Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 20

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

8ª COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

66ª seduta (pomeridiana): martedì 9 aprile 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

IC 0281
TIPOGRAFIA DEL SENATO

INDICE

Audizioni di rappresentanti di ANIP (Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e servizi integrati), ANPCI (Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia), CONORD (Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord), AIPARK (Associazione Italiana Operatori Sosta e Mobilità), Osservatorio Nazionale sulle Infrastrutture di Confassociazioni, ASMEL (Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali) e Corte dei conti

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 6, 12 e *passim*
DESSÌ *(M5S)* 7, 11, 16
FAGGI *(L-SP-PSd'Az)* 6, 54
FEDE *(M5S)* 53
MALLEGNI *(FI-BP)* 51
MARGIOTTA *(PD)* 8, 52
PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)* 18, 54
SANTILLO *(M5S)* 9, 15

* *BANNERMAN* . . . . . *Pag.* 25
* *BUSCEMA* 44, 51, 55
CAGGIANO 39
CIANCIOTTA 32, 39
DIAMANTE 11
FAGIOLI 20, 24
MATTIOLI 4, 7, 9
* *MEROLA* 26, 31
MONACO 42
* *ORTENZI* 35
PINTO 40
SELLA 12, 15
STEVENAZZI 23, 24

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 ANIP: il dottor Lorenzo Mattioli, presidente, il dottor Massimo Diamante, vice presidente, il dottor Umberto Diamante, associato, il dottor Paolo Valente, Ufficio relazioni esterne, e la dottoressa Cristina Brugiotti, Ufficio relazioni istituzionali; per ANPCI: l'ingegner Roberto Sella, sindaco di Lozzolo e presidente ANPCI Vercelli; per CONORD: il dottor Alessandro Fagioli, sindaco di Saronno e vice presidente Conord, e l'architetto Massimo Stevenazzi, dirigente settore urbanistica e lavori pubblici del Comune di Saronno; per AIPARK: l'architetto Laurence A. Bannerman, segretario generale AIPARK e presidente dell'Associazione EPA – European Parking Association, e il dottor Federico Merola, amministratore delegato di ARPINGE; per l'Osservatorio nazionale sulle infrastrutture: il dottor Stefano Cianciotta, presidente, e il dottor Antonio Ortenzi, vice presidente esecutivo; per ASMEL: il dottor Giovanni Caggiano, presidente, il dottor Francesco Pinto, segretario generale, il dottor Marco Monaco, consulente legale, e la dottoressa Lucilla Deleo, consulente legislativo e per i rapporti istituzionali; per la Corte dei conti: il dottor Angelo Buscema, presidente, il dottor Ermanno Granelli, presidente di sezione preposto alla funzione di coordinamento sezioni riunite in sede di controllo, il dottor Luigi Caso, consigliere sezioni riunite in sede di controllo, e la dottoressa Maria Luisa Lanzafame, Ufficio Stampa.

I lavori hanno inizio alle ore 15,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti di ANIP (Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e servizi integrati), ANPCI (Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia), CONORD (Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord), AIPARK (Associazione Italiana Operatori Sosta e Mobilità), Osservatorio Nazionale sulle Infrastrutture di Confassociazioni, ASMEL (Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali) e Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web*, YouTube e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

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

Sono previste oggi audizioni di rappresentanti dell'Associazione nazionale imprese di pulizia e servizi integrati (ANIP), dell'Associazione nazionale piccoli Comuni d'Italia (ANPCI), della Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord (CONORD), dell'Associazione Italiana Operatori Sosta e Mobilità (AIPARK), dell'Osservatorio nazionale sulle infrastrutture di Confassociazioni, dell'Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali (ASMEL) e della Corte dei conti.

Le audizioni avranno una durata complessiva di non più di trenta minuti comprensivi della relazione illustrativa degli auditi e del tempo per eventuali domande da parte dei senatori e per le relative risposte. Invito pertanto tutti ad essere sintetici.

Iniziamo con l'audizione dell'Associazione nazionale imprese di pulizie e servizi integrati (ANIP). Sono presenti il dottor Lorenzo Mattioli, presidente, il dottor Massimo Diamante, vice presidente, il dottor Umberto Diamante, associato, il dottor Paolo Valente, Ufficio relazioni esterne, e la dottoressa Cristina Brugiotti, Ufficio relazioni istituzionali.

Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e cedo loro la parola.

MATTIOLI. Signor Presidente, ringrazio la Commissione, ringrazio i senatori per aver accolto la nostra richiesta di audizione.

Sono Lorenzo Mattioli, presidente di ANIP Confindustria ormai dal lontano 2014. La nostra associazione dal 2015 è entrata a far parte di Confindustria. È un'associazione di primo livello e rappresenta con il proprio codice ATECO i servizi di pulizia ed i multiservizi. Abbiamo richiesto l'audizione perché non vi nascondiamo una certa preoccupazione relativamente al documento e al disegno di legge recante la delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici.

Il primo punto che mi preme fortemente sottolineare, dal momento che noi rappresentiamo un settore *labour intensive*, quindi ad alta intensità di manodopera, è il fatto che nel disegno di legge non è mai citata, scritta o riportata la parola servizi. Questo è un elemento per noi assolutamente fondamentale e dirimente perché è l'*incipit* di qualunque possibile ragionamento. Noi chiediamo come prima richiesta una differenziazione tra contratti di lavori, servizi e forniture. Gli appalti di lavori pubblici sono profondamente e significativamente diversi dai contratti di servizi pubblici; questo è il *leitmotiv* di tutti i nostri *position paper*, di tutte le nostre audizioni e di tutti i nostri documenti ufficiali.

La seconda richiesta è la semplificazione del numero delle stazioni appaltanti; è un punto che meglio riporterò nella qualificazione. È quanto mai essenziale e fondamentale – anche questo è un argomento che portiamo avanti da anni – che il numero delle stazioni appaltanti, quindi il

numero di coloro che acquistano beni e servizi dello Stato, sia sensibilmente ridotto.

Oggi le stazioni appaltanti sono più di 36.000; nonostante era stato avviato un progetto di aggregazione dei centri di costo, questo purtroppo non si è ancora completato e verificato e quindi 36.000 RUP che acquistano beni e servizi rappresentano un elemento – come potete comprendere – di grande difficoltà sul mercato perché, tolte le amministrazioni virtuose e quindi le *best practice*, vi è poi una scarsa informazione, poca conoscenza, se non peggio, paura di bandire gare e quindi si va avanti in regime di proroga.

Il terzo elemento fondamentale è volto ad uniformare quanto mai il disegno di legge alle direttive europee. L'Europa si è pronunciata al riguardo in modo estremamente chiaro già da tempo, già nella prima direttiva del lontano aprile 2014. Lasciatemi dire che già da tempo, ed anche nella passata legislatura, avevo detto che sarebbe stata sufficiente una semplice traduzione del testo dall'inglese all'italiano; così non è stato, si è voluto seguire un processo che ha portato alla legge delega e poi al nuovo codice degli appalti che di fatto ha disatteso quelle che erano le indicazioni della direttiva europea, portando peraltro, come sapete, ad una procedura di infrazione per l'Italia su diversi punti, in particolare uno che a noi sta molto a cuore. Mi riferisco al massimo ribasso; la direttiva infatti nasce nel lontano 2013 con un obiettivo ben preciso: gli appalti, i contratti di pulizie e di servizi non possono essere aggiudicati al massimo ribasso.

Il quarto punto si propone di migliorare la qualificazione degli appalti di servizio ovvero di lavori, con specifico riferimento ai servizi agli immobili. È un punto essenziale perché rientra in un più ampio e qualificato aspetto che è quello relativo al progetto dei lavori, di cui si è parlato molto nelle settimane e nei mesi scorsi. Peccato però che non si conosca l'importanza dei progetti dei servizi e quindi non si riesca poi a qualificare neanche il servizio che noi andiamo a fare, in particolare agli immobili. Questo lo dico anche alla luce del fatto che, non più tardi di qualche giorno fa, la CONSIP, che è la più grande stazione appaltante italiana di beni e servizi dello Stato, azionista il MEF, ha bandito una gara per i servizi di pulizie agli immobili di 1.425 milioni di euro.

Quinto punto: la qualificazione delle stazioni appaltanti. È un aspetto estremamente importante che fa il pari con la semplificazione: se non riusciamo a qualificare e a formare meglio le stazioni appaltanti, non potranno mai bandire delle gare che permettano di offrire un servizio migliore ai cittadini.

Sesto punto: una più ampia partecipazione agli appalti attraverso l'implementazione di forme aggregate alle gare. Ci siamo lungamente battuti sul punto alla luce di quelli che sono stati i recenti pronunciamenti dell'Antitrust. Presidente, mi scuserà se sono così veloce, ma vorrei interpretare a pieno la sua esigenza.

Settimo punto: garantire un'adeguata tutela sociale del lavoro, dell'occupazione e della sicurezza sul lavoro, soprattutto per il *labour inten-*

sive. Noi, come qualcuno ha detto prima e meglio di me, siamo un settore che è stato in questi anni un ammortizzatore sociale e ci siamo fatti carico di un portato significativo del mondo del lavoro. Siamo uno dei settori che maggiormente sono impegnati nel mondo del lavoro; ricordo che nelle nostre imprese e aziende per più dell'80 per cento il costo della manodopera incide sui nostri bilanci, quindi le nostre aziende sono fatte fondamentalmente di persone e di operatori, soprattutto di sesso femminile (oltre il 60 per cento). Per noi l'aspetto sociale è estremamente importante e significativo. Ricordo peraltro che purtroppo il contratto nazionale multiservizi è scaduto ormai da qualche anno; nel disegno di legge non vi è traccia di tale aspetto.

Ottavo punto: garantire un'adeguata tutela sociale e criteri di aggiudicazione, in particolare per i servizi, che non siano limitati solo al massimo ribasso. Forse è il punto più importante e significativo.

Ciò che ci preoccupa davvero tanto è il combinato disposto del fatto che non è citata la parola servizi e soprattutto che si sta fortemente spingendo verso una richiesta, un obiettivo, anzi una soglia altamente significativa per aggiudicare le gare al massimo ribasso. Questo vuol dire che tutto quello per cui noi ci siamo battuti nella vecchia legge Merloni, nel famoso Allegato P, nel collegato e nella legge delega della scorsa legislatura, nel codice degli appalti e in particolare nelle linee guida ANAC, cioè l'offerta economicamente più vantaggiosa e quindi la qualità del progetto, è completamente disattesa.

È evidente che se le nostre aziende sono *labour intensive*, e quindi il costo della manodopera incide per l'80 per cento, con un'offerta con un ribasso del 50 per cento vuol dire che qualcosa non funziona, il bando o il capitolato sono sbagliati, oppure c'è qualcosa che non è compatibile con i costi dell'azienda.

PRESIDENTE. La ringrazio per l'esposizione.

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, concordo sul fatto che le due posizioni dovrebbero essere distinte, una questione che riguarda i lavori e gli appalti e l'altra che riguarda il lavoro e le forniture perché trattasi di due fattispecie che possono, per una forma di «praticità», essere riunite in un compendio normativo, ma in effetti poi, quando è ora di entrare nel merito, una delle difficoltà che incontreremo nel verificare tutta la parte normativa è data dal fatto che, in base alla mia personale impostazione, ritengo che dovrebbero essere disciplinate in modo snello, restando distinte. Concordo quindi con il dottor Mattioli.

PRESIDENTE. Io le chiedo se l'offerta economicamente più vantaggiosa lascia un margine troppo alto di soggettività, rendendo possibile il determinarsi di situazioni non chiare. Il massimo ribasso, invece, sia pur con una mediazione, con l'introduzione di un algoritmo che taglia fuori le offerte anomale, potrebbe essere forse una soluzione. Non parlo del

massimo ribasso *tout court*, anche se chiaramente nell'ambito dei servizi non è così semplice.

DESSÌ *(M5S)*. Signor Presidente, intervengo solo per dire che anche a mio giudizio, quando si parla di servizi, le offerte al massimo ribasso non sono assolutamente congrue, soprattutto per quando riguarda i servizi riferiti alla persona, che prevedono un costo orario per la persona stessa che deve essere dignitoso. Come Governo stiamo innalzando il costo minimo orario riferito alla persona su cui il più delle volte, quando si parla di servizi, si va ad incidere in maniera esclusiva visto che, per quanto concerne la fornitura di personale per lavori semplici e di basso cabotaggio – pulizie, facchinaggio e così via, come ricordava anche il Presidente – non c'è un *know how* particolare che fa alzare il prezzo.

Accade dunque che, abbassando il prezzo, si riducono i salari delle persone e sono d'accordo sul fatto che questo non può essere da noi accettato: è una situazione che va normata e regolamentata. Troppe volte abbiamo visto fissare un prezzo addirittura al di sotto del minimo orario, con concorrenti che ricorrevano, ma che non facevano neanche in tempo a vincere il ricorso rispetto a cooperative che, in maniera becera, sfruttavano il lavoro di tanta gente e lo svendevano in questo modo, soprattutto presso enti pubblici e locali. Tutto questo, secondo me, non dovrebbe essere permesso.

MATTIOLI. Signor Presidente, per rispondere anche alla sua domanda, forse quello che è stato evidenziato è il problema più articolato e complesso: potrebbe sembrare apparentemente semplice, ma è un po' un cane che si morde la coda. È evidente che, come anche qui è stato detto, se questo è un settore in cui c'è un'alta concentrazione di manodopera, il massimo ribasso, prima ancora che i lavoratori, va a colpire il servizio che diamo ai cittadini. Sarebbe lungo richiamare qui adesso i vari esempi, ma basta aprire i giornali per capire che, se ci si aggiudica una gara con un ribasso superiore al 50 per cento – e non parlo evidentemente soltanto del mio settore – poi magari ci sta che il servizio non sia efficiente e qualificato. Il problema vero, però, è che non si riesce a dare un valore e una qualità al progetto. Dico allora una cosa scontata: quando si deve costruire un ponte o un ospedale – ci sono qui ingegneri qualificati che possono confermarlo – se non si redige il progetto, non si può svolgere poi la gara di appalto per scegliere l'impresa di costruzione. Pochi sanno che anche nel mondo di servizi il progetto è estremamente importante; anzi, lasciatemi dire che ci sono dei progetti altamente innovativi per determinati servizi, perché non si tratta evidentemente solo della signora che spinge il carrello. Tra i nostri associati ci sono infatti aziende, tra l'altro anche multinazionali significative, che adottano una serie di procedure LEAN che ora sarebbe qui troppo lungo richiamare.

È evidente che ci sono dei progetti anche particolarmente articolati e che non siamo tutti uguali, anche se sembra che poi però, nonostante il punteggio assegnato sul tecnico, quello che alla fine decide è il prezzo.

Proprio questa mattina, nel corso del consiglio e dell'assemblea che si sono tenute in ANIP-Confindustria, è emerso chiaramente che, in base alle statistiche attuali, il prezzo medio per stare dentro una gara è pari al 43 per cento: se consideriamo poi le ultime aggiudicazioni, ci sono offerte con ribassi superiori al 50 per cento. Ciò vuol dire che il codice o che il nuovo disegno di legge che si sta definendo deve tenere assolutamente conto di questo aspetto, perché non è affatto secondario. Non ci dobbiamo poi lamentare o sorprendere del fatto che i servizi non sono realizzati com'è previsto nel capitolato o com'è scritto nel disciplinare. Queste sono due cose che tra loro si tengono.

Purtroppo nella legge Merloni fu introdotto un famoso allegato recante una formula matematica estremamente complessa e complicata – lasciatemi dire – che portava ad un asintoto, ad una curva che di fatto permetteva le cosiddette offerte civetta, per cui si riusciva a centrare il prezzo a seconda del numero dei partecipanti.

Da quella legge ad oggi purtroppo non abbiamo fatto dei passi in avanti. Il problema allora non sono le formule. Quello che bisogna capire è che certi tipi di gare, che impiegano tante persone, non si possono aggiudicare con il massimo ribasso: questo deve essere un dato certo.

Quindi, il fatto che si voglia premiare il massimo ribasso perché fa stare più tranquilli sia il responsabile unico del procedimento (RUP), che così non corre pericolo, sia la stazione appaltante che si aggiudica la gara al massimo ribasso sicuramente non va incontro però alle esigenze dei cittadini e dei servizi di qualità che vogliamo offrire.

MARGIOTTA *(PD)*. Signor Presidente, il dottor Mattioli ha posto un tema molto serio. Vorrei che fosse chiaro a tutti i colleghi, anche a chi magari è nuovo del settore, che i grandi ribassi non sono frutto del codice, nel senso che – come giustamente è stato detto anche un attimo fa – è un problema irrisolto da tempo; anzi, il codice ha provato a risolverlo andando esattamente in direzione opposta a quanto suggerito dal Presidente, nel senso indicato invece dal collega Dessì, alle cui riflessioni mi collego, per cui le gare vanno fatte in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quindi, almeno in teoria, il codice avrebbe abolito il massimo ribasso.

I forti ribassi sono dovuti al fatto che il codice, invece, non ha chiarito bene come si devono distribuire i punteggi e in che modo deve essere valutata l'offerta progettuale, che sicuramente a volte presenta una notevole complessità e questo non riguarda solo il settore di cui ANIP si occupa, ma anche quello dei servizi di ingegneria.

Proprio l'altro giorno in questa sede ricordavo all'amministratore delegato di ANAS l'aggiudicazione di gare per servizi di ingegneria con il 65 per cento di ribasso. Anche in questo caso, alla fine, di manodopera si tratta: parliamo di manodopera qualificata, di giovani ingegneri che, se si deve prestare un servizio con quei ribassi, lavorano perlopiù per società di ingegneria ad un prezzo evidentemente bassissimo. Capisco che sono due tipologie differenti di manodopera, ma siamo sempre lì.

Il tema dunque, a mio parere, non è andare nella direzione del massimo ribasso, ma fare tutte le correzioni utili ad uscire da un massimo ribasso mascherato, perché in realtà oggi il codice dice che si deve aggiudicare la gara in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma mette tali e tanti paletti che, alla fine, il gioco è sull'offerta al ribasso. Io metterei dei paletti proprio sul ribasso: basterebbe dire che più di 20 punti non si possono assegnare e, secondo me, già cambierebbe molto la situazione che, nel settore di cui ci stiamo occupando qui oggi – ha ragione su questo il collega Dessì – sta determinando in tutta Italia disastri, sia alle imprese che ANIP rappresenta, sia ovviamente alla manodopera.

Le considerazioni che sono state fatte oggi convincono la maggior parte di noi. Ciò detto, ci aspettiamo che, quando concluderemo l'indagine conoscitiva ed inizieremo – me lo auguro – ad analizzare finalmente un testo di legge di cui fino ad oggi non abbiamo ancora notizia, da parte di ANIP arrivi qualche proposta concreta su come uscire dalla contraddizione in cui ci troviamo, per cui tutto quello che abbiamo provato a fare probabilmente non sta riuscendo.

Tengo a precisare che, in ogni caso, non abbiamo peggiorato la situazione; direi che non l'abbiamo migliorata come dovevamo.

Allo stesso modo, dottor Mattioli, sempre per venire ad una sua osservazione, bisogna dire che il codice che abbiamo predisposto, sia pur con tutte le difficoltà del caso, è pur sempre il primo nel quale, almeno nel titolo, c'è la distinzione tra lavori, servizi e forniture; poi magari nel corpo del testo questa distinzione si è persa, ma quello che lei diceva – che ancora una volta è da me condiviso – cioè di mantenere una separazione netta tra le due categorie, è stato un ulteriore tentativo che si è fatto, probabilmente non riuscito e da migliorare. In ogni caso, il legislatore ha provato a dare risposta all'esigenza cui lei ha fatto riferimento.

SANTILLO *(M5S).* Signor Presidente, condivido le riflessioni fatte dai colleghi che mi hanno preceduto, soprattutto dal senatore Margiotta, che mi ha rubato l'idea, visto che stavo per dire la stessa cosa.

Chiedo anch'io ai nostri ospiti di proporre una norma che possa poi essere da noi recepita, perché la materia è effettivamente difficile da legiferare, tenendo presenti ovviamente le diverse tipologie di servizio.

Infatti, una cosa è fare il rilievo topografico di un fiume per un valore di 400.000 euro, altra cosa è lavorare su una progettazione o sulla fattibilità di un intervento. Relativamente al massimo valore soglia per fare ribassi sarei cauto, perché purtroppo proprio l'offerta economicamente più vantaggiosa insegna che, se diamo il massimo punteggio sulla candidabilità o sul tempo per realizzare le opere o per prestare il servizio, nei fatti poi si offre sempre il massimo e finisce che il cane si morde la coda.

MATTIOLI. Vorrei ringraziare il senatore Margiotta e gli altri colleghi, perché non vorrei essere stato equivocato, ma la mia era una drammatica constatazione perché nella scorsa legislatura abbiamo veramente lavo-

rato molto e personalmente mi sono impegnato in prima persona anche in questa sede in diverse audizioni proprio per far sì che l'aspetto legato all'offerta economicamente più vantaggiosa fosse quanto mai chiaro. Era purtroppo la constatazione di questi ultimi mesi e di quest'ultimo anno sull'applicazione del codice, dove è stato possibile applicarlo: penso ad esempio alle gare che sono state bandite da CONSIP con il sistema SDAPA e sarà mia premura fornire a tutti i membri della Commissione un semplicissimo documento Excel da cui si evince chiaramente che in tutte le gare SDAPA tutte le aziende hanno preso all'incirca lo stesso punteggio tecnico sulla qualità e quello che ha fatto la differenza è stato evidentemente il prezzo. Ciò vuol dire che un principio giusto – come diceva il senatore Margiotta – è stato purtroppo, ahimè, applicato nel modo sbagliato. Questo però ha prodotto un decadimento in un settore dove, come potete immaginare, i margini sono già molto bassi.

Questo si lega ad un altro aspetto (non dobbiamo dimenticarlo e so che voi l'avete ben presente): il mondo va avanti e oggi la *digital transformation* è una realtà, non è solo uno *slogan*. Quindi molte aziende, sempre di più, stanno iniziando ad avere processi di automazione. Sempre più aziende e i loro dipendenti stanno cominciando a usare *device* (uno *smartphone* o un *tablet)* perché quello che facevano prima in un certo modo oggi lo fanno in un modo diverso. Non è lontano il giorno nel quale anche questo settore sarà automatizzato. Ovviamente parliamo di grandi superfici e di edifici che permettono di usare queste macchine o questi *robot* e chiaramente bisognerà adattare queste due cose. A quel punto il progetto diventerà un elemento ancora più importante. Però, se sto ai giorni nostri, se vedo quello che ho visto nelle ultime ore e alcune anche importanti aggiudicazioni, vi assicuro che ci sono delle cose che veramente gridano vendetta. Questo è un fatto negativo perché poi porta al decadimento. Voi magari non lo sapete, ma noi ci siamo fortemente battuti contro il processo di internalizzazione all'interno del progetto «scuole belle», che è una vicenda molto annosa, non fosse altro perché le colpe dei padri non possono ricadere sui figli. Non è vero che le aziende sono tutte quelle che qualcuno vuole fare immaginare; c'è invece – come dico io – la foresta che cresce, ci sono tante aziende sane e in regola, che pagano le tasse e che hanno il DURC in regola, che per fortuna competono su questo mercato, ma poi si vedono penalizzate. Questo è un momento molto delicato e il mio invito è quello di prestare la massima attenzione. Sarà nostra premura fornirvi tutti gli strumenti e tutti i documenti utili in nostro possesso.

Faccio una battuta finale: c'è una proposta di legge che giace da qualche tempo e che noi avevamo presentato in materia di servizi: l'atto Camera 2475, che è la prima legge quadro sui servizi: la proposta è stata un po' stiracchiata, ne furono presi nella scorsa legislatura alcuni passaggi, ma quello è un elemento essenziale, perché dà identità e dignità a questo settore che è diverso dal settore dei lavori.

DIAMANTE. Ringrazio anch'io per l'opportunità che ci è data. Credo sia importante anche inquadrare la questione con alcuni dati di natura dimensionale che danno anche la misura degli elementi di cui stiamo parlando. Solo l'attività di pulizia in Italia occupa oltre 600.000 addetti; il *facility* ne occupa oltre 2,5 milioni: questi sono dati riferiti dal CRESME. Soprattutto sulle attività a minor valore aggiunto (parliamo chiaramente dei facchinaggi, delle pulizie e quello che viene definito *soft facility)*, si tratta di attività che hanno anche dato risposte importanti da un punto di vista sociale: è prevalente l'occupazione femminile, ma anche il fenomeno migratorio è stato in parte assorbito dalle nostre aziende in queste attività, essendo bassi i livelli di scolarizzazione richiesti.

È importante, signor Presidente, perché mi riferisco al suo quesito sull'elemento discriminante tra massimo ribasso e offerte economicamente più vantaggiose. L'offerta economicamente più vantaggiosa deve andare di pari passo con una qualificazione delle stazioni appaltanti, altrimenti ha ragione il senatore che è intervenuto prima: nella maggior parte delle situazioni oggi vediamo commissioni che non sono in grado di valutare con attenzione ed efficienza gli elementi progettuali e danno sostanzialmente a tutti gli stessi riferimenti e gli stessi punteggi da un punto di vista del progetto. Dopodiché tutto si scatena sul fattore economico. Questo è stato l'elemento che ha caratterizzato questo periodo, in cui comunque il codice appalti già dava qualche risposta in questo senso. Mancava il pezzo che riguardava la qualificazione delle stazioni appaltanti. Questo è l'appello che desideriamo rivolgervi in questa audizione.

Se creiamo un meccanismo che differenzi davvero il sistema dei servizi rispetto al sistema del lavoro (purtroppo questa è una caratteristica della giurisprudenza del nostro Paese: abbiamo un po' tutti la cultura del manifatturiero e un po' meno quella dei servizi che invece oggi esprime numeri importantissimi), se davvero riusciamo a fare questo sforzo per riuscire ad andare nella direzione corretta e quindi premiare le aziende oggettivamente virtuose, evitiamo tutta una serie di problematiche che in questi mesi e anni sono stati proprio all'onore delle cronache. Ciò dipende proprio dal meccanismo di aggiudicazione che è previsto dal codice degli appalti. Vi ringraziamo per questa opportunità però quanto vi diciamo è molto importante. La dimensione del settore infatti è importante, le persone occupate sono veramente molte e abbiamo bisogno di creare meccanismi virtuosi che creino le condizioni per le aziende virtuose di potersi sviluppare. Altrimenti, vedremo e continueremo a vedere fenomeni che non hanno niente a che vedere con un'oggettiva crescita del sistema.

DESSÌ *(M5S)*. Mi permetto di sottoporre all'attenzione della Commissione, del Presidente e degli auditi anche tutta la parte successiva alla fase concorsuale dell'azienda, perché voi che avete seguito da vicino, ma anche tanti addetti ai lavori, vi sarete accorti che nel corso degli anni tanti momenti critici si sono avuti in due fasi. La prima fase è quella in cui c'erano le false certificazioni delle aziende e la seconda fase è quella

della disonestà delle aziende stesse: tante aziende costruite proprio con l'obiettivo di fare nella gestione dei contratti e degli appalti, soprattutto quelli statali o aziendali o nel campo della salute o infermieristico, delle truffe al comparto pensionistico INPS e INAIL.

Nel momento in cui andiamo ad analizzare tutta questa situazione è importante che la Commissione esaminatrice, tra i suoi tanti compiti, verifichi che le attestazioni siano veritiere. Ho visto decine di volte attestare a carico del personale corsi di formazione mai fatti, che nessuno è in grado di verificare in fase di esame, ma che poi danno dei punteggi che a quel punto scavalcano addirittura tante volte il problema del massimo ribasso. Oppure, a parità di massimo ribasso, perché poi si raschia il barile, presentare attestazioni false, soprattutto sulla formazione, fa la differenza in alcuni ambiti della prestazione di servizi.

Così come si sono viste troppe volte, in alcune aree d'Italia (non in tutte), costruire aziende *ad hoc* che falliscano con il classico prestanome un anno dopo la scadenza esatta del concorso vinto, per poi ripresentare le stesse identiche persone, gli stessi identici personaggi, lo stesso identico personale con società ricostruite con nuovi prestanome. Dovremmo anche cominciare ad evitare queste situazioni, perché l'INPS ha pagato già abbastanza il prezzo, insieme a tutto lo Stato italiano, di queste azioni truffaldine. Soprattutto perché non possiamo prestare il fianco e perché poi le aziende sane, serie, che hanno tutti i DURC in regola, che stanno sul mercato da dodici, quindici, venti, trent'anni, pagano dazio rispetto a queste aziende disoneste e il più delle volte emanazione di associazioni corporativistiche e mafiose. Diciamolo chiaramente, perché sono anche frutto di riciclaggio importante di denaro sporco.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri relatori per il loro contributo e sicuramente guarderemo e leggeremo con attenzione il materiale che ci hanno fornito. Dichiaro conclusa l'audizione.

È ora prevista l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale piccoli Comuni d'Italia (ANPCI), cui do il benvenuto.

Lascio senz'altro la parola al sindaco di Lozzolo e presidente ANPCI Vercelli, ingegner Sella.

SELLA. Desidero innanzitutto ringraziarvi per l'accoglienza e per far sì che i piccoli Comuni possano far sentire la loro voce su un tema molto importante.

Andiamo a discutere un codice che è composto da tantissimi articoli e che, soprattutto per quanto riguarda i piccoli Comuni, che hanno una struttura organizzativa degli uffici tecnici, ma non solo, che spesso è limitata a una sola persona, anche con il richiamo e il rimando ad altre normative, ci mette veramente in una paralisi totale. Per questo, come abbiamo evidenziato anche nella relazione che abbiamo inviato, abbiamo posto l'attenzione su due concetti chiave: semplicità e chiarezza. Nello stesso tempo, c'è anche un discorso di responsabilità e di rimpalli all'interno del Comune su chi fa cosa e che diventa molto problematico, soprat-

tutto per la gestione quotidiana, che per noi è principalmente fatta di prestazioni di servizi in supporto alle nostre attività e di manutenzione ordinaria. Non abbiamo grandissime opere da fare, ma soprattutto manutenzione ordinaria.

Il primo tema è quello dei lavori sotto soglia e cioè sotto i 40.000 euro. Nonostante abbiamo appreso, dalle ultime informazioni dei giornali, che con il nuovo decreto sblocca cantieri comunque si vanno già a convertire queste norme che noi abbiamo chiesto per semplificare le cose, speriamo che non sia un ulteriore adempimento burocratico, che ci mette nelle condizioni di andare a leggere un'ulteriore legge, per andare poi a prendere sempre il nostro breviario e capire in che tematica rientriamo quando dobbiamo fare qualcosa. Sotto i 40.000 euro, quindi, l'affidamento diretto è importantissimo per noi e nell'attuale codice si legge che da un certo punto di vista c'è la possibilità di fare l'affidamento diretto, ma dall'altro, in un altro articolo, che bisogna sempre garantire il rispetto del principio di trasparenza e di rotazione. Sotto questo aspetto anche garantire la rotazione su realtà modeste come le nostre diventa difficile, perché noi già abbiamo un rapporto di fiducia con delle imprese. Per fiducia non si intende qualcosa di negativo, ma anzi noi già andiamo a selezionare delle persone che hanno le capacità e le qualità lavorative che a noi servono (dall'idraulico al lavoratore edile), ma che nel contempo ci garantiscono anche dei prezzi sostanzialmente favorevoli. Pertanto, la valutazione della qualità in rapporto ai costi già la facciamo noi, in una sorta di scrematura, e il principio di rotazione molto spesso ci mette in difficoltà.

Poi c'è il discorso dei progetti di fattibilità e per gli affidamenti delle progettazioni. Quando andiamo a valutare tutta una serie di studi di fattibilità, per poter adoperare dei progetti ed entrare magari in qualche bando e portare a casa qualche risorsa, il fatto di andare a fare dei progetti di fattibilità, con determinati studi specifici, che possono essere indagini geologiche, sismiche, storiche o paesaggistiche, in un livello che è molto superiore a un discorso di progettazione vera e propria, ci mette in un'esposizione finanziaria, che da un lato probabilmente non abbiamo neanche le risorse per farlo, dall'altro poi abbiamo sempre la spada di Damocle della Corte dei conti, che ci chiede come mai, se non abbiamo ottenuto il progetto e non abbiamo ottenuto il finanziamento per il progetto, abbiamo speso una certa quantità di risorse per fare un semplice studio di fattibilità. Anche lì, quindi, siamo sempre un po' nel limbo, per cui non si dice di non fare le cose, ma le facciamo a tempo debito e giusto, nei vari livelli di progettazione.

Un'altra questione è quella relativa ai criteri minimi ambientali, bellissimo principio che condivido anche dal punto di vista professionale; il problema è che a noi manca soprattutto la formazione di coloro che, all'interno della struttura comunale, devono far sì che si adempia a questi criteri.

Noi crediamo più in un aspetto di crescita, di formazione, di cultura all'interno degli uffici comunali, dopodiché si possono applicare le normative, perché altrimenti, anche qui, vista la scarsa formazione e la scarsa

conoscenza dei nostri uffici tecnici, veniamo sempre messi in crisi poi nella fase applicativa, o meglio, si fanno le cose, ma magari tralasciando alcuni aspetti che poi possono essere contestati. Per importi limitati, quindi, sarebbe opportuno non avere il vincolo, non perché non vogliamo rispettarlo, ma perché ci sono tempi e modi per arrivarci.

Il discorso dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche in questo caso, dal punto di vista ideologico è una buona cosa, ma dal punto di vista pratico diventa difficile effettivamente andare a trovare dei criteri oggettivi, perché la normativa parla proprio di criteri oggettivi basati sugli aspetti qualitativi, ambientali, sociali, ma anche artistici, se vogliamo, ma sono anche aspetti che è difficile quantificare. Se una cosa da un punto di vista sociale porta beneficio, come facciamo a quantificarlo, soprattutto nelle nostre realtà, dove siamo sempre alla rincorsa, per cui anche fare queste valutazioni vorrebbe dire magari appoggiarsi a studi esterni, con aumento dei costi? Fino ad adesso, o fino a poco tempo fa, fino insomma all'avvento del codice si ragionava sempre con il criterio del massimo ribasso che, per carità, da un lato creava anche questo delle problematiche, ma dall'altro dava un unico criterio oggettivo. Per cui, per noi sarebbe opportuno semplificare questo aspetto, magari sotto soglia lasciare il criterio del costo più basso o, in alternativa, anche fare una valutazione del costo medio, perché chi ha studiato un po' di statistica sa che se noi tagliamo la testa, tagliamo il fondo della curva gaussiana, nella media comunque si trova sempre un fondo di verità.

Un criterio oggettivo non ci sarà mai, ma attualmente l'offerta economicamente più vantaggiosa diventa difficile anche per la normale asfaltatura di un pezzo di strada. Qual è infatti il criterio oltre il costo?

Per quanto riguarda il discorso delle soglie, nella nostra relazione abbiamo messo la soglia di 209.000 euro, ma è solamente un dato indicativo, anche perché – facendo sempre riferimento all'introduzione che ho fatto prima – abbiamo bisogno di chiarezza, nel senso che se dobbiamo andare a fare un lavoro, dobbiamo ricordarci della soglia dei 40.000, dei 150.000, dei 200.000, dei 209.000 euro; va bene, ma se ci fosse la possibilità di andare a stabilire, con tutte le difficoltà del caso, una soglia sotto la quale si utilizzano delle procedure semplificate per i Comuni piccoli, perché principalmente siamo noi che abbiamo bisogno di cifre basse, anche se in realtà poi va a vantaggio di tutti i Comuni, e una cifra oltre alla quale si vanno ad applicare tutta una serie di crismi dettati dal codice degli appalti, andrebbe benissimo. Nella relazione troverete solamente la cifra di 209.000 euro; non è una cifra che abbiamo tirato fuori dal cilindro, ma è solamente per lanciare un segnale per rimarcare la necessità di creare possibilmente due sole fasce (non tre o quattro, che creano difficoltà), armonizzandole e coordinandole con tutte le altre normative.

Per quanto riguarda gli incarichi legali, abbiamo trovato diverse difficoltà perché, dovendo creare un elenco all'interno del Comune su richiesta del singolo professionista, andiamo da un lato a duplicare degli elenchi (tutti i professionisti hanno un loro albo, un loro elenco, con un loro codice deontologico, per cui dovrebbe già questo essere una garanzia della

professionalità delle persone) e dall'altro ci vincoliamo perché dovremmo andare ad attingere dove c'è un Comune con tante richieste che magari ha disponibilità, mentre in un Comune dove non ci sono tante richieste ci troveremmo in difficoltà; ciò anche in funzione della professionalità stessa del singolo professionista, perché magari quelli che si sono iscritti non hanno la professionalità che in quel momento serve a noi. Per cui, nell'ambito delle conoscenze provinciali, tramite gli ordini, possiamo avere tutte le informazioni del caso per poi andare ad affidare un incarico, sempre con i crismi che vengono dettati per quanto riguarda il compenso professionale; possiamo così farci dare anche un suggerimento per la qualifica che ci serve in quel determinato caso. Anche in tal caso diventa successivamente un rapporto proficuo.

In ultimo abbiamo notato che per quanto riguarda il decreto-legge sblocca-cantieri, il limite massimo per il subappalto viene portato al 50 per cento; secondo noi conviene mantenerlo al 30 per cento perché i subappalti rappresentano un problema dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista della qualità stessa dei lavori. Per cui contenendo già a monte il limite del subappalto, si lancia un segnale dicendo: attenzione, se volete fare il lavoro, sappiate che dovete farlo con determinati crismi, determinate qualità e soprattutto pagando il subappaltatore. È lì che sono tutti i problemi che quotidianamente si vivono quando si hanno tali opere.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua esposizione.

SANTILLO *(M5S)*. Quanti abitanti devono avere i Comuni per rientrare nella categoria dei piccoli Comuni?

SELLA. Lo statuto prevede che fino a 15.000 abitanti si può entrare all'interno dell'Associazione nazionale piccoli Comuni. Sono definiti a 3.000, ma circa due anni fa si è deciso di aumentare il limite.

SANTILLO *(M5S)*. Il problema chiaramente è che l'Italia è un Paese vasto e variegato. Si renderà conto come nelle mie zone, 3.000, 10.000, 15.000 o 40.000 abitanti fa lo stesso perché il Paese a fianco a quello di 3.000 ne ha 50.000; il Paese a fianco a quello di 50.000 ne ha 10.000 e il Paese a fianco a quello di 10.000 ne ha un milione. Allora il sindaco del Paese di 3.000 abitanti, che non trova a chi affidare un incarico e non può far rispettare la rotazione, vede l'elenco del Comune che gli sta a fianco (ci saranno 2 chilometri di distanza). Con questo voglio dire che condivido pienamente tutte le sue osservazioni. Trovo difficile – e qua forse ci servirebbe anche una mano da chi vive più di noi la problematica – capire come uscirne, perché tutto condivido, ma su una questione riscontro delle difficoltà: la rotazione.

Il principio della rotazione purtroppo dalle mie parti, che conosco per avervi esercitato la professione, è basilare per evitare che io, sotto una certa soglia, non dia sempre l'affidamento al mio amico, o all'amico

del mio amico. Sostanzialmente il problema è questo; se vogliamo difendere le piccole e medie imprese, gli artigiani, l'industria manifatturiera e tutto il piccolo, abbiamo bisogno, proprio al sottosoglia, di una rotazione. Questa è la mia problematica: riuscire a individuare quando si può andare in deroga a questo principio. Ho difficoltà proprio a scriverlo, perché come ho spiegato nell'esempio, se ci leghiamo ai numeri, fatta la legge, trovato l'inganno.

Sulla geografia avrei difficoltà a capire come zonizzare. Forse su unioni di Comuni ed estensioni territoriali si potrebbe intervenire, fatto salvo però che la stessa Unione europea poi ci boccia tante idee positive che abbiamo, anche con i nostri amici al Governo, perché in tanti casi si viola il principio della concorrenza. Si tratta di una scienza che ha tante ramificazioni di difficile soluzione.

Concordo appena con tutto il resto. Siamo pienamente d'accordo con la necessità, da lei giustamente osservata, di facilitare gli *step* di soglie. Infatti stiamo andando verso un orientamento intorno a 200.000, con procedure che vadano fino alla soglia, lasciando, anziché l'offerta economicamente più vantaggiosa, quella che può essere l'offerta al minor prezzo, mantenendo però l'offerta economicamente più vantaggiosa se la stazione appaltante, per quella tipologia, la ritiene migliore. L'*impasse* che si è creata fino ad oggi è dovuta infatti alla difficile applicabilità e valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che ha causato dei disastri.

Ovviamente per minor prezzo non si fa riferimento a chi ha offerto il prezzo più basso, ma a delle soglie di congruenza oltre le quali eliminare ciò che non va bene e poi lì dentro stabilire un ribasso. Questo, come diceva lei come variabile della campana gaussiana, si avvicina a quello che era il suo pensiero.

Per quanto riguarda il subappalto, c'è chi vorrebbe in Europa subappaltare tutto, chi come noi (parlo anche a nome della mia amica, senatrice Pergreffi, Capogruppo della Lega), subappalterebbe il più possibile sul nostro territorio, perché lo conosciamo e vorremmo farlo lavorare.

Mi rendo conto che non si vuole toccare il 30 per cento, ma da parte delle piccole imprese viene fatta la richiesta opposta. La preoccupazione primaria è quella di evitare che i lavori – perché per grosse somme parliamo di lavori – siano aggiudicate a società finanziarie, anziché a imprese di costruzione. Questo è quello che vogliamo evitare. Poi è chiaro che se sul subappalto si fa il guadagno giusto senza schiavizzare il subappaltatore, allora si può anche fare. Sulla soglia del 30, 40 o 50 per cento, c'è da ragionare e ci sono diversi punti di vista. Ovviamente sono favorevole a non superare assolutamente il 50 per cento, perché diventa ancora più pericoloso che portarlo a tale soglia.

DESSÌ *(M5S)*. Signor Presidente, mi rivolgo a lei, al nostro ospite, ma anche ai colleghi, perché a proposito della rotazione delle aziende per i lavori pubblici, sia sotto soglia che sopra soglia, vorrei raccontarvi un episodio personale. Mentre ero consigliere comunale e preparavo la campagna elettorale per le elezioni, ho avuto la fortuna o sfortuna (non

saprei come definirla), di incappare in un particolare lavoro pubblico e, a seguito di inchieste successive fatte da me con i miei colleghi, insieme agli inquirenti, siamo arrivati anche al processo e ci sono stati anche degli arresti.

Per farla breve, era risultato che in tanti Comuni della Provincia di Roma – quindi non proprio di una Provincia sperduta – i più grandi gruppi imprenditoriali avevano pensato bene di dotarsi di un numero di aziende *monster* (un imprenditore ne aveva 47 e un altro 52), curate da prestanome. Potete immaginare che cosa accadeva quando si trattava di rispondere agli inviti su alcuni Comuni oppure di presentarsi per andare a fare lavori pubblici: capite bene che, con 100 aziende, si poteva contare sul *know how* delle aziende amiche, anche se non risultavano socie, perché erano tutte ben distinte tra di loro, con persone diverse, sia pur collegate da rapporti familiari e amicali. Era molto facile per queste aziende arrivare ad essere praticamente quasi la maggioranza tra quelle invitate o proponenti.

È stato difficilissimo per noi, insieme al pubblico ministero romano e ai carabinieri preposti, arrivare a fare la mappatura totale di queste aziende, ben nascoste nelle maglie della fiscalità e dell'imprenditoria locale, per cui immagino che sia molto difficile anche per i sindaci e per gli uffici tecnici. Dovremo però pensare anche a questo aspetto, perché quella è una forma vera e propria di aggiotaggio di fondi pubblici.

Queste aziende controllavano praticamente quasi l'85 per cento del mercato fra Roma e Provincia, non si sfuggiva. Presentandosi praticamente fra le cinque aziende invitate, o si faceva il taglio delle ali, sacrificando alcune aziende, o si andava al massimo ribasso, per cui si mettevano d'accordo. Noi ci siamo accorti che, attraverso queste operazioni, scansavano praticamente una marea infinita di aziende.

Succedeva tra l'altro che, essendo tutte aziende molto vicine ad enti locali, facevano tanti lavori insieme utilizzando gli stessi mezzi, le stesse forniture, con un risparmio enorme, a fronte di lavori fatti malissimo su cui nessuno effettuava controlli.

Sono stati arrestati perché, presi da un'ingordigia fuori dal normale, non contenti di assicurarsi l'85 per cento dei lavori pubblici, pagavano mazzette ai dipendenti comunali degli uffici tecnici per non fare controlli sull'effettiva validità del lavoro svolto. Ora sono in galera, anche perché, tra l'altro, finanziavano esponenti di un partito che adesso non c'è: era così che andava.

Mi piacerebbe che si trovasse una soluzione, anche insieme a chi affronta tutti i giorni queste tematiche e a chi sta lavorando su questo.

Ricordo che al tempo utilizzai un programma sul *computer* che nessuno negli enti locali aveva, attraverso il quale, sottoscrivendo degli abbonamenti, era possibile risalire ai soci delle aziende e ai rapporti con altre aziende. Purtroppo, quando viene scelto colui che nell'ufficio tecnico deve poi individuare a quale azienda assegnare il lavoro e sulla base di quali parametri, il più delle volte questa persona non è in grado di fare un reale accertamento investigativo sulle società che si presentano, né – come di-

cevo prima a proposito dei servizi – sulle effettive certificazioni di proprietà dei mezzi e del *know-how* dell'azienda stessa. Se infatti 40 aziende hanno un solo bobcat intestato ad una società di servizi e poi con un contratto di gestione viene messo a disposizione di tutte, hanno comprato un solo macchinario con il quale lavorano in 40. Da un punto di vista prettamente legale, tuttavia, ne hanno piena disponibilità e questo rileva ai fini dell'assegnazione del punteggio tecnico. Il discorso vale per mezzi, particolari attrezzature e magazzini usati sempre attraverso quelle famose cooperative fantasma o farlocche, che ogni anno cambiano il presidente o l'amministratore unico.

Sicuramente è vero che bisogna intervenire dal punto di vista tecnico, però qui c'è anche un problema giudiziario importante, perché dobbiamo metterci in testa che chi fa questo tipo di truffe causa un danno gigantesco allo Stato e alla stessa percezione della legalità e dell'amministrazione pubblica, visto anche che poi alla fine a pagare le conseguenze non è tanto l'azienda, ma il RUP o il tecnico che, dopo la gara, in buona fede – e io sono convinto che sia così nel 99 per cento dei casi – ha affidato l'appalto. Vorrei sapere quindi dal nostro ospite se ha avuto mai la sensazione che tutto questo potesse succedere o se addirittura qualche volta gli è già capitato.

Infine, vorrei rivolgere una sollecitazione a chi si sta occupando in prima persona dell'analisi della nuova regolamentazione, affinché si tenga in gran conto questa parte degli affari pubblici.

PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, so benissimo di che cosa parla il collega, dal momento che ancora per 45 giorni sarò sindaco di un Comune di 7.700 abitanti, definito «piccolo».

Penso che, quando si è parlato di rotazione, il riferimento non fosse agli appalti tipo asfaltature o lavori pubblici di un certo tipo, ma piuttosto soprattutto alle piccole manutenzioni ordinarie che ogni giorno avvengono nei Comuni: stiamo parlando dell'idraulico che arriva, se a scuola si intasa un bagno, o dell'elettricista che viene chiamato, se salta una lampadina all'asilo e bisogna cambiarla di corsa, cioè dell'uomo di fiducia che, se a causa di un temporale si ottura un tombino, uno può chiamare anche a mezzanotte e quello arriva e tante volte questo vuol dire tantissimo.

Il discorso riguarda dunque i rapporti di fiducia e i piccoli importi: si tratta di lavori che di solito non raggiungiamo neanche i 3.000-4.000 euro all'anno e che probabilmente non attirano il tipo di cooperative di cui si parlava.

Credo quindi che la rotazione relativa ai piccoli Comuni sia riferita più a questo che non alle opere pubbliche un po' più importanti, che possono vedere un'estensione provinciale e regionale, per cui a quel punto interviene comunque una rotazione doverosa, dal momento che è giusto cambiare e ruotare gli invitati, che non devono essere sempre gli stessi.

Ripeto, quella di cui ha parlato il collega è probabilmente da questo punto di vista più una questione fiduciaria. Per il resto, facendo l'amministratore locale da ormai dieci anni, condivido in pieno il discorso rela-

tivo alle difficoltà, soprattutto all'interno degli uffici tecnici, legate alle competenze e agli studi di fattibilità delle opere che devono essere fatti prima di prendere parte alla gara, perché ormai i bandi o l'offerta di contributi pubblici escono e in 15 giorni si deve presentare il progetto, per cui si deve avere praticamente tutto pronto. Eliminare qualche *step* nella fase iniziale per la partecipazione al bando o alla richiesta di finanziamento pubblico – regionale, statale o provinciale – vuol dire ovviamente rimuovere dei passaggi gravosi per i Comuni perché, mentre alcune competenze possono essere presenti all'interno degli uffici tecnici, altre devono essere reperite assolutamente all'esterno, con un esborso dunque di risorse per qualcosa che, se poi non si vince il bando, non si riesce a realizzare. La difficoltà è questa. Al di là di queste specifiche considerazioni, condivido tutto quello che è stato detto.

C'è poi un altro punto sul quale voglio soffermarmi e riguarda i subappalti: l'idea è che chi vince deve avere i mezzi per poter realizzare le cose – come diceva il senatore Dessì – perché spesso si vedono arrivare ditte da molto lontano, che si sa benissimo che si limiteranno ad eseguire la parte iniziale dei lavori per subappaltare poi la realizzazione delle opere. Questo vuol dire non avere la garanzia che i subappaltori siano pagati, per cui occorrerebbe introdurre un vincolo per cui deve essere l'amministrazione a pagare direttamente i subappaltatori che eseguono le opere, senza passare dall'appaltatore principale, perché è giusto che anche il subappaltatore guadagni.

L'altro dato, poi, è che a partecipare ai bandi siano ditte vere e non semplicemente finanziarie o cooperative, vale a dire scatole vuote che, alla fine, non faranno mai i lavori. Come ho già detto – scusate se lo ripeto, ma almeno dalle nostre parti è così – spesso succede che le ditte arrivano da lontano e non verranno mai a realizzare i lavori, senza pagare tra l'altro il subappaltatore che magari è subentrato e questo è un problema.

Dobbiamo trovare dunque la giusta via di mezzo e specificare meglio la disciplina, soprattutto per i piccoli Comuni, perché poi, se ci si sposta nelle grandi città da 80.000-100.000 abitanti, si parla di cifre completamente diverse; nei piccoli Comuni, invece, il riferimento è ad un'altra categoria di lavori.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Sella per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

È ora prevista l'audizione dei rappresentanti della Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord (CONORD).

Do il benvenuto al dottor Alessandro Fagioli, sindaco di Saronno e vice presidente di CONORD, e all'architetto Massimo Stevenazzi, dirigente del settore urbanistica e lavori pubblici del Comune di Saronno.

Cedo quindi la parola al dottor Fagioli per il suo intervento.

FAGIOLI. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto i commissari per questa audizione. Non sto qui a presentarvi la nostra associazione per non rubare tempo ed entrare subito nel vivo della questione.

Semplificazione normativa: il nuovo codice degli appalti pubblici, essendo stato creato in un lasso di tempo molto ristretto, considerata la pressione degli organismi europei, è apparso da subito molto complesso e di non agevole lettura, in quanto formato da numerosi articoli estesi ed articolati e molteplici commi, a volte anche eterogenei tra loro. Com'è risaputo lo stesso ha introdotto una novità rilevante, attribuendo un ruolo centrale all'ANAC. Nell'esercizio delle sue funzioni l'ANAC ha emanato alcune linee guida esplicitamente previste nel testo normativo, allo scopo di meglio indirizzare le amministrazioni, i soggetti pubblici e privati, i commissari di gara, società *in house* ed in genere tutti gli operatori interessati dall'applicazione del codice dei contratti pubblici.

Il risultato finale è stata la creazione di un castello di provvedimenti da parte del nuovo decreto legislativo che si completa con una serie di decreti, regolamenti e linee guida ANAC, vincolanti e non vincolanti, e che ancora non è arrivato alla sua completa definizione, il tutto a scapito della certezza del diritto e conseguentemente della capacità di azione delle pubbliche amministrazioni, che in molti casi subiscono un forte rallentamento della propria attività amministrativa ed operativa. Il sistema normativo che gli operatori si trovano a dover applicare risulta di fatto complicatissimo e molto confuso, per cui necessariamente fonte di errori e soprattutto di conseguenti contenziosi.

Il nuovo testo normativo dovrà necessariamente indirizzarsi verso disposizioni caratterizzate dalla semplicità e chiarezza del linguaggio, riducendo il più possibile il numero di articoli, commi e parole, e orientarsi verso la definizione di criteri ben delineati senza però pretendere di disciplinare per norma ogni singolo dettaglio. Ciò soprattutto per evitare il più possibile l'attività del contenzioso che oggi verifichiamo incentrarsi prevalentemente su questioni formali, molte volte di poco conto, che però finiscono per inficiare o quantomeno rallentare interventi di grande rilevanza.

Il ruolo dell'ANAC: si è già detto come la nuova disciplina in materia di contratti pubblici abbia attribuito un ruolo centrale all'Autorità nazionale anticorruzione. Tale posizione di preminenza si manifesta nell'attribuzione alla detta Autorità di poteri non solo di vigilanza e regolazione, ma anche di intervento diretto in varie fasi delle singole procedure di affidamento, con penetranti strumenti di controllo e sanzionatori, in modo da configurare l'ANAC come un vero e proprio soggetto garante della legalità del sistema nel suo complesso, chiamato a realizzare e coniugare gli opposti interessi a un rapido ed efficace svolgimento delle procedure selettive, al fine della massima esplicazione della concorrenza tra gli operatori del mercato e alla prevenzione e repressione della corruzione e di tutte le altre forme di illegalità che possono verificarsi durante le dette procedure.

Di fatto, l'apporto dell'ANAC è risultato del tutto relativo ai fini della certezza del diritto e soprattutto al fine della semplificazione e del

supporto al lavoro delle stazioni appaltanti. Il ruolo dell'ANAC dovrebbe essere molto diverso da quello attuale. L'Autorità dovrebbe dedicarsi non tanto o perlomeno non prioritariamente all'attività normativa per occuparsi maggiormente dell'aspetto più tecnico della materia appalti, fornendo un supporto reale e concreto alle stazioni appaltanti, anche attraverso la messa a disposizione di dati e parametri capaci di orientare concretamente l'azione delle amministrazioni locali.

Le funzioni dell'ANAC dovrebbero essere circoscritte e finalizzate da un lato al rafforzamento della certezza delle adesioni delle stazioni appaltanti nell'applicazione della disciplina normativa di riferimento, anche attraverso la riduzione della normativa alle questioni essenziali, e dall'altro a contribuire all'azione di eliminazione dei fenomeni di distorsione del sistema, anche attraverso verifiche tecnico-economiche, utilizzando gli strumenti informatici e telematici che oggi consentono di disporre e comparare nell'intero territorio nazionale tutti gli elementi del sistema.

Semplificazione delle procedure: l'auspicata attività di semplificazione normativa dovrebbe portare ad una maggiore celerità e agevolazione delle procedure di gara, specie se sotto soglia comunitaria. Già l'attuale codice prevede procedure semplificate sotto soglia comunitaria rispetto a quelle ordinarie, mediante invito di un numero limitato di operatori economici, ma evidentemente tali norme non hanno permesso di conseguire il risultato sperato. Detta esigenza di semplificazione emerge soprattutto in relazione alle ridotte dimensioni della maggior parte dei Comuni italiani, che si trovano oggi a dover applicare una normativa complessa anche per l'affidamento di lavori o servizi di importi limitati, con tutti i problemi già sopra indicati: elevata probabilità di commissione di errori e aumento dei contenziosi.

Tale semplificazione potrebbe essere realizzata tramite diversi strumenti, tra i quali si suggeriscono i seguenti: istituzione della cauzione provvisoria unica con durata annuale o biennale da depositarsi presso un ente terzo rispetto alle stazioni appaltanti; ciò semplificherebbe non solo il lavoro delle stazioni appaltanti, ma anche quello delle imprese che attualmente devono produrre una cauzione per ognuna delle gare alle quali partecipano con notevole dispendio di tempo e di risorse economiche. Vi è poi la creazione di una documentazione specifica rilasciata da un ente terzo attestante il possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare di lavori, forniture e servizi sotto soglia: ciò potrebbe essere realizzato anche mediante l'estensione dell'efficacia e dell'uso delle società organismi di attestazione.

Tra gli altri strumenti vi è l'aumento della soglia relativa all'obbligo della procedura telematica: la proposta potrebbe essere da 1.000 a 5.000 euro in analogia con la normativa già approvata per i servizi e forniture; la semplificazione dei livelli di progettazione per appalti sopra i 100.000 euro: questa soglia potrebbe ragionevolmente essere alzata fino a 500.000 euro; semplificazione e utilizzo di bandi tipo che rappresentano effettivamente un valido strumento operativo, ma allo stato attuale quelli varati si

compongono di circa 40 pagine, risultando evidentemente complessi e prolissi, specie se si considerano appalti di portata limitata.

In ultimo, ma non per importanza, merita una trattazione a parte l'oggettiva difficoltà generatasi nell'applicazione del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che negli intenti avrebbe dovuto essere applicato prioritariamente. Il sistema di indirizzi, indicazioni, vincoli e specificazioni operato sull'argomento ed anche con una certa discrezionalità insita in tale metodo sta generando una percentuale di contenziosi – peraltro dall'esito incerto – anche a nostro avviso per effetto del tentativo di normare dettagliatamente nella presunzione che ciò eviti discrezionalità scorrette. In realtà l'eccessiva specificazione consente in modo sempre più praticato il ricorso al pre-contenzioso ed al contenzioso da parte delle imprese non vincitrici che in alcuni casi quantomeno possono ottenere la proroga del contratto in corso in attesa della decisione dell'autorità preposta. Fermo restando che a nostro avviso il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe riservarsi solo ai casi ove non è possibile precisare tutti gli aspetti del lavoro, del servizio o della fornitura e che ciò debba limitarsi il più possibile, riteniamo che tutte le direttive emanate nel senso di normare operativamente e dettagliatamente appalti anche assai diversi nel contenuto debbano essere sostanzialmente riviste o eliminate. A supporto degli appalti di lavori ove non è possibile precisare in dettaglio le singole componenti potrebbe essere ripristinato l'istituto dell'appalto integrato con gli opportuni correttivi.

Concludendo, il nuovo testo normativo dovrebbe attribuire alle stazioni appaltanti maggiore discrezionalità e conseguentemente maggiore responsabilità nella selezione delle procedure di scelta del contraente specie in appalti di portata limitata che sono i prevalenti negli enti locali di medie o piccole dimensioni, discrezionalità quasi completamente annullata dall'attuale quadro normativo. L'eccessivo dettaglio della normativa non produce mai l'effetto desiderato di creare un diritto certo: è evidente infatti che, per quanto la normativa possa spingersi a disciplinare anche gli aspetti più elementari, comunque non potrà mai prevedere tutti i casi concreti che si possono verificare e ciò specialmente in una materia così ampia e varia quale quella degli appalti pubblici.

Ovviamente con questo concludo, vi ringrazio e vi auguro buon lavoro per poter ottenere i maggiori risultati possibili a favore degli enti locali. Qui con me è presente l'architetto Massimo Stevenazzi, dirigente del Comune della città di Saronno che ha una Centrale unica di committenza dalla fine del 2015 che coinvolge diversi Comuni medio-piccoli del territorio, quindi se avete domande, è qui a disposizione proprio come referente di una Centrale unica di committenza.

PRESIDENTE. Ho visto che c'è una critica abbastanza serrata rispetto a quello che è l'ANAC. In parte, personalmente, condivido questa critica, in quanto la situazione è abbastanza complessa, dal momento che l'ANAC ora è entrata pesantemente, quindi durante le nostre audizioni ab-

biamo addirittura sentito enti che vorrebbero tornare al regolamento precedente. Cosa pensate voi di questa soluzione?

STEVENAZZI. Vi racconto un caso appena verificatosi, tra l'altro a mio avviso abbastanza emblematico. Il 9 gennaio l'ANAC vara un regolamento sulle gare, una ditta presenta all'ANAC una richiesta di contenzioso su una gara da noi svolta fra settembre e ottobre del precedente anno. Evito di tratteggiarvi i dettagli delle imprese in gioco, perché francamente chi ricorre peraltro è al limite del possesso dei titoli, quindi evitiamo di soffermarci sul caso specifico. Ad ogni modo, nella proposta di pre-contenzioso si critica una delle offerte, stiamo parlando ovviamente dell'offerta economicamente più vantaggiosa, uno dei metodi che obiettivamente crea maggiore contenzioso. Presentiamo una formula in gara, quindi una formula matematica per il calcolo dell'offerta economica, la prima formula indicata dal sistema telematico Sintel, che al tribunale della Lombardia, in altro ricorso che abbiamo avuto, ha visto emergere la vittoria della Centrale unica di committenza (CUC). Non vengono criticati i punteggi ma viene criticata la formula e il TAR non ha nessuna difficoltà a darci ragione. La formula è la formula lineare, per intenderci, non un'alchimia stranissima, è la prima formula che è mostrata nei siti. Ebbene, esce la direttiva ANAC sul regolamento del pre-contenzioso il 9 gennaio, la domanda della ditta viene fatta addirittura a dicembre, quindi a novembre, ma la direttiva prevede che vi possa essere parere vincolante o comunque lo stesso regolamento ANAC condiziona l'appalto e – guarda caso – la stessa formula viene giudicata non adeguata per quel tipo di appalto.

A gara conclusa, punteggio tecnico non discusso, differenza tra le offerte del 3-4 per cento, vi è la pretesa di applicare una formula bilineare che crea un grande salto tra i 30 punti dell'offerta economica. Stiamo parlando, tra l'altro, di un appalto in cui il servizio è prevalente e francamente le due imprese in gioco, almeno come *palmarès,* non hanno competizione, oltretutto hanno anche presentato due progetti distinti. Siamo imbarazzati, domani discuteremo con il nostro avvocato di questo episodio, ma francamente ci troviamo con un regolamento che è stato varato *post* gara, con un'adesione e anche con una decisione che è stata appena sconfessata dal TAR regionale. Inoltre, vi sarà chiaro che la domanda di pre-contenzioso è la cosa più facile che fa il secondo in gara, perché presenta con tutta tranquillità una letterina non dico anonima, ma di poco significato, che può come minimo avvantaggiarlo, nel caso in cui sia il precedente appaltatore, almeno di una proroga non dico *sine die* ma di un lungo periodo per via del contenzioso che di fatto mette in atto, bloccando l'attività di rinnovo.

Nel caso di questo appalto, c'erano prestazioni di servizio anche abbastanza innovative, a cui l'amministrazione teneva, che non riusciamo ad applicare pur avendo anche la convenienza economica complessiva. Si tratta quindi di una grande difficoltà che magari ho male espresso, ma era per capirci.

In più, il parere è un parere, non è una decisione, per cui adesso il responsabile della CUC si ritrova a togliere l'appalto ad una ditta per rifare una gara, creando sicuramente danni a questa ditta che peraltro ha vinto secondo una formula regolare. Quindi è un marasma: se almeno fosse una sentenza noi ci adegueremmo alla sentenza. Questa è una formula ibrida che a mio avviso, nel piccolo della mia esperienza di trenta-quarant'anni in questo lavoro, francamente non funziona. Non nascondo che presumo che non potremmo aderire al parere ANAC, perché rischiamo di andare in contenzioso con la ditta che ha vinto legittimamente. Fosse stata almeno discussa l'offerta tecnica, un punteggio non giusto, potrei anche capirlo, ma così francamente è impossibile.

PRESIDENTE. Chi vi ha preceduto ha suggerito come criterio sulle offerte il valore medio. Cosa ne pensate del valore medio?

STEVENAZZI. Al valore medio – glielo dico togliendomi la giacca della CUC – io sarei favorevolissimo, nel senso che perlomeno il valore medio è una formula matematica, quindi come dirigente dell'ente e come responsabile non avrei dubbi. Purtroppo mi viene segnalato dalle aziende che questo praticamente è un terno al lotto. Il valore medio, con l'aumento della soglia del subappalto e quindi – diciamolo chiaramente – dello scambio del personale tra le imprese, potrebbe forse ancora essere, entro certi limiti, tollerato. È chiaro, tuttavia, che diventa o un altro esempio di cartello tra le imprese per poter collocare la somma nel valore medio, oppure un terno al lotto. Entrambe le soluzioni non mi sembrano ideali. Magari questa formula potrebbe essere contemperata con l'aumento della soglia del subappalto, che di fatto ormai in edilizia si pratica, perché non so che tipo di punto di vista abbiate voi, ma dal punto di vista pratico la soglia del subappalto è ormai un'esigenza nell'edilizia ad esempio civile, cioè non c'è nessuna impresa che ha falegnami, fabbri, idraulici, a volte neanche carpentieri; quindi bisogna capire di cosa si parla e di che entità di appalti si parla, che è un po' il tema che abbiamo riproposto anche in questa sede.

FAGIOLI. Signor Presidente, vorrei aggiungere che dal punto di vista dei sindaci che rappresento il concetto è quello di poter avere un po' più di mano libera nel poter presentare un progetto e mandarlo in gara con all'interno tutti quelli che sono i parametri della qualità di materiali, che poi il progetto venga realizzato dagli uffici del Comune o da studi di progetto esterni, e comunque mandare a gara con la certezza che in quel caso ci possa essere un ribasso, sapendo però già quali sono i lavori e i materiali da appaltare.

In tal modo la parte interna di progetto e di indirizzo alla parte eletta può metterci la faccia, perché ha deciso di seguire un certo tipo di lavoro, con una certa qualità e poi, dopo l'esecuzione dei lavori, andare al ribasso. Qui, come citava l'architetto, ci troviamo di fronte a delle normative dove Sintel ci indica delle formule, che vengono applicate e poi ci vengono

contestate dalla stessa ANAC. Ci sono delle distorsioni e dei ritorni da parti delle Istituzioni dello Stato che diventano incomprensibili ai cittadini, ma anche a chi amministra.

PRESIDENTE. Condivido perfettamente le vostre osservazioni. Vi ringrazio per il contributo offerto ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

Proseguiamo ora con l'audizione con l'audizione dell'Associazione Italiana Operatori Sosta e Mobilità (AIPARK). Sono presenti l'architetto Laurence A. Bannerman, segretario generale AIPARK e presidente dell'European Parking Association (EPA), e il dottor Federico Merola, amministratore delegato di ARPINGE. Cedo loro la parola, ricordando il rispetto dei trenta minuti per dare la possibilità poi ai senatori di intervenire e fare domande.

BANNERMAN. Illustre Presidente, illustri senatori, ringrazio anzitutto a nome della nostra associazione e di tutti i nostri associati dell'invito a poter partecipare a questo incontro in modo da rappresentare la prospettiva di come i concessionari di parcheggi operino tutti i giorni nel cuore del contesto della mobilità urbana, che si sta confrontando con dinamiche di cambiamento, di cui stiamo parlando molto in questi tempi per quello che riguarda l'avanzamento della nuova mobilità. Ciò avrà un effetto dirompente sull'ammontare delle caratteristiche delle strutture e degli investimenti da svolgere.

AIPARK è un'associazione nazionale che si occupa di questi temi dal 1991 ed è completamente indipendente, riconosciuta in ambito nazionale ed internazionale, promuove la cultura della sosta (avremo anche l'occasione di capire un po' meglio di cosa si tratta), veicola lo scambio di informazioni, rappresenta gli interessi del settore ai tavoli istituzionali con Ministeri, Banca d'Italia, ANCE, Confcommercio, ANCI e via dicendo e cura il rapporto con il territorio.

Noi organizziamo congressi nazionali ed internazionali, abbiamo avuto eventi internazionali in Italia, l'ultimo a Torino nell'anno del 150º con più di 500 persone da 32 Paesi del mondo. Abbiamo firmato il contratto collettivo nazionale del settore con Confcommercio per quanto riguarda gli addetti alle strutture. Tra i nostri associati ci sono i più importanti operatori pubblici e privati che operano nel settore e ovviamente c'è anche la rappresentanza di quelle che sono le professionalità industriali, i produttori di tecnologie, di servizi e anche l'*expertise* per quello che riguarda le pianificazioni e le progettazioni, oltre ovviamente al settore della costruzione.

All'interno dell'associazione abbiamo una rappresentanza di oltre 600.000 posti auto tariffati, sia su strada che in struttura, raggruppiamo 5.000 addetti per quello che riguarda gli operatori puri del settore della sosta; vi è poi ovviamente l'indotto di tutti i servizi a supporto.

AIPARK partecipa all'European Parking Association, di cui al momento sono presidente, che raggruppa le associazioni di 22 Paesi europei.

Questo contesto cuba circa 40 milioni di posti auto tariffati, dai Paesi nordici al Mediterraneo. Abbiamo sviluppato una serie di iniziative insieme a Confcommercio, svolgendo indagini nazionali sul tema: una nuova edizione è in corso. L'associazione si è dotata di un codice etico e, l'anno scorso, dopo gli eventi di Genova, abbiamo anche distribuito a tutti gli associati un documento di *moral suasion* perché tanti dei nostri associati sono concessionari, richiamando tutti alle responsabilità nell'ambito dell'attività concessoria e al rispetto degli impegni di manutenzione e di pagamento di vari contributi che devono dare.

Devo dire che abbiamo essenzialmente una rappresentanza all'interno della nostra associazione che raggruppa anche importantissimi operatori che fanno parte di organizzazioni multinazionali; abbiamo diverse società che hanno sede in Belgio, in Spagna, in Francia, in Inghilterra, in Germania con dei risultati veramente molto interessanti.

Abbiamo *expertise* all'interno di questa organizzazione che ci ha permesso di portare a casa negli ultimi anni quattro premi internazionali per lavori di eccellenza nel settore. Si tratta quindi di un settore, come sentirete anche dalla presentazione del dottor Merola, che tecnologicamente è molto preparato e affronta il tema della gestione di una concessione con grandissima serietà. Sono società sul campo da più di trent'anni, quindi non fanno e vanno via, ma fanno e rimangono, perché ovviamente siamo molto convinti dell'importanza della gestione del servizio. Sono tra l'altro anche molto in sintonia con l'andamento del mercato, per quello che riguarda la preparazione in vista della nuova mobilità che sta arrivando.

MEROLA. Dalla presentazione dell'architetto Bannerman, che mi ha preceduto, è chiaro che le proposte che noi in qualche modo enfatizziamo e che nella sostanza incontrano una diffusa condivisione – di molte di esse probabilmente avrete sentito parlare anche da parte di altre associazioni – nascono dalle peculiarità di AIPARK.

La prima è che rappresentiamo soggetti pubblici e privati, quindi siamo sensibili al fatto che la pubblica amministrazione non sia in condizioni di inferiorità quando si crea un partenariato pubblico/privato, che è un'operazione complessa, che richiede quindi una parità di competenza e di qualificazione per evitare eccessi e abusi che poi screditano l'intero settore.

Per quanto ci riguarda sottolineiamo l'importanza sia della qualificazione delle stazioni appaltanti, sia della costituzione e della creazione di soggetti a livello centrale che, analogamente a quanto fatto dal piano Juncker con l'Advisory HUB per tutti i Paesi europei, possano contribuire ad avere a livello di pubblica amministrazione delle *practice standard,* un supporto informativo o addirittura delle forme di omogeneizzazione dello strumento concessorio o del contratto, in modo che qualsiasi pubblica amministrazione possa avere effettivamente un livello negoziale qualificato, non inferiore a quello della controparte privata, limitando quindi il pericolo di asimmetrie ed abusi. Sapete tutti, ad esempio, che il Ministero dell'economia ha messo in consultazione un contratto *standard* per i partena-

riati pubblici/privati delle opere sociali (scuole e ospedali), che si propone di colmare questo *gap* tra pubblico e privato.

Come AIPARK rappresentiamo ovviamente anche dei soggetti privati particolari, perché gran parte degli operatori presenti in questo settore, direi a livello europeo, è ormai istituzionale: molto spesso sono privati, fondi o società infrastrutturali, che ricevono il loro denaro da fondi pensione o da assicurazioni, per cui hanno anche una serie di regole interne di responsabilità sociale molto rigorose poiché il risparmio che trattano è particolare.

Gli altri elementi caratterizzanti le nostre proposte si riferiscono al fatto che sostanzialmente la sosta è un'infrastruttura locale. Voi sapete che il grande *gap* di investimenti in infrastrutture che c'è stato a livello nazionale ha colpito negli ultimi 10-11 anni soprattutto le infrastrutture locali, urbane, quelle di prossimità al cittadino e questo è forse il problema più grande.

Allo stesso tempo, siamo in un settore attraversato da fremiti e investito da cambiamenti tecnologici incalcolabili. La sosta si deve confrontare con un'automobile che cambia forma (dalla robotica alla tecnologia, all'energia), ma lo stesso parcheggio non può essere più solo *hardware*, perché chi vuole andare in un parcheggio non vuole solo trovare – o sperare di trovare – un posto o sapere da una *app* se c'è un posto libero; vuole di più, lo vuole prenotare. Questo significa tecnologia e soggetti che ragionano, che investono, che partecipano alla vita del parcheggio dell'urbe in una maniera diversa rispetto al passato.

C'è poi il ruolo crescente degli investitori istituzionali, che forse è il vero grande tema. Sia pur con ritardo, ci è arrivata anche l'Italia e nella bozza del decreto «sblocca cantieri» c'è un'intuizione all'articolo 2-*bis* che riguarda il partenariato pubblico/privato, che consente a tutti gli investitori istituzionali di agire da promotori.

Vorrei provare a dare a tutto questo un significato sistemico. A livello internazionale, negli ultimi 10-11 anni una delle più grandi modifiche carsiche verificatesi in tutti i Paesi dell'OCSE, Italia compresa, è stata la crescita prorompente del risparmio istituzionale, che dal 2007 al 2018 da noi è passato da 400 ad oltre 1.000 miliardi: parliamo di un patrimonio sostanzialmente ascrivibile a fondi pensione, casse di previdenza e assicurazioni. Ovviamente è un patrimonio che ha bisogno di tutela e che può quindi affrontare investimenti alternativi nell'economia reale solo a determinate condizioni. Allo stesso tempo, ha bisogno di rendimento per cui, ove assume una dimensione rilevante e strutture di gestione opportunamente qualificate, arriva anche all'economia reale.

Questo è un circuito virtuoso che in altri Paesi ha trovato più facilità perché esisteva un'industria molto sviluppata dei cosiddetti alternativi, quindi di operatori che gestivano fondi per il *private equity*, per il *venture capital*, per le infrastrutture e per il *private debt*. Da noi non c'era questa tradizione e ciò ha un po' rallentato, perché ovviamente poi ci vuole competenza per tradurre gli obiettivi di investimento di un risparmio istituzionale in operazioni coerenti nell'economia reale. È un mestiere.

In questi anni lo stimolo è stato molto forte e ha portato gli investitori istituzionali a cercare gestori che abbiano rispetto di alcuni princìpi tra cui, ad esempio: a) la misurazione dell'impatto economico ambientale, sociale e industriale (il cosiddetto *impact investing)*; b) la sostenibilità delle strutture di *governance*; c) gli effetti sociali; d) il *rating* pubblico, cioè la capacità di un soggetto pubblico, non tanto di essere in equilibrio di bilancio, che è sempre un fatto positivo ma non dirimente, ma soprattutto di essere trasparente ed efficiente. Vi è, infine, la capacità di connettersi ai nuovi strumenti dell'Europa: il Piano Juncker ieri e InvestEU a partire dal 2021, sistemi di supporto all'economia dei Paesi europei che si basano sull'investimento istituzionale. Ricordo che in questo senso intervengono moltiplicatori importanti per cui, per ogni euro di garanzia pubblica del bilancio dell'Unione europea messo a disposizione nel Piano Juncker, 15 devono venire da risorse private (nell'InvestEU gli euro sono 13,5).

Ovviamente questo significa – e lo dico perché, parlando di appalti e concessioni o di modifiche da proporre per questa importante normativa italiana – che bisogna avere o proporre una visione o un criterio, perché per riformare bisogna avere un'idea di indirizzo.

Per quanto riguarda il partenariato pubblico/privato e il coinvolgimento del risparmio istituzionale, ovviamente si tratta di creare le condizioni per guardare alla possibilità di avere, non soltanto progetti bancabili – come si è fatto fino ad oggi – ma anche progetti che rispondano al criterio di eleggibilità, quindi di capacità di attrarre capitali di rischio, di *equity* (fondi infrastrutture, fondi immobiliari o anche investitori di tipo societario, Sicaf e quant'altro), nonché l'addizionalità, cioè la capacità di dimostrare un reale impatto sui sistemi sociali ed economici. Poiché il coinvolgimento di questo patrimonio può avvenire a condizioni particolari, le *policies* devono tenerne conto, avendo riguardo ai nuovi investitori.

La prima cosa da sottolineare è che, volendo guardare a questo circuito, non basta parlare di leggi su appalti e concessioni: bisognerebbe guardare anche ad altre discipline, come la disciplina del credito. Basti pensare, ad esempio, che nel 2015 si è tolta la riserva bancaria per lasciare spazio ad altri soggetti, comunque regolati e vigilati, tra cui i fondi di debito, che usano il TUF anziché il TUB (cioè il Testo unico della finanza anziché il Testo unico bancario), che hanno conosciuto una grande esplosione in tutti i Paesi OCSE, soprattutto nelle infrastrutture.

Da noi, sempre per una minore tradizione di mercato, c'è ancora molto poco di tutto questo. Per esempio, la disciplina che regolamenta gli investitori istituzionali. Noi però oggi ci focalizziamo su quello che è di pertinenza di questa illustre Commissione e quindi sul tema del codice degli appalti. La prima cosa che si può notare è l'importanza di distinguere, come avviene a livello europeo, tra appalti e concessioni, perché in una prospettiva di valorizzazione del promotore istituzionale, cioè dell'investitore «puro», ovvero quello che non svolge direttamente un'azione di costruzione o di gestione, ma che prende la responsabilità e il carico di promuovere, concepire, realizzare e gestire direttamente un'opera o avvalendosi di altri soggetti. È importante distinguere, anche

a livello normativo, la parte appalti, dove c'è una pubblica amministrazione che è promotore, e la parte concessione. Da noi c'è una cultura appaltistica, dove in realtà tutto è confluito in un medesimo contesto.

L'altro tema sensibile è il rispetto del divieto di *gold plating*. Certamente molti operatori che si sono seduti a questo tavolo hanno sottolineato già il tema dell'articolo 177 che pone veramente tante questioni, obbligando l'esternalizzazione dell'80 per cento di tutti i lavori, i servizi e le forniture dei concessionari privati con grave azione del principio di libertà organizzativa. Peraltro, una così ampia universalità di applicazione presume che in tutti i settori ci siano mercati concorrenziali che invece potrebbero non esserci e, quindi, che la gara sia il metodo più efficiente per distinguere chi è più bravo. Fino al paradosso davvero inspiegabile di obbligare le carie *utilities* a licenziare il proprio personale per dare in *outsorcing* la gestione di servizi a soggetti, che magari oggi non esistono. Oltretutto introduce vincoli stringenti ai concessionari: sembra voler dire che va bene l'investitore privato, ma si deve comportare come una stazione pubblica appaltante. Quindi, la separazione concettuale – e poi, ovviamente, normativa – tra ciò che è appalto e ciò che è concessione, cioè partenariato, e il divieto di *gold plating* sono senz'altro i temi per noi più rilevanti.

C'è poi il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e della pubblica amministrazione. Come abbiamo detto, la rappresentiamo e riteniamo che una pubblica amministrazione tutelata sia un vantaggio per gli operatori di settore, non uno svantaggio, e sia un beneficio: innanzitutto aumenta gli investimenti e le nostre opportunità; elimina operatori marginali che al margine cercano circostanze di rendita e dà più spazio a coloro i quali vogliono, invece, qualificare l'investimento, renderlo più complesso e anche fruttuoso, sempre perché alle spalle ci sono risparmi che meritano rispetto e meritano rendimento, ma in un equilibrio complessivo. Nel medio-lungo termine le situazioni di disequilibrio non reggono.

L'altro tema delicato che avvertiamo, così come molti operatori, è quello della *soft law* e, quindi, dell'ANAC, sul quale bisogna trovare un equilibrio più efficace e eventualmente il ritorno ad un regolamento più coerente con la certezza del diritto. Abbiamo infatti colto molto spiazzamento dalla *soft law* per la pubblica amministrazione. Lo spiazzamento della pubblica amministrazione, anche di alcuni operatori privati e devo dire di noi stessi, molto spesso genera poi confusione e timore e blocca l'azione.

Possiamo segnalare, ad esempio, le linee-guida che tendono a stabilire per via amministrativa il rendimento giusto di un investimento. Sono comprensibili se si guarda ai problemi che cercano di risolvere, cioè l'asimmetria che spesso si è creata in operazioni reali e concrete; tuttavia in un mondo e in un mercato dinamico ed aperto è difficile pensare che il rendimento «giusto» possa essere fissato in via amministrativa. Bisognerà trovare altri meccanismi per sostituire la competenza della pubblica amministrazione.

A conclusione di questa breve presentazione, vorrei esprimere una preoccupazione: noi cogliamo il rischio di atteggiamenti punitivi generalizzati (o comunque questo è stato il timore) dopo le drammatiche vicende di Genova. Noi siamo operatori in tanti mercati (parlo per la mia società): siamo nel mercato della sosta, siamo anche nel mercato dell'energia, dove è sempre presente anche il rischio di modifiche normative ad effetto retroattivo, come il cosiddetto spalma-incentivi.

La raccomandazione è quella di elaborare norme che, nel recuperare asimmetrie o malfunzionamenti, cerchino anche di motivare gli investitori istituzionali e premiare comportamenti diversi dal passato; quindi non norme punitive, ma premianti per chi lo merita.

Faccio una breve rappresentazione: l'altro giorno, nella presentazione di un investitore istituzionale, c'era un grafico che rappresentava rendimenti e rischi delle varie categorie delle infrastrutture. Per ogni categoria e per ogni livello di rischio c'era un *range* di rendimento. I Paesi che sono più convincenti nel costruire un basso rischio Paese, ovvero un rischio regolatorio, sono quelli che riescono ad ottenere investimenti a rendimenti più bassi: è quella la strada da seguire, quella della fiducia del mercato, anche per avere gli investitori migliori. Ci sono Paesi che danno talmente tanto conforto agli investitori, soprattutto agli investitori istituzionali, che riescono a fare opere di infrastruttura urbana (un ospedale o una scuola con il canone di disponibilità, oppure un parcheggio) a rendimenti veramente molto bassi. E ciò che li rende tali è la credibilità di quel Paese e la classificazione del rischio Paese, del rischio regolatorio, del rischio controparte intesa come pubblica amministrazione.

Non è un atto amministrativo o punitivo. Anche in Italia abbiamo delle eccellenze. Stiamo partecipando a una gara per un'infrastruttura sociale, che non posso qui rivelare, ma quello che mi fa piacere notare è che la qualità di tutti gli operatori è talmente elevata che sui rendimenti c'è molta concorrenza: ci sono sedici investitori, di cui uno solo italiano, e c'è tanta concorrenza. I rendimenti stanno diventando veramente molto bassi.

Quindi, questa è la strada per avere accesso a queste gare. Noi partecipiamo a un'associazione internazionale, oltre che ad Aipark, che si chiama Long Term Infrastructure Investors Association (LTIIA), dove ci sono tutti fondi infrastrutturali, solitamente alimentati da fondi pensione e assicurazioni: sono 10.000 miliardi di dollari di risorse solo per le infrastrutture. Vengono ancora poco in Italia (potrebbero venire di più), ma certamente la strada è quella di cercare di delineare una normativa per arrivare ad ottenere qualità della pubblica amministrazione, basso rischio Paese, basso rischio regolatorio e basso rischio di incertezza normativa. E così attrarre capitali istituzionali utili allo sviluppo sostenibile e responsabile. Quindi la *soft law* o la si rilegge in questa direzione o la si supera con un regolamento generale codificato.

Tutti questi elementi aiutano ad attrarre risorse anche a rendimenti relativamente bassi rispetto a quelli del passato.

PRESIDENTE. Sul piano delle concessioni, voi sapete bene che il nostro Paese, almeno in alcuni settori, non è stato controllato. Il caso di Genova che voi avete richiamato è emblematico. Da una parte si chiede un basso rischio regolatorio, ma dall'altra abbiamo bisogno anche di un controllo per garantire gli investimenti nel Paese. Quali sono le soluzioni che voi auspicate a questo riguardo?

MEROLA. Una soluzione, quasi ovvia, presente in tanti settori è quella di un'*Authority* tecnica indipendente che, peraltro, nel settore dei trasporti esiste anche in Italia. Mi pare che però, curiosamente, non abbia competenza sul settore autostradale. Quanto a ciò che auspichiamo, noi investiamo in settori dove ci sono *Authority* tecnicamente qualificate. A livello internazionale ci sono dei criteri codificati. Un'*Authority* indipendente dalla politica ma tecnicamente anche molto qualificata è utile. Ovviamente, nel settore del partenariato pubblico-privato non c'è un'*Authority* specifica. L'ANAC, che ha una funzione che definirei mista, perché svolge tanti ruoli, parte da una cultura molto amministrativa e appaltistica, se la compariamo ad altre *Authority*, come ad esempio quella dell'energia e del gas, che invece ha un elevato *rating* internazionale. Noi siamo ovviamente – l'azione di *moral suasion* di AIPARK lo dimostra – molto preoccupati di tutti i casi in cui c'è uno squilibrio. Non siamo interessati ad avere un settore del partenariato pubblico-privato selvaggio. Chi lavora nel medio-lungo termine dovrebbe proprio essere strutturalmente e fisiologicamente nemico delle asimmetrie, degli eccessi e degli abusi perché tanto prima o poi vengono fuori.

L'*Authority*, quindi, è il sistema più utilizzato per gestire una concessione. L'importante è che siano soggetti tecnici, autonomi dalla politica capaci anche di controllare, come ad esempio avviene a noi nel settore dell'energia, il *business plan* o se c'è una RAB. Il controllo tecnico, non è banale. Forse è questo che è mancato in molti settori e naturalmente gli eccessi, poi, ahimè, li pagano tutti, perché il vero tema è proprio questo: cercare di trovare la misura per non imputare a tutti gli eventuali errori di pochi, danneggiando magari l'appetibilità del Paese. Tra l'altro, il tema delle autostrade è un tema sempre complicato, perché se noi vediamo la Corte dei conti italiana, ma anche quella europea, è proprio un settore di per sé molto complesso. Ci sono Paesi ormai, come l'India, che le autostrade le fanno con il canone di disponibilità, per evitare di dover affrontare il problema della previsione di traffico. Noi siamo molto precisi a livello urbano. A livello urbano si può essere veramente molto precisi nelle previsioni di traffico. A livello autostradale dipende. Molto spesso un'autostrada la si fa anche per connettere due punti a prescindere dalla convenienza economica, ma la manutenzione la si deve fare. Il tema, quindi, è più complicato. Una buona *Authority* di controllo e monitoraggio, tecnica e indipendente, può essere un buon meccanismo. Inoltre noi siamo favorevoli a tutte le proposte che qualificano professionalmente la pubblica amministrazione, tra l'altro da noi rappresentata come AIPARK.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la vostra presentazione e per il vostro contributo. Prenderemo sicuramente in esame quello che ci avete consegnato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

(I lavori, sospesi alle ore 17,30, sono ripresi alle ore 17,45).

È ora prevista l'audizione di rappresentanti dell'Osservatorio Nazionale sulle Infrastrutture.

Do la parola al presidente, dottor Cianciotta.

CIANCIOTTA. La ringrazio, Presidente, a nome dell'Osservatorio, per l'invito che consente a noi, che ci siamo costituiti da poco più di un anno e che quindi avevamo come missione, come obiettivo, quello di diventare uno strumento a supporto delle istituzioni, di avere una funzione assolutamente precipua in un contesto istituzionale importante come questo. Se lei è d'accordo, oltre ovviamente alle domande o alle richieste di chiarimento da parte dei senatori componenti della Commissione, io e il vice presidente esecutivo pensavamo, appunto, in linea con la memoria che abbiamo inviato ieri, di fare una relazione introduttiva generica, sui temi che vorremmo che in qualche modo venissero discussi e recepiti da questa Commissione. Sulle proposte più specifiche, entrerà nel merito il vice presidente.

Vengo subito al tema principale, che è quello che abbiamo sottolineato nella nostra memoria e anche nell'attività di supporto stampa che ha preceduto questa nostra audizione. Il tema che ci preoccupa in modo significativo è quello delle competenze, quello che abbiamo verificato in questo anno di attività. Noi abbiamo presentato due rapporti, uno sulla digitalizzazione nell'ambito delle infrastrutture italiane al CNEL, dando anche, secondo me, un segnale chiaro in relazione proprio a quello che potrebbe essere il ruolo non solo dell'Osservatorio, ma anche del luogo che in quel caso ci ospitava, e poi il 24 ottobre abbiamo presentato un rapporto sulle infrastrutture in Europa che non solo ha evidenziato quali sono i ritardi del sistema italiano, ma ha cercato anche di creare le condizioni perché il sistema italiano possa allinearsi anche con il resto dell'Europa, utilizzando e investendo su una serie di strumenti sui quali interverrà poi, successivamente, il vice presidente. Uno su tutti è, ad esempio, l'utilizzo della *blockchain* come sta avvenendo in alcuni contesti molto interessanti. Il primo che mi viene in mente è il porto di Rotterdam, che nella costruzione di una contrattualistica più trasparente e sicura nei confronti, ad esempio, della filiera agroalimentare, utilizza ormai da almeno un anno la *blockchain*. Anche questa audizione va nella direzione di fungere da ausilio e da sprone alle istituzioni.

Il tema che noi vogliamo evidenziare è che a nostro giudizio c'è un problema principale che viene, purtroppo, disatteso anche dalla discussione che si sta facendo in queste settimane ed è il tema delle competenze. Si discute moltissimo della ridefinizione del contesto, della cornice legi-

slativa. A nostro giudizio, anche per esempio in relazione al tema dei commissari *ad acta*, uno degli elementi che ci piacerebbe che venisse discusso è il contributo dei commissari in termini di *project manager*, perché di *project management* a livello di costruzioni se ne parla molto poco.

Il tema delle competenze viene sempre messo in disparte rispetto alla discussione complessiva. Non si mette in discussione il tema delle risorse economiche. È certamente un tema fondamentale, ma quello che abbiamo capito e valutato nell'ambito delle nostre analisi è che non si tratta di un problema specifico. Le risorse ci sono, ci sono state anche nelle ultime leggi di bilancio, anche i Comuni virtuosi, che in qualche modo potevano andare in deroga al patto di stabilità, non sono riusciti a trasformare quella opportunità in azioni virtuose a sostegno non solo dell'apertura dei cantieri, ma anche alla rimessa in esercizio di un sistema economico che, come voi sapete, a livello locale ha un'incidenza molto superiore rispetto a quello che è il sistema dei grandi appalti. Il tema non verte, a nostro giudizio, sulle risorse, ma soprattutto sul modo in cui, a livello di amministrazioni locali, le competenze, che a nostro giudizio mancano, possono invece diventare un elemento fondamentale per creare le condizioni a sostegno dello sviluppo. Una preoccupazione che noi abbiamo segnalato all'interno della nostra memoria è che il sistema della pubblica amministrazione italiana è composto da una pubblica amministrazione che noi abbiamo in modo semplicistico definito di serie A (ANAS, RFI, Ferrovie dello Stato), cioè strutture molto grandi che hanno un livello organizzativo adeguato ai cambiamenti attuali. Penso, per esempio, al tema del BIM e a tutta la digitalizzazione del sistema delle infrastrutture. Chi opera all'interno dei contesti della pubblica amministrazione non solo conosce in modo perfetto quello che sto dicendo, ma ha anche la possibilità di rendere esecutiva questa attività. C'è poi tutto un livello di pubblica amministrazione, di Comuni anche di medie dimensioni, che oggettivamente non solo non ha competenze per intervenire a definire i nuovi perimetri organizzativi a livello di programmazione del sistema delle costruzioni e delle infrastrutture, ma manca anche di una proattività di cui in questo momento il sistema della pubblica amministrazione avrebbe bisogno. La nostra preoccupazione, come abbiamo scritto nella memoria, è che queste attività *in itinere,* soprattutto in relazione alla riforma delle pensioni, rischiano di svuotare seriamente quel tipo di pubblica amministrazione di competenze che non solo potrebbero agevolare la ripresa del sistema degli appalti, ma diventare anche un elemento di sostegno e di ausilio a chi dovrebbe intervenire successivamente per raccoglierne il testimone. È una preoccupazione molto significativa soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni; ricordiamo che l'Italia ha un numero di Comuni fino a 5.000 abitanti molto elevato, quasi il 60 per cento dei Comuni italiani ha una parcellizzazione molto evidente del numero degli abitanti. Se non si investe su un nuovo tipo di competenza e non si ragiona sul modo in cui i cambiamenti tecnologici possono partecipare alla costruzione di un nuovo modello organizzativo, è molto difficile che anche il tema del cosiddetto sblocca-cantieri possa produrre un'iniezione significativa a livello di amministrazioni lo-

cali. Il tema delle competenze è assolutamente decisivo, anche in funzione della costruzione delle città del futuro. È uno dei grandi temi su cui l'Europa e l'Italia possono competere a livello globale con le macro aggregazioni, le città-Stato che stanno nascendo e diventando sempre più forti. Penso, per esempio, al caso di Singapore e a tutto quello che sta accadendo nell'Est del mondo, dove si stanno costruendo delle megalopoli che hanno delle condizioni in termini di fiscalità agevolata che diventano strumenti di attrazione di investimento. Se le città italiane non rimettono in esercizio il tema dell'infrastrutturazione del territorio e della definizione di un'infrastruttura ampia per collegare le comunità locali, rischiano davvero di diventare sempre più marginali all'interno di un processo di globalizzazione che oggettivamente non è paziente. Oltre al tema delle competenze che costituisce l'elemento fondamentale sul quale intendiamo costruire la nostra azione, anche a supporto e a sostegno delle istituzioni, vi è un altro tema sul quale ci piacerebbe che si cominciasse a discutere in Italia, dove c'è una parte importante della pubblica amministrazione che lo sta facendo in modo mirabile. Penso per esempio all'ANAS e al progetto di *smart road*, cioè tutto quello che in qualche modo è la sensoristica che interviene direttamente per aiutare il dialogo tra il gestore, per esempio, di una infrastruttura e chi ne usufruisce, in questo caso un automobilista, possa diventare il *driver* sul quale costruire il dialogo nel futuro anche all'interno delle comunità locali.

La nostra grande preoccupazione è che inevitabilmente si sta costruendo una demarcazione che divide in due il Paese tra un sistema che non solo è infrastrutturato in modo decisivo verso la globalizzazione, ma che favorisce anche un certo tipo di consapevolezza culturale in relazione al tema delle infrastrutture. C'è invece una parte del Paese dove oggettivamente c'è una difficoltà anche a mettere in esercizio azioni di cantiere che potrebbero aiutare la vita quotidiana.

Il nostro tema è relativo alle competenze e ad interventi su sistemi nuovi, cioè sulle modalità di creazione di nuove organizzazioni del lavoro. Il mondo del lavoro si sta infatti modificando anche all'interno del contesto e del perimetro della pubblica amministrazione in relazione alle infrastrutture. Crediamo inoltre sia necessario inserire temi che sono ormai fondamentali sui quali anche le nostre imprese stanno cercando di fare un salto culturale. Parlo del tema del BIM, ma anche della questione legata ai modelli computazionali, sui quali qualche anno fa potevamo immaginare che rappresentavano il futuro, adesso sono già il presente. Il problema è che l'Italia è molto in ritardo su queste tematiche. Vi è un ritardo considerevole che a nostro giudizio può essere aggravato dal depauperamento in termini di consistenza organizzativa, che si può verificare e in qualche modo si sta già verificando con le azioni *in itinere*.

Parlo ad esempio della riforma delle pensioni. A nostro giudizio, soprattutto in alcuni centri nevralgici della pubblica amministrazione, ci sono figure centrali che è molto complicato sostituire e la cui sostituzione sarà peraltro anche di difficile gestione nel momento nel quale devono convivere delle figure che in questo momento potrebbero rappresentare

un ossimoro. Il mondo delle costruzioni, l'organizzazione in cantiere e il sistema della progettazione si stanno modificando e uno dei temi che noi vorremmo porre alla vostra attenzione è in che modo sviluppare quel tipo di competenza in relazione soprattutto al *project management* all'interno delle costruzioni. Parlo del *project management* anche in relazione al tema della progettazione che se ricordate bene, quando ci fu la prima riforma tre anni fa, ebbe un blocco significativo; nel 2016, dopo gli anni di crisi economica, vi fu, a cavallo tra il 2015 e il 2016, un primo segnale importante, come peraltro ci certifica anche il centro studi dell'ANCE, in relazione alla progettazione. Un'altra delle nostre paure e delle nostre riserve è che questa discussione in questo momento può rischiare nuovamente di aggravare il sistema della progettazione e determinare un nuovo blocco che non sarà inferiore ai nove mesi. Se questa incertezza dovesse perdurare per almeno sei-nove mesi o addirittura per un anno, riducendo il numero delle progettazioni, siamo convinti che anche il tema in discussione rischierebbe davvero di non poter rappresentare un elemento positivo in relazione allo «sblocca cantieri» e all'esercizio economico delle infrastrutture. Queste sono un po' le questioni sulle quali vorremmo ragionare a livello macroeconomico: investire sulle competenze ed essere attenti a non modificare *tout court* quanto è già *in itinere*, non perché ci piaccia, ma perché in qualche modo la modifica in senso lato potrebbe determinare il paradosso di andare nella direzione esattamente contraria. Tornare infatti a modificare nuovamente una cornice normativa sulla quale si è discusso molto, potrebbe determinare un'incertezza e un'alea di rischio su cui sarebbe molto complicato intervenire successivamente. Ovviamente nella nostra memoria sono contenute alcune proposte che vanno ad esaminare più nel dettaglio i temi che ho indicato a livello generico. Detto questo, se possibile, lascerei la parola al vice presidente esecutivo, dottor Ortenzi, che ha studiato in modo specifico queste tematiche.

ORTENZI. Signor Presidente, grazie innanzitutto per l'invito.

Cercherò di essere il più breve possibile, cominciando col dire che, alla fine del documento che lasceremo agli atti, abbiamo formulato in breve alcune nostre proposte raggruppandole per temi, con un riassunto di tutto ciò che è stato detto prima e del perché, che vorrei commentare ora insieme a voi. Parto dall'articolo 96 dell'attuale codice che, se non vado errato, ha recepito la direttiva 2014/24/UE in materia di valutazioni per quanto riguarda i progetti sul ciclo intero di vita di un'opera pubblica. Da quanto mi risulta, questa norma è stata inserita nel codice, ma ad oggi trova ancora limitata applicazione, nel senso che poche stazioni appaltanti riescono a fare una vera valutazione sul ciclo intero di vita di un'opera pubblica.

Faccio una precisazione per chiarire meglio che cosa si intende per «ciclo intero di vita». Come sappiamo, il nostro progetto parte dalla programmazione triennale, nella quale viene assegnato un CUP (Codice unico di progetto) e nominato un RUP; c'è poi la gara di servizi per la progettazione e l'esecuzione. Qui termina il progetto e si entra nel *facility ma-*

nagement, con costi legati alle opere pubbliche, in particolare all'energia, alla manutenzione e all'abbattimento e/o riuso del bene pubblico. Questo è un po' il *life cycle cost* dettato dall'Europa.

Noi crediamo che sia importante sviluppare questi temi, grazie anche alla digitalizzazione, perché oggi è più semplice fare questo tipo di valutazioni rispetto al passato, quando era molto più complicato e anche molto lungo, dal momento che si tratta di una valutazione fatta per paragoni e vi faccio un esempio: dovendo andare ad ottimizzare il gran costo di un'opera pubblica (la spesa dell'energia e della manutenzione), si tratta di capire se mettere una finestra che si paga un po' di più oppure spendere un po' di meno per la finestra e un po' di più in termini di energia elettrica o di gas. Non solo. C'è bisogno di continuare ad affrontare veramente questo argomento perché l'Europa da diversi anni sta studiando un'altra norma, che saremo chiamati a recepire, quella cioè sul *green public procurement*, quindi sul *procurement* delle opere sostenibili e noi possiamo fare un passo in avanti rispetto all'Europa.

Per non parlare, poi, della cultura del riuso e dell'economia circolare che si può innescare da questo circolo virtuoso. In tal senso stiamo facendo dei passi in avanti molto importanti. Adesso siamo un po' tutti alle prese con i Criteri ambientali minimi (CAM) in tema di sostenibilità, che sono in evoluzione.

Abbiamo fatto un'altra proposta sulla scia dei CAM, cambiando completamente argomento, ma non tema. Abbiamo lanciato la proposta di iniziare a prendere confidenza con i «Criteri digitali minimi»: oltre a quelli ambientali, quindi, abbiamo pensato anche ai Criteri digitali minimi perché oggi la costruzione di nuovi edifici, così come la ristrutturazione di quelli meno nuovi, non possono fare a meno dell'*Internet of things* (IOT). Una volta realizzato un progetto secondo le norme di efficientamento energetico e quindi con tutte le valutazioni del caso, possiamo continuare a risparmiare ancora di più attraverso il ricorso all'IOT, che misura magari la temperatura esterna all'edificio, che abbassa o alza le tende, che regola la temperatura interna a seconda che sia caldo o freddo. Quindi, a parità di involucro realizzato secondo le norme di progettazione, l'IOT ci cambierà la vita e ci potrà far risparmiare ovviamente in termini di costi energetici e qualità di vita.

Penso che le scelte normative fatte fino ad oggi dal legislatore siano state coraggiose. Ho notato però che, mentre si pensava una norma, non lo si faceva in maniera digitale. Possiamo trarre vantaggio da questo avanzamento di tecnologia: a noi non mancano gli strumenti legislativi, né quelli tecnici e ingegneristici, né le buone aziende.

Probabilmente – e richiamo quanto detto poco fa dal presidente Cianciotta – è questione di cultura. Guardando avanti dobbiamo pensare in maniera digitale quello che si andrà a realizzare, cioè ad un bene, al gemello digitale che noi modelliamo su un *computer*.

Occorre poi accelerare l'introduzione del Building Information Modeling (BIM): io non sono contrario all'attuale legge che mette paletti all'introduzione del BIM, in base al costo dell'opera, perché non si può di-

gitalizzare un Paese a tempo zero. Dobbiamo studiare tutti, dobbiamo introdurlo, cambiando cultura, perché è un sistema collaborativo che funziona su piattaforme *cloud*. So che non si può fare *d'emblée*, però quanto meno non dobbiamo smettere di incentivare il BIM.

Qualcuno, a ragione non veduta, parla di rivoluzione. In realtà non è così o meglio è così per il mondo delle costruzioni: è una rivoluzione che paga lo scotto altissimo di un ritardo culturale verso la digitalizzazione. Tuttavia, l'*Information Modeling*, cioè l'ingegneria di sistema – perché tante ingegnerie devono collaborare contemporaneamente – è qualcosa che esiste già da tanto tempo, per esempio, nei sistemi aerospaziali, nell'aereonautica e nei sistemi navali. È il sistema delle costruzioni che è rimasto un po' indietro: per questo magari oggi si parla di rivoluzione.

Sicuramente siamo agevolati per la parte *hardware* e *software*, ma non è questo il problema: il problema è un cambio di passo culturale e, se così è, non dobbiamo smettere di incentivare la digitalizzazione, che va dai modelli computazionali alla realizzazione e alla modellazione, fino ad arrivare al *facility management* da cui siamo partiti, per cui ritorniamo all'articolo 96 e quindi al *green public procurement* che prende senso.

È un po' complicato spiegare, per cui mi perdonerete, ma ci sarà spazio per le domande. Ho detto che bisogna incentivare il BIM, ma con ciò intendo incentivare il BIM a livello culturale. Non ho detto che dobbiamo continuare a mettere soldi. Magari con Industria 4.0 qualche soldo arriva, si potrebbe studiare qualche incentivo economico, ma non mi riferivo a quello. L'incentivazione alla quale mi riferivo è di tipo culturale: per esempio, conosciamo il decreto legislativo n. 56 del 2017 che ha dato mandato al MIT di fare decreti e all'ANAC di fare determinazioni. Una delle più grandi incompiute, anche se non l'unica, è stata la qualificazione delle stazioni appaltanti: questo ha bloccato in basso tutta la pubblica amministrazione. Infatti, ad esempio, l'ANAC si era espressa nella qualifica – il Presidente prima lo diceva – del RUP come *project manager* con la delibera n. 1096 del 2016; ci è poi dovuta ritornare con la delibera n. 1007 del 2017, con cui ha detto che il RUP doveva fare un corso e seguirlo con profitto per diventare *project manager* e acquisirne le competenze. Questa previsione sarebbe stata indispensabile, per gradi e per livelli in base alla complessità dell'opera, ed entrava in vigore quando si sarebbe introdotta la qualificazione delle stazioni appaltanti. La qualificazione delle stazioni appaltanti non si è introdotta e questa previsione ha perso un po' di senso. Da un punto di vista legislativo ha un senso, ma tanti RUP in Italia stanno facendo corsi di *project management*. Perché? Non è obbligatorio, perché oggi chiunque può assumere l'incarico di RUP. Perché allora sta succedendo questo? È un po' come quando si è cominciato ad operare in BIM e non c'era l'obbligo. Oggi i piccoli cantieri non stanno aspettando i 300 o i 250 milioni, ma per i 50 milioni di un'opera complessa si tende, ove ci sono le capacità, a farla in BIM: questo è il processo culturale al quale si tende. Quindi, mi auguro che nel prossimo passaggio, perché

stiamo anche ipotizzando il ripristino di un regolamento, si preveda un articolo in virtù del quale il RUP diventa *project manager*.

Un'altra questione importante, tanto per parlare di consequenzialità e di buone pratiche: il BIM darà molte informazioni, ma se non abbiamo un metodo per gestirle come facciamo? Quando l'allora ministro Barca dovette indicare un Commissario speciale per la ricostruzione in Abruzzo, costui nominò il dottor Esposito che è stato sempre molto attento ai temi di *project management* e ha cercato di formare tutti i suoi collaboratori in tal senso. Parlando di buone pratiche negli uffici della ricostruzione dei Comuni del cratere dell'Aquila, oggi ho parlato direttamente con il sottosegretario Crimi, il quale ha detto, nel corso di un'intervista pubblica, che serve un regolamento unico per le emergenze e che è necessario adottare le buone pratiche che sono state usate anche all'Aquila.

Torniamo ai giorni nostri, al ponte di Genova e al commissario Bucci**:** uno dei primi atti che ha fatto il commissario per gestire l'appalto della ricostruzione del ponte di Genova è stato individuare chi potesse gestire questa cosa a livello di *management*. Tra le caratteristiche che doveva avere questa organizzazione ci ha messo quella di *project management*, richiamando una norma internazionale che è la UNI ISO 21500. Oggi che si sta parlando dello sblocca-cantieri e dei commissari straordinari, questa straordinarietà dovrebbero riguardare anche le procedure e in questi casi i processi: questa è la nostra proposta.

Mi auguro, Presidente (è da tanti anni che se ne parla e alcune committenti ci sono riuscite, mentre tutte le altre no), che riusciamo a fare un prezzario unico nazionale. Non pretendo che i prezzi siano uguali in tutta Italia, anche perché abbiamo, magari a ragion veduta, la contrattazione della manodopera a livello provinciale che impatta sulle lavorazioni: è possibile che un calcestruzzo di un determinato tipo abbia un codice nel Lazio, un codice in Abruzzo e un codice da un'altra parte? E che la descrizione da una parte e dall'altra siano diverse? Mi fermo qui.

Non riusciamo a metterci d'accordo in tal senso. Non parliamo di prezzi o tutto il resto, perché sarebbe troppo lungo. Mi auguro che la prossima legge possa andare in questa direzione e sarebbe un valore aggiunto per chi opera nel settore.

Il Presidente ha già accennato alla questione della *blockchain*. Mi rendo conto che tutto quello che ho detto fino a questo momento e gli indirizzi che vi ho dato sono un po' complicati, ma è tutto fattibile. Non vi ho parlato di algoritmi e reti neurali, che sono già una realtà.

Ma iniziare da qui a me interessa moltissimo, in primo luogo perché accende un vero faro di trasparenza sulle opere pubbliche. Oggi qualcuno dice che con il subappalto al 50 per cento (parlo dello sblocca-cantieri) vedremo cosa succederà. Se avessimo dei *database* veri, come quelli di cui vi ho detto e so che qualcuno stamattina ne ha parlato, sarebbe semplicissimo accendere un faro e non si potrebbe sgarrare o quantomeno, non voglio fare l'ottuso, rendiamo la vita difficile a chi non vuole rispettare la legge.

Questo è ciò che mi interessa di più: lavorare bene, meglio e tutti insieme, senza fare divisioni, perché il Building Information Modeling (BIM) unisce varie sensibilità, capacità tecniche ingegneristiche, architettoniche e altro.

Non siamo contrari – come ha detto prima il Presidente – a quota 100, però dobbiamo tener presente che andiamo a svuotare di competenze alcune committenti e quindi, di pari passo, desideriamo che si riattivino i concorsi pubblici e entrino nuove persone, che conoscano le tecniche manageriali e abbiano però una forte cognizione della digitalizzazione e sappiano usare strumenti digitali.

CIANCIOTTA. Vorrei aggiungere che tutte le nostre proposte, che hanno un cappello legato alla digitalizzazione, sono utilizzate da una parte significativa della pubblica amministrazione italiana. Non le sta sperimentando, ma le sta utilizzando perché le grandi stazioni appaltanti pubbliche ormai ragionano con questo *driver* organizzativo.

Oltre a ciò, ci sono indicazioni chiare da parte dell'ANAC e negli ultimi due anni, soprattutto in relazione alla figura del RUP come *project manager*, vi sono stati segnali molto chiari.

Il tema della digitalizzazione impatta quindi notevolmente sulle competenze e sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione con le norme che già adesso potrebbero essere applicate. A nostro giudizio questo potrebbe essere non solo un modello per sperimentare un nuovo tipo di organizzazione, ma anche per dare al sistema delle costruzioni, in generale del sistema delle infrastrutture, un'innovazione di processo e organizzativa che ormai è nelle cose, proprio perché già da alcuni anni in Italia si sta andando verso quella direzione.

Quindi, il nostro auspicio è che si discuta meno di risorse, perché paradossalmente le risorse ci sono, ma che si investa culturalmente sul tema delle competenze che è l'elemento di cui purtroppo si continua a non discutere nel nostro Paese nonostante ci siano linee guida e sperimentazioni in atto molto significative.

PRESIDENTE. Invito i senatori che vogliono porre ulteriori domande agli auditi a inviarle in forma scritta, perché abbiamo esaurito il tempo a nostra disposizione. Ringrazio gli auditi per il contributo fornito ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

È ora prevista l'audizione di rappresentanti di ASMEL. Saluto il dottor Giovanni Caggiano, presidente, il dottor Francesco Pinto, segretario generale, il dottor Marco Monaco, consulente legale, e la dottoressa Lucilla Deleo, consulente legislativo e per i rapporti istituzionali; e passo subito a voi la parola, chiedendovi il rispetto dei tempi stabiliti.

CAGGIANO. La ringrazio, signor Presidente. Sono Giovanni Caggiano, presidente di ASMEL. L'associazione di cui sono presidente raccoglie più di 2.700 Comuni e sta avendo forte adesione negli ultimi anni. Dall'esperienza di questa associazione è nata una centrale di committenza

che raggruppa a sua volta più di 1.300 Comuni; negli ultimi anni ha realizzato e gestito più di 3.000 gare per più di due miliardi di transato. È quindi una delle esperienze che è nata dal basso, dai Comuni, io sono anche sindaco ed è stato proprio il mio Comune (Caggiano, di cui porto anche il nome) che ha dato origine a questa centrale di committenza per il 51 per cento, il resto era dell'associazione, poi successivamente hanno aderito i Comuni che sono 1.500. Come sindaco e come centrale di committenza gestiamo un rapporto quotidiano soprattutto con chi ha la responsabilità delle gare nei Comuni (i RUP) e i servizi tecnici comunali. Come l'esperienza della centrale è nata dal basso, anche le proposte che faremo sono nate sostanzialmente da questo rapporto quotidiano con i Comuni. Ovviamente parlo come sindaco e il primo obiettivo del sindaco è quello di fare le gare, di farle in tempi rapidi e soprattutto in condizioni di certezza, perché ovviamente al di fuori di questo quadro c'è il rischio che si blocchino le gare e quindi che non si realizzino gli obiettivi di un'amministrazione. In questi anni, con il nuovo codice degli appalti, c'è stata una deriva soprattutto normativa di circolari che ha creato non pochi problemi agli uffici tecnici e ai Comuni. Sotto questo aspetto la centrale di committenza è stata di forte ausilio, d'altra parte è una centrale di committenza che è stata anche qualificata dalla certificazione anticorruzione ISO 37001, ma già l'utilizzo delle piattaforme di per sé garantisce tracciabilità e trasparenza, che sono precondizioni anche per evitare contenziosi e per evitare il blocco nei processi.

Per gli aspetti tecnici interverranno il dottor Pinto, segretario generale dell'associazione, e l'avvocato Monaco, di un importante studio legale internazionale, ma l'obiettivo è quello di superare queste difficoltà, di superare il codice degli appalti, che d'altra parte era nato per recepire le direttive europee, ma mi pare che in alcune parti ancora non l'abbia fatto, e soprattutto di cercare di standardizzare quell'insieme di regole che regolano gli appalti. Questi sono gli obiettivi della nostra proposta.

Passo la parola al dottor Pinto e poi all'avvocato Monaco.

PINTO. Per meglio presentare la proposta, ricordo che a marzo 2015 siamo stati auditi in questa stessa Commissione e si discuteva allora del varo del nuovo codice, quello attualmente in vigore. Il varo del nuovo codice andava fatto sulla base di una legge delega, con la quale il Parlamento aveva delegato il Governo a stendere questo decreto legislativo seguendo due filoni. Il primo era il recepimento delle normative europee, che era un obbligo, visto che queste normative erano entrate in vigore ad aprile 2014, quindi avrebbe dovuto essersi concluso, come poi fu concluso, l'*iter* legislativo proprio allo scadere dei termini dei due anni.

Questa prima parte obbligatoria andava fatta. Si pensò però, insieme a questa parte, di introdurre una serie di innovazioni perché bisognava portare semplificazione, trasparenza e contrasto alla corruzione. Abbiamo visto com'è andata a finire, ma noi avevamo all'epoca proposto che ci si limitasse soltanto alla prima parte, cioè al recepimento delle direttive europee. Non fummo ascoltati, ma sostanzialmente oggi siamo qui a ribadire

la stessa posizione, perché la trasposizione delle direttive europee si può fare – lo dice il legislatore europeo – in due modi: o attraverso la formula cosiddetta del *copy out*, in cui si trasferiscono integralmente le disposizioni della direttiva, ed era questa la proposta che noi presentammo inascoltati all'epoca, oppure si possono scrivere nuove regole purché – dice la normativa superiore, quindi quella europea – ci sia il divieto di *gold plating*. L'Italia seguì questa seconda regola e nella legge delega noi abbiamo contato ben 60 infrazioni a questo divieto di *gold plating*. Ne è nato poi un codice scaturito dalla introduzione di ben 78 decreti attuativi, comprese delle linee guida, le cosiddette linee guida di ANAC, invece del regolamento che fu abrogato, come ricorderete.

Ebbene, soltanto un po' più della metà, 48 di questi decreti attuativi sono stati approvati e su questa parte abbiamo già superato, tra codice e decreto attuativo, il totale del doppio delle parole che c'erano nel vecchio codice e relativo regolamento, che poi come sapete sarà abrogato.

Quando il lavoro sarà finito, semmai lo sarà, avremo il triplo delle parole presenti nel vecchio codice, che si voleva abrogare e semplificare. Stamattina non siamo qui per dire che avevamo visto giusto, ma nello stesso tempo diciamo che non è più tempo di fare il *copy out.* Potremmo però salvare il salvabile e cioè depurare l'attuale codice degli appalti di tutte le norme aggiuntive, i 78 decreti attuativi, lasciando solo la parte che in realtà non fa altro che importare in Italia la normativa europea, che è scritta in modo fluente e chiaro.

Tutti gli inglesi dicono sempre che le leggi devono essere chiare ed anche traducibili per chi viene ad investire. È un'occasione unica e per far questo abbiamo investito, nel senso che abbiamo commissionato ad un famoso studio internazionale, qui presente e rappresentato dall'avvocato Monaco, che ha sede oltre che in Italia, Milano e Roma, anche a Bruxelles, Londra e Shangai. Tale studio ha dato anche uno spettro di come si è mossa l'Europa rispetto al recepimento delle direttive.

Ebbene con la formula del *copy out* che noi sosteniamo, abbiamo poi scoperto che si è realizzato il nuovo codice degli appalti in Francia, in Spagna e in Inghilterra. Quindi non avevamo visto male. Sono passati tre anni e non vale la pena di ritornare sulla vecchia posizione. Abbiamo oggi depositato agli atti il nostro contributo. Il lavoro svolto dallo studio legale è costituito da due parti. L'attuale codice degli appalti, depurato dai decreti attuativi, e il vecchio regolamento, che non è stato mai totalmente abrogato, che verrebbe ripristinato ovviamente aggiornandolo perché è un regolamento che deve normare il codice attuale. Mettiamo a disposizione gli strumenti che ha predisposto lo studio legale, rendendo un supporto, un'idea, un cammino, possibile al Parlamento e al Governo che attualmente, da quanto leggiamo sulla stampa, hanno deciso di mettere in atto interventi tampone per dare un rilancio e una ripresa ad investimenti e appalti pubblici, nelle more che venga riscritta una nuova legge delega, un nuovo decreto legislativo e un nuovo regolamento.

Lo stesso Governo prudentemente dice che ci vuole un anno per il primo e un anno per il secondo, ma noi sappiamo che solo per il regola-

mento precedente ci sono voluti quattro anni. I tempi sono lunghi e non possiamo permetterci di aspettare. Non si tratta allora di ribadire la proposta già fatta, ma il cuore è lo stesso, lasciamo il codice attuale, che ormai esiste da tre anni. Non è possibile che continuamente, ogni due o tre mesi, il Parlamento vari nuove norme; il decreto sblocca-cantieri ha modificato notevolmente il codice.

Gli addetti ai lavori chiedono non solo semplificazione e chiarezza delle norme, ma anche una loro stabilità. Il regolamento è stabile e conosciuto da tutti dal 2010, abbiamo un codice degli appalti che esiste dal 2016: lasciamolo stare depurandolo però da queste criticità che ci mettono in conflitto con la direttiva europea e con le normative europee. Abbiamo già 12 casi di ricorso alla Corte europea per infrazione ed una procedura di infrazione è stata già avviata. Noi ne abbiamo contate 60. So che il Governo vuole modificare il tutto; bene, non ripartiamo da capo a riscrivere il codice, perché lo abbiamo già. Tale contenitore poi, ovviamente, può essere applicato anche in due mesi; anche con decreto-legge il Governo sarà libero di inserire tutte le norme che invece di essere norme tampone possono essere a corredo della bozza di decreto legislativo.

PRESIDENTE. Cedo quindi la parola all'avvocato Monaco.

MONACO. Signor Presidente, vorrei fornire alcuni dettagli sugli interventi che hanno già realizzato il presidente ed il segretario dell'associazione ASMEL. L'obiettivo è di avere uno strumento legislativo che possa immediatamente supplire ad una crisi di sistema secondo fonti ANCE. Credo che voi abbiate sentito più volte che dal periodo successivo all'inizio della crisi ad oggi ci sono stati 600.000 posti di lavoro in meno, 120.000 aziende chiuse. È un fenomeno particolarmente grave che non sembra peraltro destinato a fermarsi e coinvolge l'8 per cento del nostro PIL. Se lo consideriamo aggregato anche al settore immobiliare, l'edilizia più in generale raccoglie il 22 per cento quindi della nostra filiera economica.

L'obiettivo quindi è snellire e cercare di semplificare per far ripartire il settore dei contratti pubblici che è decisivo per la nostra economia. Si tratta quindi di non arrivare ad un nuovo codice, ma modificare quello che c'è già; far rivivere il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, abrogando la disposizione attualmente in vigore, che aveva abrogato la citata norma, e corredare quindi il codice così modificato con un regolamento di attuazione pienamente efficace, semplicemente adeguato alle disposizioni del decreto legislativo n. 50.

Tutto questo nelle more della successiva adozione del regolamento approvato in base a quanto previsto dal disegno di legge che è stato recentemente approvato dal Consiglio dei ministri a fine febbraio. Quindi l'obiettivo è dare uno strumento immediatamente efficace che consenta di snellire le procedure. Abbiamo ipotizzato, per esempio, di prevedere la possibilità che non vi sia una responsabilità erariale in capo al funzionario che sottoscrive il contratto se si adegua a quello che è il giudicato del pro-

cedimento cautelare davanti al giudice amministrativo o dinanzi, in questo caso, all'esito della sentenza di primo grado. Con il rito super accelerato del processo amministrativo si è arrivati purtroppo però ad una sorta di paradosso. I funzionari preferiscono attendere i due gradi di giudizio, che solitamente in un anno e mezzo possono anche arrivare a definizione, piuttosto che firmare il contratto subito dopo la fase cautelare. Quindi, a differenza del passato, in cui la fase cautelare esauriva il momento decisivo per decidere se andare avanti o meno, oggi con il nuovo processo amministrativo, relativo al settore dei contratti pubblici, ci troviamo con la grossa incognita di dover attendere a volte anche due anni prima di poter poi appaltare materialmente un'opera o poter affidare un servizio. Con la nostra ipotesi vi sarebbe una sorta di causa esimente per il funzionario che sottoscrive il contratto, perché si adatterebbe a quello che è un giudicato, un'ordinanza o una sentenza di primo grado, capace di dare quella sicurezza e quella certezza, che non sarà passibile di azione da parte della Corte dei conti. Abbiamo ipotizzato di snellire le procedure eliminando le linee guida; oggi le linee guida sono sicuramente utili, ma c'è una fortissima incertezza interpretativa su quelle che sono vincolanti o non vincolanti. Le amministrazioni hanno delle difficoltà che si traducono a volte anche in fermi amministrativi e nella necessità, in questo caso, di acquisire ulteriori pareri per procedere anche ad operazioni che non sono particolarmente complicate. Abbiamo previsto l'abrogazione dell'albo dei commissari ANAC perché lo riteniamo di difficile attuazione e non in grado di snellire comunque le procedure di affidamento di tutti i settori.

Non abbiamo toccato nessun tipo di procedura negoziata. A nostro parere le procedure negoziate sono disciplinate bene e non meritano di essere ulteriormente semplificate, perché l'obiettivo non è tanto quello di ridurre il numero dei soggetti da invitare o dei termini per presentare le offerte, ma quello di snellire le procedure, facendo in modo che si possa arrivare più rapidamente alla definizione delle stesse.

Le modifiche sono state tutte riprese all'interno dell'attuale codice in formato revisioni: voi avete quindi il testo del codice attuale con le modifiche in evidenza. Poi naturalmente abbiamo anche elaborato un testo in formato *clean*, cioè pulito, in cui sono già recepite le modifiche.

Troverete poi allegato al testo un regolamento di attuazione (il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010) che, con il procedimento di reviviscenza previsto da una circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, recepita sia dalla Camera che dal Senato, consente di far rivivere la norma abrogata, cancellando quella che ne ha disposto la caducazione. In questo modo il regolamento di attuazione sostituisce le varie linee guida che sono state disposte in questi anni e, soprattutto, alcuni decreti ministeriali emanati peraltro in forma lacunosa.

Faccio presente alla Commissione che, a quasi tre anni dall'entrata in vigore del codice, non è stato ancora emanato il decreto ministeriale che disciplina compiutamente il procedimento amministrativo da osservare per la verifica di conformità sulle prestazioni di servizi. Nello specifico, una volta eseguito un contratto di servizi, nessuna pubblica amministrazione

ha un quadro regolatorio normativo per effettuare la verifica di conformità, cioè la verifica su quello che è stato eseguito e su come è stato eseguito da parte del prestatore di servizi, mentre queste norme erano ampiamente previste nel vecchio decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010. L'obiettivo, quindi, è snellire per semplificare e per fare in modo che ci sia una norma anche facile da gestire.

Chiudo con un ulteriore passaggio che secondo me è importante, anche per capire la nostra situazione rispetto ad altri Paesi. Per spendere soldi comunitari i regolamenti prevedono la rigida osservanza del cosiddetto principio di conformità, per cui i fondi comunitari debbano essere utilizzati applicando le direttive e le norme interne di recepimento. Fino a quando avremo delle norme interne di recepimento delle direttive particolarmente complesse sarà anche difficile, per i nostri funzionari, spendere i soldi provenienti dai fondi comunitari e, soprattutto, evitare le revoche che in sede comunitaria ci vengono inflitte, a differenza di altri Paesi in cui le direttive comunitarie sono recepite in modo banale, perché ci sono poche norme che disciplinano il settore, per cui c'è un rischio sicuramente molto più limitato di procedimenti di revoca di finanziamenti comunitari.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori e, considerati i tempi strettissimi, chiedo sin d'ora la loro disponibilità a ricevere eventuali domande in forma scritta da parte dei senatori.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

I nostri lavori proseguono con l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

Ringraziando i nostri ospiti per la presenza, a loro cedo subito la parola. Dopo la relazione, i senatori potranno formulare eventuali domande.

BUSCEMA. Signor Presidente, darò lettura di un testo che è stato approvato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in merito alla richiesta di questa audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sull'applicazione del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Dico questo perché, nel documento messo a disposizione della Commissione, ci sono alcune parti che ometterò di leggere, fermo restando che il presidente Granelli e il consigliere Caso, che sono i relatori nell'ambito del documento, potranno eventualmente aiutarmi a rispondere alle richieste di approfondimento sul testo stesso.

La Corte fornisce oggi alcuni elementi di valutazione sul codice dei contratti pubblici – materia estremamente complessa che richiederebbe analisi certamente più approfondite – al fine di porre a disposizione del Parlamento il proprio bagaglio di competenze e conoscenze, frutto dell'esercizio della funzione di controllo sugli atti e sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali, e del costante e proficuo confronto instaurato con le stesse. Il documento vuole, inoltre, essere anche

una raccolta delle principali questioni venute in rilievo ed evidenziate dalle diverse sezioni della Corte nell'esercizio delle rispettive competenze.

Sul codice dei contratti, nonostante la sua recente emanazione, il decreto legislativo n. 50 del 2016 presenta ancora ampie aree di criticità, che hanno determinato l'esigenza di ricorrere a modifiche normative finalizzate a porre rimedio alle problematiche emerse in sede applicativa e ad elevare la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del tessuto normativo. Nei mesi scorsi è stato presentato il disegno di legge recante la delega per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici, ancora all'esame del Parlamento.

Fin dalla sua nascita, il codice del 2016 ha rinviato per la definizione della normativa sui contratti alla successiva emanazione di atti di varia caratura normativa: linee guida e svariati altri decreti ministeriali. Complessivamente si tratta di circa 50 atti attuativi ricompresi in varie tipologie, destinati a sostituire il precedente regolamento.

Peraltro, molti dei previsti strumenti attuativi del nuovo codice non sono stati ancora emessi e due degli elementi di maggior novità – il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, con contestuale riduzione del loro numero, da un lato, e il sistema di *rating* di impresa, dall'altro – non sono ancora operativi.

Tale mancata attuazione, peraltro, ha pesato sul perseguimento degli obiettivi più ambiziosi, nonché condivisibili, del codice: migliorare la qualità del *public procurement*, attraverso il potenziamento delle fasi di programmazione e progettazione, l'ampliamento dei margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti, l'introduzione di criteri di aggiudicazione articolati, tesi anche a promuovere valori ambientali, sociali e di innovazione, favorendo l'implementazione di un processo di riorganizzazione delle stazioni appaltanti nella prospettiva della loro riduzione numerica e maggiore qualificazione, così da creare *buyer* pubblici professionalmente adeguati a utilizzare i nuovi e complessi strumenti del *public procurement*.

Parimenti inattuato è il secondo elemento centrale del codice, il cosiddetto sistema del *rating* di impresa, finalizzato nell'ottica del legislatore a migliorare la fase dell'esecuzione dei contratti da parte degli operatori, attraverso incentivi di tipo reputazionale.

Com'è noto, la questione della natura giuridica dei provvedimenti (ministeriali e dell'ANAC), volti a dare attuazione alle disposizioni del codice e della loro collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto, ha formato oggetto di ampio dibattito. Nel rendere il previsto parere, il Consiglio di Stato, oltre a stigmatizzare l'aumento della regolamentazione rispetto a quanto richiesto dalle direttive europee, in contrasto con il divieto del cosiddetto *gold plating*, ha ritenuto che le linee guida e gli altri decreti ministeriali, ad esempio in tema di requisiti di progettisti delle amministrazioni aggiudicatrici e direzione dei lavori, o interministeriali (articolo 144, comma 5, relativo ai servizi di ristorazione), indipendentemente dal *nomen iuris* fornito dalla delega e dallo stesso codice, devono essere con-

siderati quali regolamenti ministeriali ai sensi dell'articolo 17, comma 3, legge n. 400 del 1988.

Diversamente ha argomentato con riguardo alle linee guida dell'ANAC. Mentre quelle a carattere non vincolante sono state ritenute pacificamente inquadrabili come ordinari atti amministrativi, più complessa si è rivelata la qualificazione giuridica delle linee guida a carattere vincolante, ad esempio in materia di sistemi di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici oppure recanti la disciplina degli organismi di attestazione SOA oppure quelle concernenti i requisiti partecipativi in caso di fallimento o relative ai requisiti di qualificazione del contraente generale e degli altri atti innominati aventi il medesimo carattere, per esempio ai requisiti e ai compiti del RUP per i lavori di maggiore complessità; o di definizione delle classifiche di qualificazione del contraente generale, comunque riconducibili all'espressione «altri atti di regolamentazione flessibile».

Il citato parere del Consiglio di Stato segue l'opzione interpretativa che combina la valenza certamente generale dei provvedimenti in questione con la natura del soggetto emanante (ANAC), il quale si configura a tutti gli effetti come un'Autorità amministrativa indipendente, con funzioni anche di regolazione.

Pertanto, le linee guida e gli atti ad esse assimilati dell'ANAC sono stati ricondotti alla categoria degli atti di regolazione delle Autorità indipendenti, che non sono regolamenti in senso proprio, ma atti amministrativi generali con compiti, appunto, di regolazione.

La descritta soluzione ermeneutica non appare priva di criticità. Al di là dell'apparente contraddizione di prevedere una vincolatività derivante da norme di *soft regulation* (che per loro natura dovrebbero essere caratterizzate dalla *moral suasion* piuttosto che dall'imperatività), non può non rilevarsi l'incongruenza di adottare, per il mercato dei contratti pubblici, la categoria degli atti di regolazione tecnica emanati da Autorità indipendenti. Questi ultimi, infatti, rispondono all'esigenza – non sussistente nel campo dei pubblici contratti – di affidare ad un'Autorità indipendente dal Governo l'introduzione di regole per lo più tecniche (tariffe, prezzi di accesso alla rete dell'*incumbent*, ripartizione di risorse scarse, determinazione tecnica dei contenuti delle transazioni commerciali) in segmenti di mercato circoscritti, nei quali l'Esecutivo, per mezzo delle società partecipate, conserva un interesse (diretto o indiretto) che ne sconsiglia qualsivoglia intervento normativo. Tralasciando altre considerazioni, non può non evidenziarsi la difficoltà per l'operatore di confrontarsi con tale inedita forma di regolamentazione, inserita all'interno di un settore affollato da norme molteplici e disomogenee, che vede coinvolte fonti di rango costituzionale, comunitario, primario e secondario. Infatti, tra le maggiori criticità – da tempo denunciate dagli addetti ai lavori e dai responsabili dei procedimenti delle diverse amministrazioni soggette al controllo della Corte dei conti – del settore dei contratti pubblici vi è la iper-regolamentazione della materia. Del resto, il rischio di proliferazione delle fonti e di conseguente perdita di sistematicità ed organicità dell'ordinamento di settore era ben noto allo stesso legislatore, che, nell'indicare i principi della

delega cui ha dato attuazione il decreto legislativo n. 50 del 2016, vi includeva la drastica riduzione dello *stock* normativo. Infatti, la stratificazione e la frammentazione normativa, in una con il difetto di un congruo periodo di riflessione e decantazione normativa, comporta, in definitiva, il sovrapporsi di regimi transitori, il determinarsi di incertezza applicativa, l'aumento del contenzioso e dei costi amministrativi per le imprese, soprattutto piccole e medie. In tal senso, può valutarsi positivamente l'ipotesi del ritorno alla concentrazione in un unico testo regolamentare di tutte le disposizioni attuative del codice, al fine di restituire chiarezza ed omogeneità di regole all'interprete ed all'operatore. Se, da un lato, i provvedimenti di *soft law* si caratterizzano per un maggior grado di flessibilità e di capacità di adattamento all'evoluzione delle fattispecie operative, dall'altro lato, rischiano di generare maggiore incertezza sia in termini di dettaglio delle regole, sia in merito alla relativa portata prescrittiva. È sempre più avvertita dalle amministrazioni controllate dalla Corte l'esigenza di certezza e stabilità delle situazioni giuridiche in tale materia.

Veniamo adesso alle osservazioni che sono state formulate dalla Corte in sede controllo nel settore dei contratti pubblici. C'è un primo paragrafo che è «Controlli campionari effettuati in sede di parifica dei rendiconti generali dello Stato 2015-2017», che ometto di leggere e passo direttamente all'osservazione di pagina 7. In merito alla fase esecutiva, in alcuni casi è stato rilevato che il pagamento della fattura per prestazioni contrattualmente rese era stato effettuato dalle amministrazioni in assenza di una previa verifica di conformità del servizio o fornitura, oggetto del contratto pubblico, rispetto alle condizioni e ai termini stabiliti nel negozio. La mancata percezione della rilevanza di tale momento procedimentale è testimoniata dalla frequenza con cui questa criticità si è manifestata. In non pochi casi, infatti, la produzione documentale esibita a supporto delle valutazioni effettuate è risultata carente. Sul punto, è stato richiamato all'attenzione dell'amministrazione che la verifica in discorso assume una duplice valenza. Da un lato, essa ha ad oggetto la corretta esecuzione, sotto il profilo tecnico e funzionale, del servizio o della fornitura, in base alle prescrizioni contrattuali, oltre che a quanto previsto dal capitolato speciale, dal bando di gara o dalla lettera di invito; dall'altro lato, essa consente la verifica delle risultanze contabili dell'operazione, nonché riveste un ruolo importante in ipotesi di contestazione alle ditte fornitrici di ritardi nell'esecuzione/fornitura o di difetti e malfunzionamenti dell'opera.

Veniamo al controllo preventivo di legittimità. Con la deliberazione n. 2 del 2018, la Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha affermato che, nel caso di affidamento *in house*, l'amministrazione deve procedere alla determinazione del costo della commessa e alla relativa valutazione di congruità, in modo da assicurare che siano soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016 che ammette la possibilità di derogare al regime della pubblica concorrenza soltanto quando la realizzazione *in house* assicuri benefici per la collettività, anche

con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche; pertanto, il confronto del prezzo offerto deve essere effettuato con i costi di aggiudicazione di servizi analoghi, avendo, comunque, presente l'eventuale utile di impresa in esse compreso, non riconoscibile alla società *in house*. La percentuale effettivamente applicata dei costi indiretti forfettariamente riconosciuti deve essere poi oggetto di analitica specificazione, con evidenziazione delle voci considerate con esclusiva imputazione dei costi organizzativi strettamente correlabili alle prestazioni affidate (nella specie, la Sezione ha ricusato il visto sul provvedimento di approvazione della convenzione per carenza dei requisiti suddetti). Occorre al riguardo evidenziare che, a seguito della suddetta deliberazione, le amministrazioni hanno provveduto alla revisione delle condizioni di numerose convenzioni con i soggetti *in house*, in coerenza con un approccio metodologico rispettoso delle condizioni di cui all'articolo 192 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Veniamo adesso al controllo preventivo di legittimità sui contratti secretati o sottoposti a speciali condizioni. In materia di ricorso all'affidamento diretto è stato affermato che l'articolo 162, comma 4, del decreto legislativo n. 18 aprile 2016, n. 50, pur costituendo deroga al sistema del codice dei contratti pubblici, pone come regola di base il principio del rispetto della procedura di gara, ancorché si tratti di gara ristretta ad almeno cinque operatori. È da ritenersi, infatti, un'eccezione il ricorso all'affidamento diretto, il quale deve trovare motivazione in relazione all'oggetto del contratto, che esclude in ipotesi altri operatori qualificati, ovvero nelle esigenze di segretezza e sicurezza, le quali vanno apprezzate nella loro oggettività, non costituendo, di per sé, i profili di riservatezza del servizio un motivo ostativo per il ricorso ad una procedura di gara, ancorché nelle forme ristrette previste dall'articolo 162 citato (e qui si fa riferimento alla relazione al Parlamento sull'attività di controllo esercitato ai sensi dell'articolo 162, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016, approvata con deliberazione n. 1 del 2018, che richiamano i principi enunciati dall'ufficio in occasione dell'esame di un contratto non ammesso al visto.

Veniamo adesso al controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato. Come sottolineato dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (delibera n. 11 del 2018 del 10 luglio 2018,), gli appalti pubblici costituiscono l'attività più vulnerabile in fatto di sprechi, frode e corruzione, a motivo della loro complessità, della dimensione dei flussi finanziari generati e della stretta interazione fra il settore pubblico e quello privato (criticità rilevate anche dall'OCSE).

Tra i profili esaminati, rilevano le modalità di scelta del contraente; nella relazione sulla gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute, è emerso un impiego quantitativamente irrilevante di procedure aperte e ristrette, anche per i contratti sopra soglia, circostanza segnalata al Diparti-

mento del coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato, affinché potessero intraprendere le misure ritenute più opportune.

Per quanto concerne il ricorso a forme di partenariato pubblico e privato, nella citata relazione, la Sezione ha segnalato come tale modalità, nella fattispecie esaminata, non solo non ha prodotto i vantaggi ritenuti suoi propri, ma ha reso, per lungo periodo, precaria ed incerta la fattibilità dell'opera, resa possibile solo con il decisivo intervento di organismi pubblici, attraverso un nuovo assetto della concessione e un nuovo piano economico-finanziario, con una traslazione del rischio di mercato sul concedente.

Venendo all'attività della Sezione delle autonomie, è venuto in evidenza un profilo, quello dell'eventuale interferenza del codice dei contratti (decreto legislativo n. 50 del 2016, come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017) con la nozione di indebitamento, dovendosi infatti, valutare se la qualificazione di contratto di partenariato pubblico-privato possa escludere che un rapporto negoziale possa essere definito come fonte di debito ai sensi dell'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003.

La questione è stata risolta con l'enunciazione di princìpi di diritto secondo cui: «Le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'articolo 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli articoli 3 e 180 del codice dei contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito. Le procedure di realizzazione in partenariato di opere pubbliche e servizi che non siano sostanzialmente corrispondenti alla regolamentazione tipica generale, definita nelle surricordate norme del codice dei contratti, devono considerarsi rientranti nel novero dei contratti e delle operazioni assimilate al contratto di *leasing* finanziario, ai sensi dell'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita dalle parti, secondo le disposizioni contenute nel punto 3.25 del principio contabile applicato l'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, con ogni coerente conseguenza in termini di modalità di contabilizzazione, di computo ai fini del calcolo del tetto del debito massimo ammissibile, di responsabilità per quanti contribuiscano a porre in essere atti negoziali elusivi del limite di indebitamento».

C'è poi un capitolo che riguarda l'attività delle Sezioni regionali di controllo di cui ometto e rimando al testo.

Passo alle conclusioni. Dall'esame della descritta attività delle Sezioni di controllo della Corte dei conti emerge la sussistenza di alcune problematiche ricorrenti, che possono raggrupparsi in due grandi questioni. Da un lato, viene in rilievo la difficoltà da parte delle stazioni appaltanti di applicare correttamente la normativa in tema di individuazione del contraente, con frequente ricorso all'affidamento diretto, anche al di fuori dei casi consentiti dalla legge, e di utilizzo non conforme al codice dell'istituto dell'affidamento *in house* ovvero del ricorso alla proroga dei

contratti preesistenti. Dall'altro lato, sono emerse problematicità nella fase dell'esecuzione del contratto, sia sotto il profilo tecnico e funzionale del riscontro dell'effettiva corrispondenza tra i lavori, i servizi e le forniture e le relative prescrizioni contrattuali, sia sotto il profilo della corretta verifica delle risultanze contabili dell'operazione.

Probabile concausa delle descritte criticità sembra essere la sempre maggiore complessità della materia dei contratti pubblici. Tale situazione rende indifferibile un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche. Coerentemente a quanto detto, si richiama inoltre la necessità di procedere all'aggregazione delle stazioni appaltanti (attualmente sono oltre 32.000) e di accrescerne, oltre alla dimensione, anche la competenza tecnica, per favorire rapporti di forza paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici. Si segnala, in particolare, la difficile situazione dei piccoli comuni che non sono dotati dei responsabili delle strutture tecniche idonee a gestire le procedure di affidamento dei contratti. A tal proposito, può suggerirsi un'ulteriore riflessione. L'analisi fin qui condotta ha evidenziato l'assenza, nell'attuale disciplina codicistica, di disposizioni atte a tutelare la qualificazione della spesa pubblica per contratti, così da garantire che l'uso delle risorse pubbliche non sia solo legittimo ma anche proficuo. Il codice è prevalentemente incentrato sulla fase di selezione del contraente mentre appare limitata la riflessione in ordine sia alla valutazione *ex ante* delle finalità cui mira l'opera pubblica ed i bisogni che si intendono soddisfare attraverso di essa, sia al controllo concomitante, sia al controllo *ex post* dell'avvenuto perseguimento di tali obiettivi. In una fase, come quella attuale, caratterizzata da scarsità di risorse pubbliche e dalla necessità di adeguare e rinnovare la dotazione infrastrutturale generale, emerge con chiarezza la necessità di dedicare alle esigenze di qualificazione della spesa pubblica un impegno pari a quello rivolto alla scelta del miglior contraente. L'approccio codicistico appare, infatti, concentrato sul momento giurisdizionale e, dunque, finalizzato a porre in essere un provvedimento pienamente legittimo, idoneo cioè a resistere un eventuale contenzioso.

Scarsa attenzione, invece, appare dedicata al procedimento attraverso il quale l'Amministrazione perviene alla decisione di realizzare l'opera pubblica ovvero di addivenire alla stipula del contratto, non essendo previsto che la stessa motivi nell'*an* tale determinazione, anche comparandola con altre possibili ipotesi diverse.

La previsione di un simile percorso procedimentale determinerebbe, invece, una migliore ponderazione da parte dell'Amministrazione delle opzioni gestionali possibili e, quindi, consentirebbe alla medesima di finalizzare la spesa pubblica per contratti così da renderla prima ancora che conforme ai parametri di legalità, più consapevole e coerente con la necessità di garantire un impiego delle risorse più efficace ed efficiente.

Una simile analisi potrebbe essere utile per guidare l'Amministrazione (e la Corte dei conti in qualità di controllore) anche nella fase ese-

cutiva del contratto, così da ovviare a talune delle descritte criticità. Peraltro, alla risoluzione dei predetti problemi può altresì concorrere un potenziamento della funzione di controllo preventivo intestata alla Corte dei conti (eventualmente anche su alcuni rilevanti atti propedeutici), così da effettuare in tempi brevi un'approfondita verifica di conformità a legge dei provvedimenti esaminati e di orientare e rendere altresì più sicura l'azione dei responsabili di settore, nonché la valorizzazione di forme di controllo concomitante sulla gestione dell'intera procedura contrattuale ed in particolare sulla fase dell'esecuzione. Ciò potrebbe, inoltre, consentire di migliorare l'efficacia complessiva dell'attività contrattuale e di valutarne le conseguenze concrete sulle comunità amministrate, così da rendere agevole la verifica di conformità tra il programma iniziale, il contratto stipulato e il risultato finale conseguito, sia sotto il profilo funzionale che contabile. Questo è il testo che è stato presentato.

PRESIDENTE. La ringrazio. Ricordo che, vista l'ora, abbiamo detto che avremmo eventualmente mandato delle richieste scritte.

BUSCEMA. Siamo disponibili a rispondere.

MALLEGNI *(FI-BP)*. Signor Presidente, presidente Buscema, da una lettura rapida – perché bisognerebbe chiedervi di ritornare domani per avere un confronto, ma mi rendo conto che sarebbe complicato – anche se voi siete sempre molto delicati per ruolo e funzioni nell'approccio alla funzione legislativa, emerge che ne prendete atto facendo emergere qua e là le eventuali criticità. Al di là di quello che è stato scritto, presidente Buscema – siamo in ambito parlamentare, quindi parlamentiamo – vorrei un suo punto di vista meno tecnico, ma legato anche all'esperienza assunta tra il rapporto tra l'ANAC, gli enti locali e il territorio. È da dicembre che parliamo con operatori ed associazioni. Anzi, bisognerebbe proporre in ambito legislativo la partecipazione di un componente di una funzione giurisdizionale anche per capire e sentire il *sentiment* che voi evidenziate e trovate quando andate a esprimere un punto di vista o un giudizio.

Uno degli elementi ricorrenti è l'approccio che l'ANAC ha assunto dal momento in cui è stata pensata ad oggi. Nella relazione spiegate bene che quello che di solito fa un'attività di controllo indipendente, quindi la funzione delle circolari e il resto, sono di fatto divenute delle norme più stringenti di quelle approvate dal Parlamento. Al riguardo non c'è preoccupazione da parte degli operatori, ma terrore. C'è più preoccupazione di quello che pensa l'ANAC che di quello che pensa la Corte dei Conti; c'è più preoccupazione di quello che pensa l'ANAC che di quello che pensa la Procura della Repubblica. L'operatore, il dirigente, il funzionario che si trovano a fare la gara d'appalto, sono più preoccupati e bloccano la gara d'appalto, inviano continue comunicazioni all'ANAC di pareri, la quale talvolta dà risposta, talvolta si rende incompetente e dice «intanto fatelo e poi vediamo».

Gradirei un suo punto di vista più aderente all'esperienza maturata dalla Corte rispetto alle questioni che le ho poco fa ricordato perché il Paese è di fatto bloccato, come voi avete evidenziato, dalla carenza di risorse e dalla complessità delle azioni.

Se poi ci andiamo a mettere anche tutta la questione legata ad un controllo preventivo, prima, durante e dopo, il sistema ovviamente si blocca.

La seconda questione che vorrei sottoporvi è legata all'Autorità per i lavori pubblici che prima governava la questione. Vorrei sapere quali erano le criticità sul punto perché c'è anche un'ipotesi, abbiamo decine di relazioni, qualcuno chiede l'abrogazione della norma che prevedeva l'ANAC, qualcuno la reintroduzione dell'Autorità dei lavori pubblici e altri la cancellazione completa di tutto, lasciando la questione alle sedi giurisdizionali previste e competenti, le Procure della Repubblica, i Tribunali civili, la Corte dei conti. Vorrei capire il vostro punto di vista in base all'esperienza che avete maturato.

MARGIOTTA *(PD)*. Signor Presidente, sarò molto rapido nel fare un paio di osservazioni e una domanda.

Immaginavo che il collega Mallegni, sapendo come la pensa sull'ANAC, utilizzasse un *assist* sottile. Premetto che in questo momento sono un parlamentare appartenente alle forze di opposizione; nella precedente legislatura facevo parte invece della maggioranza e, quindi, non mi è facile prendere le distanze dal codice che io stesso ho votato e contribuito a scrivere, in quanto componente della Commissione, del quale però ne ho immediatamente, anche nella fase di redazione e approvazione della legge, evidenziato alcune carenze.

Mi ha fatto molto piacere leggere, tanto nella prima parte, quanto, ribadito in maniera molto netta, nelle conclusioni, un'osservazione che mi vede totalmente d'accordo e cioè che se non vi è una riduzione del numero di stazioni appaltanti e una contemporanea qualificazione delle stesse – tra l'altro l'una cosa non si può fare senza l'altra, perché non si può pensare di qualificarle lasciando invariato il numero – qualsiasi codice non darà i risultati che immaginiamo debbano esserci. Peraltro, durante queste tante e lunghe audizioni, abbiamo avuto modo di audire alcune delle più qualificate stazioni appaltanti, tra cui INVITALIA e Ferrovie, anche se quest'ultimo è un settore escluso, sul quale c'è un po' più da discutere. Per esempio INVITALIA ci ha detto che a codice vigente hanno fatto pure meglio di quello che riuscivano a fare prima. Il tema è quindi soprattutto questo.

Avete inoltre aggiunto la considerazione sul *rating* d'impresa, anch'essa molto importante. Se ne discute sempre, dicendo che si doveva fare, ma non ci si riesce mai. Il fatto che abbiate messo insieme questi punti mi convince perché non c'è una riforma del settore se non innalziamo contemporaneamente il livello dell'impresa e quello della stazione appaltante. Qualsiasi legge aiuti a fare queste due cose migliorerà il sistema dei lavori pubblici in Italia.

Mi ha altresì convinto il fatto che sempre nelle conclusioni evidenziate che normiamo molto la fase della scelta del contraente, magari più con la preoccupazione di evitare il contenzioso che non con quella di fare la scelta migliore – un aspetto sottile, ma interessantissimo – e molto meno tutto ciò che accade nella realizzazione e poi nell'esercizio. Anche su questo punto mi trovo totalmente d'accordo.

Devo fare invece una considerazione maliziosa sui controlli preventivi: se la Corte dei conti deve entrare anche in questo aspetto, il rischio che si sostituisca al programmatore politico, largamente inteso, ci può essere. Mi viene da dire, con una battuta, che è sempre meglio un controllo preventivo della Corte dei conti sul fatto se un'opera debba o meno farsi che le analisi costi-beneficio del ministro Toninelli; è però una battuta fuori dalla polemica politica.

Mi chiedo invece, anche se forse è difficile avere una risposta netta – premesso appunto che il codice è da riscrivere, perché altrimenti non saremmo qui – se avete notato un peggioramento dei contenziosi da quando c'è il codice oppure, come io ritengo, alla fine, il codice non ha migliorato, ma neppure peggiorato tutto l'*iter* procedurale che porta alla realizzazione di un'opera pubblica.

Capisco che non è una domanda a cui è facile rispondere, però mi interesserebbe un punto di vista, se è possibile, o un approfondimento successivo e futuro.

FEDE *(M5S)*. Signor Presidente, approfitto innanzitutto per ringraziare il dottor Buscema e la squadra della Corte dei conti perché da sempre la vediamo impegnata nel prezioso lavoro di dirimere e dare la giusta visione alle vicende degli appalti che spesso portano a grosse controversie. Il vostro ruolo è fondamentale e vi ringrazio per il contributo.

Non dovendo difendere il codice di cui stiamo dibattendo perché, per fortuna, non mi sento responsabile della sua approvazione, prendo spunto dall'ultimo appunto del mio collega dicendo che ho molto apprezzato tutto il lavoro, che poi leggerò con la dovuta cura in tutte le sue parti. Ho apprezzato soprattutto, proprio per il discorso della similitudine con l'analisi costi benefici, l'auspicio che nella scelta dei lavori da fare oltre che la gestione tecnica dell'appalto stesso, si faccia una sana valutazione sulla qualità delle scelte fatte, sulla quale chiaramente, non è questo il nostro timore, sarà compito della Corte dei conti andare oltre i propri compiti, cosa che svolgete con massima attenzione, auspicando che nella scelta dell'investire il danaro pubblico gli amministratori preposti allo scopo debbano prestare la massima attenzione e fare le scelte più corrette. Ritengo infatti che formalizzare poi una scelta nata in origine sbagliata, anche se formalmente giusto, non porta però il beneficio collettivo a cui tutti quanti auspichiamo e per cui ciascuno di noi deve svolgere la propria funzione, dal legislatore al controllore.

Vi ringrazio quindi del vostro lavoro.

PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, vorrei anzitutto intervenire su un'affermazione del senatore Margiotta: può essere che probabilmente ci siano stati meno contenziosi, è però anche vero che in questo momento i tecnici – e non parlo dei grandi gruppi che portano avanti gli appalti – nella maggior parte dei Comuni, hanno paura degli appalti. Visto che ci date una visione di potenziamento della vostra funzione, vorrei capire se, quando parlate di controllo preventivo, intendete riferirvi al pre-contenzioso oppure al controllo effettuato durante le varie fasi.

Quello di cui infatti hanno bisogno i Comuni, e che abbiamo provato a chiedere spesso anche ad ANAC, è sapere se stanno seguendo la procedura esatta, secondo quanto previsto. Ovviamente c'è la paura di sbagliare e di trovarsi davanti ad un contenzioso che investa in prima persona il tecnico comunale: è vero, infatti, che c'è la Centrale unica di committenza (CUC), però è anche vero che il grosso del lavoro viene fatto dal tecnico comunale e poi passato alla CUC. La paura di sbagliare porta quindi spesso a mettere le mani avanti e a fare meno opere, con tempi molto più lunghi e magari anche a non osare all'interno comunque della normativa. La Corte dei conti potrebbe dare un parere sulla procedura da seguire in questo caso?

FAGGI *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, sono lombarda, vengo da Lecco dove l'8 marzo c'è stata l'inaugurazione della sezione regionale della Corte dei conti, cui ho avuto il piacere di partecipare. In quell'occasione è stato fatto un discorso analogo a quello che abbiamo appena ascoltato e che è ripreso nel documento che ci avete consegnato quando si parla delle attività delle sezioni regionali di controllo (pagine 16, 17 e 18), tra l'altro analizzando bene la ragione per cui succede che gli appalti si fermino e quali sono le difficoltà riscontrate.

In particolare, facendo questo tipo di analisi, è stata data paradossalmente una lettura al contrario. Di solito – parlo in linea generale – nella visione comune degli enti locali, dell'amministratore e del politico, la Corte dei conti interviene in caso di eventuali danni erariali che possono essersi verificati. Attraverso l'analisi certosina delle possibili ragioni della riduzione della modulazione della verifica degli illeciti, invece, si riesce ad avere una panoramica ben precisa del perché succede e questa è una chiave di lettura diversa, ma secondo me molto importante, che può consentire anche a noi di cogliere nel segno il motivo per il quale gli appalti si fermano. Abbiamo sentito di tutto e di più nei mesi passati. Ci sono ovviamente situazioni molto differenti l'una dall'altra. Tutti puntano sulla naturale revisione del codice degli appalti, perché così non va bene. C'è poi il problema delle infrazioni europee cui ci stiamo adeguando per risolvere questa problematica. Alla fine, però, anche cambiando il compendio e migliorandolo, non si arriva comunque al nocciolo: c'è chi dice che va tenuto così e chi dice che invece andrebbe messo prima.

Forse l'analisi del perché, anche se non ho qui il documento, era talmente dettagliata che, portandola all'attenzione di questa Commissione – prova ne è il fatto che ho chiesto al Presidente di venire in audizione e mi

fa piacere di averlo qui – c'era la possibilità di avere una disamina al contrario, ma utilissima. Focalizzandosi sull'illecito, cioè sul perché, si riesce a capire dove andare a puntare.

BUSCEMA. Devo fare una premessa. Sulla materia dei contratti oggetto dell'audizione odierna abbiamo qui gli esperti del caso: il dottor Granelli, presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento sezioni riunite in sede di controllo e il dottor Caso, che si occupa proprio della materia dei contratti. Io ho ritenuto di venire personalmente per rimarcare l'importanza della materia. Normalmente il Presidente della Corte partecipa alle audizioni sul Documento di economia e finanza e su altre tematiche. Io ho ritenuto però che la mia presenza e partecipazione fosse opportuna per rimarcare l'importanza della materia dei contratti e vi dico anche perché.

Il Paese deve riprendersi. Lo sforzo deve essere quello di impiegare risorse. I piccoli Comuni non spendono e lo sappiamo. Abbiamo analizzato il Documento di finanza pubblica e abbiamo visto le difficoltà a spendere, a impiegare e gestire risorse e questo è un problema.

Quello dei contratti è uno strumento per consentire di andare incontro a questa esigenza. Come ho detto, il Paese deve riprendersi; gli appalti devono essere fatti; occorre arrivare ai cantieri, cioè occorre superare questa fase. Per questo ho ritenuto di dover essere presente qui oggi, proprio perché l'istituto che presiedo è impegnato in questo senso.

Sappiamo che la nostra ricchezza – faccio riferimento alla senatrice che parlava della Sezione Lombardia – sono le sezioni regionali. È lì che noi individuiamo le problematiche; è lì che ci confrontiamo giornalmente con le amministrazioni; è lì che facciamo assistenza e cerchiamo di dare le nostre indicazioni per contribuire a superare determinate situazioni. Questo è il nostro compito. Non siamo sovrastanti, ma vicino alle amministrazioni.

La nostra attività in sede territoriale è la nostra ricchezza, la nostra forza, perché è lì che noi sappiamo ciò che avviene, cercando di dare poi delle risposte attraverso l'analisi delle problematiche.

Lo sforzo che abbiamo fatto oggi è di riportare alla Commissione i risultati di un'analisi dettagliata delle problematiche per tutte le sedi competenti: per la Sezione centrale di controllo preventivo – per cui chiaramente il problema era soltanto delle aggiudicazioni, dell'*in house* – nonché per le Sezioni delle autonomie e per le singole sezioni regionali. Abbiamo fatto una cernita delle problematiche più importanti, ovvero, tanto si può fare, tanto la Corte è disponibile a fare. Questo è il messaggio che vogliamo dare.

Nel corso di questa audizione abbiamo voluto dare un'indicazione su quello che è nelle nostre disposizioni, fermo restando che sarà poi il Parlamento a decidere. Da parte nostra cerchiamo comunque sempre di dare alle amministrazioni locali e ai piccoli Comuni delle indicazioni su come operare. Chiaramente il nostro lavoro di affiancamento alle comunità non è un lavoro sovrastante. Noi cerchiamo di prevenire i problemi. Quando si

parla di controllo sulle procedure, certamente siamo disponibili a farlo, però il codice non ci consente di essere presenti in tutte le procedure. Possiamo fare di certo alcune cose, mentre per altre ci mettiamo a disposizione del Parlamento per tutto ciò che ritiene possa essere utile, soprattutto in questa materia, per sbloccare la ripresa economica del Paese, che sta a cuore a tutti, anche a noi come Corte. Siamo dunque disponibili a lavorare insieme.

Per quanto riguarda il contenzioso, sicuramente a mio avviso è sempre ad un certo livello, ma è proprio il contenzioso che finisce per bloccare l'opera a monte. In altre parole, quando arriva il contenzioso, questo finisce per frenare la realizzazione dell'opera. Poi si parla di sospensione dei lavori, ma nel frattempo l'opera non parte e l'impresa che ha impiegato risorse e si è aggiudicata la gara non può operare.

Questo è un problema che dobbiamo cercare di superare insieme, perché è chiaro che è interesse di tutti garantire la legittimità e la legalità, però in tempi brevi, ragionevoli, tali da consentire all'opera di essere realizzata. Tutte le preoccupazioni che voi avete espresso sono le stesse che anche noi abbiamo raccolto nella nostra esperienza.

Chiaramente non sta a me a dire qual è la scelta migliore, ma certamente le analisi che abbiamo fatto ci hanno portato a constatare alcune situazioni di difficoltà. Nel nostro documento abbiamo parlato di difficoltà delle parti più comuni di capire quali norme applicare e se ci sono difficoltà nel capire le norme da applicare da una parte significa che non si va avanti. Se non si va avanti nell'esecuzione dell'opera, il funzionario che opera deve essere in grado di comprendere bene regole semplici e chiare e, se possibile, dare sostegno a chi vuole operare.

Sulla questione dell'ANAC è bene comprendere quali sono i compiti che svolge e soprattutto la natura di questi atti, perché probabilmente va fatta un po' di chiarezza, perché se questi atti – come ha detto giustamente lei – potrebbero sovrapporsi agli ambiti definiti dalle norme costituzionali, meritano di essere attentamente valutati.

Dobbiamo comprendere bene che una cosa è la regolazione, altra sono le norme imperative. Le norme imperative sono primarie: quelle sono le norme che vanno prese a riferimento dal nostro punto di vista. Non stiamo a riorientare le scelte, ma sicuramente sul piano normativo occorre che non ci sia questa iper-regolamentazione che va a discapito dello stesso interesse economico del Paese, perché siamo troppo preoccupati di utilizzare proficuamente le risorse che ci sono. Vi sono le risorse, sono stanziate, abbiamo fatto diverse volte questa analisi e dobbiamo poter fare tutti gli sforzi perché queste stesse risorse siano impiegate nella maniera più proficua possibile. Quindi alla nostra attenzione è anche il profilo dell'efficienza e dell'impiego efficace delle risorse: questo si può fare prima, senza preoccuparsi soltanto del problema della fase iniziale. Deve essere condotta anche un'analisi sulla fattibilità e la realizzabilità concreta di un'opera. Questo è il nostro richiamo e soprattutto l'invito a spostare l'attenzione sulla fase dell'economicità e della proficuità dell'impiego

delle risorse. È il nostro punto di vista da sempre e cerchiamo anche adesso di mantenere la nostra posizione.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo contributo e anche per la documentazione consegnata che, insieme agli altri documenti acquisiti, sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

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

I lavori terminano alle ore 19,30.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 4,00