magnum* di regole che a volte si contraddicono, come abbiamo messo in evidenza. Ripeto, noi siamo le prime vittime e poi vengono tutti gli altri.

Per questo motivo, chiediamo che venga fatta una profonda riflessione sul proliferare abnorme di norme sulla trasparenza a tutti i livelli. Noi curiamo pubblicazioni e monitoraggi con tantissimi dati, che inseriamo su diversi siti – potrei farvi una lista – come il SIMOG dell'ANAC, l'OpenBDAP del Ministero dell'economia e delle finanze e il CUP. Non sappiamo se qualcuno legga poi effettivamente questi dati e li metta in relazione tra loro.

Noi proponiamo un interlocutore unico, ossia che il dato venga comunicato una volta soltanto. La proposta, sul modello inglese, è pertanto quella di una piattaforma unica nazionale per poter fare le gare. In questo modo tutti gli organi dello Stato interessati e chi vuole potrebbero acquisire direttamente i dati. Oggi, al contrario, ogni amministrazione deve procurarsi una propria piattaforma, con costi che lievitano. A livello locale, ci stiamo arrangiando con fantasia, perché le risorse sono limitate, le difficoltà grandi e i linguaggi diversi. Le imprese sono oggi costrette a registrarsi su tante piattaforme e, quindi, con una registrazione unica nazionale si eliminerebbe molta burocrazia.

Le richieste che avanziamo sono legate non a interessi di parte, ma all'esigenza di creare le condizioni per svolgere il nostro lavoro con serenità ed efficienza. Infatti, siamo noi ogni giorno a dare risposte alle amministrazioni locali, che rappresentano il primo ente con cui si interfaccia il cittadino (dall'ufficio tecnico dei Comuni passa di tutto). Ci sono poi tanti altri aspetti da considerare. Nei Comuni di dimensioni medio-piccole è a volte lo stesso ufficio che si occupa dei lavori pubblici, dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, della gestione del territorio e altro ancora. In conclusione, senza fare digressioni, saremmo molto contenti se si potesse fare chiarezza in questo ambito.

Quanto alle verifiche e ai controlli, oggi, attraverso il sistema AVC-pass, si acquisiscono informazioni sull'impresa che ha vinto la gara. Se le gare vinte sono dieci, per ognuna avviene la verifica e, quindi, partono le richieste per i certificati casellari, la regolarità fiscale, il DURC e altre in-

formazioni. Sarebbe comodo se la stessa impresa venisse qualificata e verificata una volta soltanto. In questo modo, potremmo abbattere il flusso delle informazioni (con conseguente riduzione dei costi, anche sociali) e aggiudicare le gare nel giro di pochissimi giorni. Si avrebbe infatti il bollino verde o rosso per l'impresa: chi può partecipare e chi no, chi può contrattare e chi no con la pubblica amministrazione. Si tratta forse di una sorta di uovo di Colombo, a cui dobbiamo arrivare. Quando fu adottata la normativa nazionale sulla BDOE (Banca dati nazionale degli operatori economici) auspicammo che si sarebbe andati in questa direzione, ossia che, collegandoci alla banca-dati, avremmo potuto ottenere una sorta di DNA e carta d'identità dell'impresa, così da procedere immediatamente all'aggiudicazione, oppure all'esclusione della stessa dal procedimento. Tuttavia, ciò non si è ancora realizzato e non so se sarà mai possibile arrivarci.

PRESIDENTE. Ringrazio l'architetto Esposito per il contributo.

Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre domande.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio anzitutto gli auditi per le relazioni, che per noi sono molto utili.

Come il Presidente sa, è da dicembre scorso che svolgiamo audizioni aventi a oggetto la revisione della legge n. 50 del 2016. Devo essere onesta e dire che, generalmente, il filo conduttore di tutte le audizioni è stata la richiesta di semplificazione. Infatti, alcuni interventi che sembrano andare in questa direzione si traducono poi in misure che, arrivate sul tavolo dell'operatore, dell'imprenditore o del funzionario, sono quasi sempre una complicazione. Ho fatto l'amministratore pubblico per tanti anni, so bene che cosa significa e conosco le difficoltà che incontrano i Comuni, soprattutto quelli più piccoli che non sono dotati di un apparato tecnico molto costruito. Devo però dire che la burocrazia ingolfa sempre in tutte le realtà di dimensioni sia piccole, che grandi.

Il suggerimento avanzato oggi è quello di una piattaforma unica di registrazione. Ricordo che a breve verrà adottato il cosiddetto decreto-legge «sblocca cantieri», che verrà poi esaminato nelle Commissioni competenti. Parlando prima con il collega Campari dicevo che sarebbe bello avanzare questo suggerimento. Abbiamo parlato più volte di questa situazione e quindi sarebbe utile valutare la fattibilità di questa proposta. Il collega, però, mi diceva che non è così semplice impostare una piattaforma unica a livello nazionale. Sarebbe pertanto utile procedere *step by step*, in quanto avete detto che oggi ci sono troppi livelli e flussi di informazioni e che il sistema è ridondante. Magari potremmo valutare insieme come impostare la questione, visto che siete i diretti interlocutori.

La vostra associazione ha fatto presente ad ANAC le difficoltà che avete illustrato? È stato infatti toccato un punto fondamentale, ossia che le linee-guida che indicano la condotta da seguire sono a volte in contrasto con i dettami del codice. Pertanto, di fronte a questa circostanza a volte ci

si ferma. Quali delle due posizioni ha più incidenza sotto il profilo normativo? Cosa si fa? Si segue il codice o si seguono le linee-guida dell'ANAC? Vorrei sapere se avete fatto presente questa situazione, visto che siete i diretti interessati.

Abbiamo audito il presidente Cantone, che ha detto di non poter correggere ciò che gli arriva. Gli viene chiesto se l'appalto va bene in quel modo e se si può proseguire, ma lui non può correggere. Ci ha detto che di solito interviene laddove c'è la presumibile notizia di reato. Oggi abbiamo sentito un'altra campana. Quale scegliete, quindi, delle due posizioni? Vorrei inoltre sapere se siete stati uditi anche dal presidente Cantone e se vi è stato suggerito o detto qualcosa.

PRIMIANI. Con la vecchia Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) avevamo stipulato un Protocollo d'intesa che ha funzionato benissimo, fino all'arrivo di Cantone (parlo per quello che riguarda Unitel).

Con l'AVCP abbiamo fatto convegni in Italia, perché c'era un'osmosi di trasmissione di dati e di informazioni e c'era un interesse a voler sentire le associazioni. La nostra – mi permetto di dirlo – è l'unica associazione italiana che rappresenta i responsabili degli uffici tecnici: siamo proprio quelli a cui tutti guardano, perché l'Italia è fatta di Comuni, di piccoli, medi e grandi Comuni. Lasciamo perdere le aree metropolitane: noi abbiamo tra i nostri iscritti anche tecnici di aree metropolitane, ma chiaramente non riscontrano gli stessi problemi che affrontiamo noi.

Con la vecchia AVCP si avviava un discorso di interpretazione su ogni problematica che emergeva, tanto è vero che i dirigenti dell'ANAC sistematicamente partecipavano ai nostri convegni (ne facevamo 40-50 in un anno in giro per l'Italia) ed era il modo migliore per confrontarsi. Purtroppo, con questo nuovo acronimo che è stato dato all'Autorità, che ha assunto un ruolo di castigatore, siamo stati estromessi e francamente non c'è stata più la possibilità di interagire. Ogni tanto mandiamo delle note, ma restano lì dove stanno.

Ci auguriamo un'apertura e un dialogo costruttivo su queste posizioni. Noi abbiamo un problema: se sono il responsabile di un ufficio, ma non riesco ad essere il responsabile del procedimento di tutte le opere pubbliche che ho, se ne ho quaranta, a quel punto devo pensare di darle a qualcuno.

Vi è poi il problema dei requisiti dei RUP, stabiliti dall'ANAC. Io non so da dove si partoriscono queste idee, chi le partorisca. Se io ho due o tre collaboratori geometri e non posso assegnare loro un'opera che supera il milione di euro, perché non hanno l'esperienza ventennale che richiede la norma, come faccio? Se assegno un incarico da RUP, questa persona, rispettando le linee-guida dell'ANAC, si sostituisce al suo capoufficio nella firma del contratto e nella valenza degli atti che fa verso l'esterno, superando così i canoni che la legge stabilisce e attribuisce ai responsabili del procedimento. Stiamo parlando dell'abc, ma nel 2019 siamo di fronte a questi problemi.

Spiegate ai Comuni come devono fare, perché noi non lo sappiamo. Io personalmente non lo so. Se vi racconto la mia esperienza di ieri con l'ANAC voi dite che non è possibile. Non voglio portarla sul piano personale, ma ogni situazione diventa personale, perché ci sono interpretazioni che certe volte diventano illogiche. Non lo diciamo per noi, ma perché vogliamo essere degli interlocutori credibili nei confronti dell'impresa.

Oggi c'è una casistica vastissima di problemi. Abbiamo accennato a qualcosa; abbiamo riportato nel documento una serie di punti che riteniamo più pregnanti. Per noi, ad esempio, un progetto esecutivo deve essere un progetto esecutivo. Cosa significa la parola «validato»? Quando il progetto è validato, vuol dire che, sotto tutti i punti di vista, non deve essere più corretto da nessuno. Che significa fare l'offerta economicamente più vantaggiosa, quando io ho una progettazione per cui, nel dettaglio, devo sapere dove va a finire la vite? Poi ci meravigliamo che in Germania, in Francia e in Svizzera fanno progettazioni esecutive. Le progettazioni esecutive si fanno in Italia come si fanno in Germania e si devono fare allo stesso identico modo.

Qualcuno dà a determinate società la patente per accreditare, per validare, per verificare, ma poi queste verifiche non vengono fatte secondo il vero spirito della validazione. Non voglio prendermela con nessuno, ce la dobbiamo prendere con noi stessi; perché poi bisogna controllare chi controlla. È un modo per girarci intorno e intanto si sono inventati il RUP, così tutte le colpe sono le sue.

Sono funzioni che fanno tremare i polsi a chi non l'ha mai fatto, ma il giorno in cui uno si trova di fronte a determinati problemi è solo; perché noi siamo soli, non abbiamo gli uffici legali con cui interloquire per definire le cose. I consigli te li danno tranquillamente, perché sono consigli, ma non più di questo. Oggi ci dobbiamo scontrare con le responsabilità personali che un TAR attribuisce, se ritiene che, in qualche maniera, una procedura possa essere viziata, abbia creato un danno emergente o vi sia stato un lucro. Siamo in balia di queste situazioni e sono molto delicate.

Perciò, va bene il codice. Noi, come associazione, siamo disponibili e siamo tanti in Italia; se volete abbiamo persone da poter mettere al vostro fianco, non dico in Commissione, ma nelle sottocommissioni, dove si studiano queste norme.

Siamo stati al Ministero del tesoro per studiare sulle banche-dati. Vi garantisco che è un lavoro straordinario e siamo riusciti anche a limare degli aspetti. L'architetto Notarini ha passato un anno sulla BDAP (banca dati delle amministrazioni pubbliche) per cercare di limare delle situazioni. Con ITACA noi operiamo gratuitamente. Oggi ognuno di noi si è preso le ferie ed è venuto in Commissione per cercare di dirvi queste cose. Ma lo facciamo per chi? Per noi o per un interesse collettivo? Non si pensi che lo stiamo facendo per noi.

Noi abbiamo contro le categorie forti – e questo lo devo dire: abbiamo gli ordini contro, perché pensano che vogliamo rubare loro il lavoro, perché vogliamo fare la progettazione. Ma a noi non interessa.

Noi facciamo la progettazione nei Comuni (e lei che ha fatto l'amministratore lo sa molto bene): se non ci sono i progetti di prefattibilità tecnica non si può andare avanti. Noi diamo all'esterno la fase del progetto definitivo ed esecutivo, perché non la possiamo fare, ma senza la fase di avvio come può un'opera pubblica essere proposta? Se non c'è un quadro economico per decidere che per fare una strada serve un milione, chi lo deve dire? Ci rivolgiamo all'esterno? Non ho i soldi per poterlo fare. Io l'incarico non lo posso dare, perché questa è la realtà. Noi non abbiamo fondi stabiliti o stanziati. La storia è molto lunga: dobbiamo mettere i piedi per terra e decidere da dove vogliamo partire.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di Unitel per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori proseguono ora con l'audizione di rappresentanti di Dekra Italia. Do il benvenuto al dottor Purcaro, al dottor Dadati e alla dottoressa De Vito, e senza ulteriore indugio do la parola al dottor Purcaro.

PURCARO. Signor Presidente, egregi senatori, vi ringrazio innanzitutto per la disponibilità. Sono Toni Purcaro, amministratore delegato di Dekra Italia e membro della *executive committee* di Dekra Worldwide.

Dekra è una multinazionale che ha circa novantacinque anni di storia. La nostra visione è quella di essere un *partner* globale per la sicurezza, quindi ci occupiamo di sicurezza sulla strada, al lavoro e negli ambienti domestici.

Siamo presenti in 55 Paesi e siamo oltre 44.000 dipendenti. Siamo un'azienda completamente indipendente, in quanto al nostro vertice abbiamo un'associazione e per statuto non siamo quotabili o scalabili. Tutto ciò che facciamo è realizzato in conformità alle normative di tutti e cinque i continenti nei quali lavoriamo.

Ci occupiamo di testare prodotti e servizi per l'immissione sul mercato, sia rispetto alla verifica delle normative locali, sia contribuendo a migliorarle nel rispetto degli *standard* di sicurezza.

In particolare, oggi abbiamo il piacere e il privilegio di condividere con voi una nostra riflessione circa il miglioramento della sicurezza negli ambienti di lavoro. Vi faremo vedere una possibile modalità basata sulla tecnologia.

In questo caso, al nostro interno abbiamo un centro di eccellenza per lo sviluppo delle tecnologie digitali a supporto delle soluzioni che presentiamo sul mercato. Ricordo che il mercato è costituito sia da aziende private, che da istituzioni e l'obiettivo è sempre quello di migliorare gli *standard* di sicurezza.

Per quanto riguarda la sicurezza negli ambienti di lavoro, il contesto è molto conosciuto. I numeri sono davvero impressionanti, in quanto parliamo di 313 milioni di incidenti non fatali sul lavoro verificati nel 2015 attraverso l'International Labour Organization. Di questi circa 2,3 milioni circa sono stati incidenti letali. Se guardiamo poi al risvolto economico (che sicuramente non è paragonabile all'effetto sociale), nel 2017 gli inci-

denti e le malattie legate al lavoro hanno avuto, in tutto il mondo, un costo di circa 3.000 miliardi di euro, pari al 3,9 per cento del PIL. Nell'Unione europea il costo è stato pari al 3,3 per cento del PIL (ossia 476 miliardi di euro). Occorre valutare l'impatto molto serio che sui costi dello Stato hanno le spese mediche, la perdita di produttività, il danno alla reputazione e anche l'impatto emotivo.

Desidero parlarvi di un'applicazione – che abbiamo chiamato Dekra Works@afe – che ha un obiettivo fondamentale, rappresentato nella *slide* che vi propongo. Si tratta, in buona sostanza, di un'applicazione collegata a dei sensori che consentono di monitorare in *realtime* (ossia costantemente, senza interruzioni) il corretto utilizzo dei dispositivi di protezione individuale all'interno dei cantieri.

Come funziona il processo? Vi è anzitutto la possibilità, attraverso i sensori collegati ai singoli oggetti (mi riferisco al casco, piuttosto che ai giubbini di sicurezza o alle scarpe), di monitorare l'accesso al cantiere da parte di personale autorizzato (già profilato nel rispetto di tutte le normative sulla *privacy*) e il corretto impiego dei dispositivi di protezione individuale. Penso, ad esempio, al casco, che deve essere utilizzato e posizionato nel modo giusto (non deve infatti essere utilizzato in una posizione non confacente alla sua destinazione e non deve muoversi). Lo stesso discorso vale per i dispositivi un po' più difficili da monitorare, come le calzature. In questo caso, il tracciamento è consentito dalla tecnologia RFID.

Sempre in questo ambito, vi è la possibilità di monitorare il movimento dei mezzi di trasporto e delle macchine movimento terra all'interno del cantiere, nonché di valutare la prossimità di un operaio o una qualsiasi persona che si trova all'interno dell'area del cantiere. Non da ultimo, vi è la possibilità di monitorare la concentrazione di polveri pericolose. Pensate a quello che può accadere all'interno di una galleria o di un cantiere importante. Infine, vi è la possibilità di monitorare i dati biometrici del lavoratore, con tutti i risvolti in termini di compatibilità con il rispetto della *privacy*.

Tutto ciò avviene attraverso l'ambiente tecnologico, che si può vedere al centro della *slide*. Al centro vedete il *database* che raccoglie queste informazioni e l'applicazione che è il cuore che fa dialogare i sensori, presenti sul lato sinistro della *slide*. Sulla destra vedete invece alcune tipologie di risultati. I risultati sono visibili su un cruscotto nel quale sono installati gli strumenti di comando e di controllo che indicano il corretto utilizzo dei dispositivi che si possono verificare, in questo caso, via *mobile*. Pertanto, in *realtime* è possibile controllare, senza la presenza fisica di persone – ispettori o personale – che controllano solo in determinati momenti. In questo caso, il monitoraggio è costante e l'applicazione consente di valutare il corretto utilizzo dei dispositivi e chi li sta indossando.

Come potete ben immaginare, i benefici sono notevoli. Innanzitutto, si passa da un monitoraggio occasionale a uno costante da remoto. La possibilità è avere l'informazione in modalità sia *online*, che *offline*, a tutti i livelli e in tutti i contesti in cui si può lavorare in questo modo. Vi è una

perfetta trasparenza su chi è abilitato all'accesso al cantiere e a quanto viene effettuato, con tutto ciò che ne consegue in termini di allarmi acustici e quant'altro.

Mi fa molto piacere condividere con voi, soprattutto in questa sede, le sperimentazioni che ci sono già state in passato in Italia. Una delle sperimentazioni che ho avuto modo di conoscere riguarda un progetto realizzato dalla Direzione territoriale dell'INAIL in Campania. Qualche anno fa, credo in collaborazione con l'Università di Napoli, è stato realizzato un progetto, chiamato SI.S.Ca., utilizzato e testato per la realizzazione del cantiere della metropolitana e di Piazza Garibaldi. Parlo di queste due iniziative perché si tratta di cantieri molto grandi che hanno consentito l'utilizzo di questa tecnologia.

Ritengo che ciò possa costituire un valido esempio, anche perché si tratta di un'applicazione finanziata dall'INAIL, ossia da un'amministrazione pubblica, e, di conseguenza, rappresenta una *best practice* che è importante sottolineare, anche perché non siamo gli unici. Inoltre, l'applicazione di cui sto parlando esiste già e, quindi, stiamo parlando non di una tecnologia che si deve sviluppare, bensì di un qualcosa che esiste da anni e che non necessita di ulteriore sperimentazione. La tecnologia può però essere implementata e i costi – si tratta di un aspetto molto importante – sono veramente irrisori rispetto al valore medio di un appalto pubblico (si tratta infatti di sensoristica). Insomma, stiamo parlando di cifre veramente irrisorie.

Quale potrebbe essere il reale valore dell'utilizzo di questa applicazione o anche di altre? Ho riportato il caso italiano perché rappresento una multinazionale, ma appartengo a questo Paese e, quindi, mi fa piacere condividere le *best practice* che ci sono sul mercato. Vi è la possibilità reale e immediata di ottenere un beneficio misurabile e concreto derivante dall'utilizzo corretto di una tecnologia non dico matura, ma molto diffusa e – tra l'altro – sperimentata in contesti molto ampi.

Quali sono i settori di applicabilità di questo tipo di tecnologia? Potremmo dire tutti (ne abbiamo elencati alcuni). Per quanto ci riguarda, operiamo in tutti i mercati in giro per il mondo in contesti più o meno evoluti. Personalmente rappresento 33 dei 55 Paesi in cui opera la mia azienda e, quindi, vi porto un'esperienza molto concreta, più che un racconto.

Questo è un caso nel quale l'utilizzo della tecnologia può sicuramente migliorare il nostro stile di vita e – soprattutto – può essere utile in questa fase in cui la sicurezza – come abbiamo visto – ha un costo sociale e un impatto notevole che potremmo contribuire a ridurre in maniera consistente.

Questo è il contesto di riferimento. È chiaro che nell'applicazione di questa tecnologia ci possono essere diversi ruoli: dal collezionare le informazioni circa la cantieristica alla produzione della reportistica, alla sicurezza degli ambienti in cui vengono depositate queste informazioni, nonché al loro uso per vari fini (non solo monitorare il corretto utilizzo e fare una statistica in ordine all'eventuale riduzione del numero di incidenti da

parte di chi applica questo tipo di tecnologia, ma – soprattutto – tutto ciò che ne deriva in termini di esperienza per normare e anche per formare e affiancare le aziende a cui un domani possano essere affidati lavori molto complessi).

In questo caso, la tecnologia viene utilizzata come strumento non tanto di monitoraggio, quanto di prevenzione e miglioramento dello stile di vita degli ambienti in cui oggi tutti noi viviamo.

Signor Presidente, ho così concluso. Sono chiaramente disponibile a rispondere a eventuali domande che vogliate porre.

PRESIDENTE. Dottor Purcaro, la ringrazio per la sua esposizione e il materiale che desidera consegnare alla Commissione.

Dichiaro aperto il dibattito.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Dottor Purcaro, se ho ben capito, in Italia non c'è una norma che obbliga ad adottare la modalità che lei ci ha illustrato per garantire la sicurezza nei cantieri. Lei ha riportato l'esempio di Napoli, dove il dispositivo è stato utilizzato, ma – ripeto – mi pare di capire che il suo utilizzo non è obbligatorio. Perché?

PURCARO. Confermo che, sulla base delle nostre informazioni, non è obbligatorio l'utilizzo di questa tecnologia. Ovviamente dico una cosa molta nota: dal punto di vista legislativo esiste l'obbligo di utilizzo delle dotazioni di protezione individuale, ma non esiste una tecnologia che ne consenta la tracciabilità.

Personalmente ritengo che questa possa essere una grande opportunità, soprattutto perché, quando si parla di tecnologia, in questo particolare momento storico, molte volte pensiamo che tante cose siano già esistenti, ma quando si va a vedere la reale applicabilità ci si rende conto che si tratta di sperimentazioni.

Per quanto riguarda questo tipo di tecnologia, posso sicuramente dare evidenza che si tratta di un prodotto maturo, quindi realmente applicabile. Non siamo nel regime delle ipotesi o di quello che ci piacerebbe fare; siamo in un contesto reale e di applicazione anche molto semplice e con costi – questa è un'altra cosa importante – molto ridotti. Se parliamo di sensoristica, parliamo di un intervento di 3-4.000 euro, che rispetto a una commessa di un cantiere pubblico sarà forse lo 0,001.

PRESIDENTE. Il monitoraggio per la stazione viene fatto da voi oppure può essere fatta da chi appalta il lavoro? Ovviamente con i sensori è possibile monitorare di tutto e di più. Io ho esperienza nel campo dei movimenti dei palazzi (sono un geologo): in caso di frana, se si muovono degli edifici o delle porzioni di edifici, ci sono dei sensori che segnalano l'entità del movimento e danno l'allarme; però ci deve essere una stazione sempre pronta. Poi magari si fa anche l'allerta rapida e si imposta la strumentazione in modo che parta l'allarme.

PURCARO. Sì. Dalla *slide* possiamo capire che ci sono tre contesti. C'è una stazione che monitora costantemente; si tratta di un unico soggetto, una centrale – come diceva lei – di monitoraggio *real time*, da remoto, che può monitorare da uno a innumerevoli cantieri. L'applicazione – il *software* – è programmata funzionalmente al monitoraggio di determinati fattori: l'accesso, l'utilizzo corretto del dispositivo, se il dispositivo si muove, se si muove in un determinato modo e in determinati intervalli di tempo, i movimenti delle macchine che si trovano all'interno del cantiere, a una certa distanza, e soprattutto le polveri (immaginate cosa può succedere nelle gallerie). C'è, quindi, un monitoraggio costante da remoto, da parte di un soggetto (che viene rappresentato al centro di questo schema), il quale, oltre a monitorare, può rendere disponibili i dati secondo un accesso autorizzato, personalizzato, profilato e sicuro – questo è un elemento molto importante – per tutti coloro che ne abbiano l'autorizzazione e la necessità, a vario titolo: a seguito di un incidente, per effettuare una statistica, a seguito di monitoraggio della reale presenza all'interno dell'ambiente di lavoro solo di personale autorizzato (per fare esempi molto banali), fino a elementi più importanti, come la valutazione della percentuale di osservanza delle norme che oggi già esistono. Stiamo parlando di un oggetto, se così lo vogliamo chiamare, che monitora la reale applicazione di norme che già esistono, non di norme nuove.

CAMPARI (L-SP-PSd'Az). Avete uno studio su quale abbattimento degli infortuni – e soprattutto di quali tipologie – sul cantiere e nel mondo lavoro potrebbe determinarsi?

PURCARO. Potremmo sicuramente fornirlo. Ad oggi noi gestiamo dei dati, per le aziende che ci affidano questo incarico, che sono di proprietà di queste aziende, quindi non sono dati pubblici. Abbiamo le informazioni, ovviamente, ma appartengono ad aziende. Per renderle pubbliche è necessario verificare la disponibilità di questi soggetti a condividerle, per la *privacy*. La risposta è sì, ma bisogna trovare il contesto giusto e la collaborazione affinché vengano diffusi, perché ad oggi gli utilizzatori sono aziende private che fanno di questi dati una loro proprietà.

CAMPARI (L-SP-PSd'Az). Quindi non ce li abbiamo: li avete voi, ma non sono pubblici, non si possono consultare.

PURCARO. Sono di proprietà dei nostri clienti. Noi non abbiamo informazioni pubbliche, perché non facciamo ricerche, ma gestiamo questa applicazione. Nella misura in cui siamo autorizzati a elaborare i dati per fini informativi, è sicuramente necessario chiedere un'autorizzazione. Le informazioni ci sono, ce le abbiamo, ma non sono disponibili, per questo motivo.

DI GIROLAMO (M5S). Signor Presidente, essendo entrata con lieve ritardo, non ho compreso bene il significato dell'icona che individuava la possibilità di utilizzare il dispositivo sia *on line* che *off line*, quindi chiedo se può rispiegare quel passaggio.

Inoltre, vorrei sapere che tipo di tecnologia usa attualmente il sistema per lo scambio di dati e se questa tecnologia potrebbe essere migliorata grazie allo sviluppo del 5G.

PURCARO. La ringrazio della domanda, perché introduce un elemento veramente molto interessante. Non c'è dubbio che il 5G rende tutto molto più rapido e accorcia i tempi in maniera abissale. Questo è funzionale allo scambio delle informazioni.

Faccio l'esempio della tecnologia già disponibile per i veicoli a guida autonoma, già oggi esistenti. L'intervallo temporale che intercorre dal momento in cui la tecnologia oggi presente su un'auto a guida autonoma individua l'ostacolo e l'effetto che può produrre con il 5G si accorcia notevolmente. Di conseguenza, tutto ciò che oggi è sperimentazione potrebbe diventare facilmente applicazione. In questo caso vi è lo stesso effetto: c'è un riscontro immediato.

Relativamente alla tecnologia utilizzata, per quanto riguarda i dispositivi più complicati da tracciare (si immagini le scarpe, visto che sono due, che si devono muovere in funzione di una persona), la tecnologia al momento utilizzata è quella della radiofrequenza, soprattutto perché è quella che viene utilizzata anche nella tracciabilità della logistica (le piattaforme RFID).

Questo è molto utile ed è necessario affinché la connettività, ossia l'affidabilità della tecnologia alla base, sia valida anche in ambienti particolarmente disagiati, tipo una galleria.

FEDE (M5S). Vorrei avere una precisazione. Il vostro progetto è sviluppato da una società che lavora nel campo della sicurezza e che offre ai propri clienti uno strumento di monitoraggio per la corretta applicazione e per la verifica, per i responsabili della sicurezza, di cosa avviene nel cantiere, per prevenire o per indurre comportamenti più corretti e conformi alle normative. Questo tipo di applicativo a vostro giudizio – premesso che è stato pensato da chi come voi rifornisce le aziende, le assiste e le supporta nell'applicare la sicurezza, quindi è uno strumento aziendale – può essere di supporto a chi invece, a livello istituzionale, è preposto al controllo della sicurezza? Chiaramente non con funzioni sanzionatorie, ma magari per verificare quali sono le aziende virtuose o per mettere sotto esame quelle meno virtuose. Chiaramente questo implicherebbe un uso massivo, quasi imposto dalla legge; si tratterebbe, quindi, di uno strumento di controllo aziendale, a cui possa aver accesso una rete pubblica per verificare quali sono le pratiche più corrette e magari focalizzare meglio chi ha bisogno di essere osservato, richiamato e ripreso.

Avete pensato a questo tipo di aspetto, tenuto conto che passa per la diffusione dello strumento presso tutti gli operatori, cosa che non vedo

molto facile, se non attraverso un'imposizione per legge, laddove questa sia la via del controllo?

PURCARO. Si tratta di quello che è sintetizzato nella *slide* e – fondamentalmente – di quanto ho detto poc'anzi circa l'utilità e l'utilizzabilità delle informazioni che vengono raccolte.

Noi lo abbiamo raccontato e rappresentato come utilizzo delle informazioni per *training*, *coaching*, miglioramento dell'ambiente di lavoro e attività di rendicontazione. È insito nel valore dell'utilizzo di questa tecnologia, che, non solo in specifici casi, ma anche nella legge dei grandi numeri, può dare evidenza della corretta applicazione delle normative già esistenti e di come, di conseguenza, una tracciabilità costante può davvero contribuire a migliorare i tassi di incidentalità che abbiamo visto in precedenza.

Inoltre, sempre dal punto di vista dell'infrastruttura attraverso la quale vengono raccolte le informazioni, è necessario disporre di uno spazio di archiviazione e, quindi, di un'elaborazione molto forte. Oggi, con le tecnologie disponibili per quanto riguarda la parte di *big data analytics* e di *storage* delle informazioni, ciò è sicuramente molto semplice.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il prezioso contributo offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

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

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

I lavori terminano alle ore 12,15.

