Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 21

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

67ª seduta (antimeridiana): mercoledì 10 aprile 2019

Presidenza del Presidente COLTORTI

IC 0286
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Audizioni di rappresentanti di Confindustria, ISTeA – Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture, *ASSISTAL (Associazione Nazionale Costruttori di impianti e dei servizi di Efficienza Energetica-ESCo e Facility Management), ANGEM (Associazione ristorazione collettiva e servizi vari), ASSIMP (Associazione delle imprese di impermeabilizzazione italiane) e UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali)*

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 10, 11 e *passim*
DESSÌ *(M5S)* 27, 31
DI GIROLAMO *(M5S)* 45
FEDE *(M5S)* 45
MALLEGNI *(FI-BP)* 28, 44
MARGIOTTA *(PD)* 20
PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az)* 44
SANTILLO *(M5S)* 30
BIANCHI . . . . . *Pag.* 4, 10, 11
* *CARLINI* 23, 25, 31
CIRIBINI 22
DI GIUDA 12, 21
* *FRANGERINI* 39, 43, 46
MELE 10
NATICCHIA 11, 15
* *RICCIARDI* 24, 26
* *SCARSCIOTTI* 33
ZUBAN 42, 43, 46

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 Confindustria: il dottor Andrea Bianchi, direttore politiche industriali, il dottor Giuseppe Mele, vice direttore politiche industriali, la dottoressa Simona Dotti, dell'Area politiche industriali, la dottoressa Luigia Grasso, dell'Area affari legislativi, e la dottoressa Chiara Papaduli, dell'Area rapporti istituzionali; per ISTeA: il professor Giuseppe Martino Di Giuda, del Politecnico di Milano, il professor Berardo Naticchia, dell'Università Politecnica delle Marche, e il professor Angelo Luigi Ciribini, dell'Università degli Studi di Brescia; per ASSISTAL: il dottor Angelo Carlini, presidente, e l'avvocato Giancarlo Ricciardi, direttore generale; per ANGEM: il dottor Carlo Scarsciotti, presidente, accompagnato dalla dottoressa Silvia Mandarino; per ASSIMP: il signor Stefano Zuban, consigliere e socio fondatore, il signor Stefano Frangerini, consigliere e socio fondatore, e la signora Martina Ciuti, responsabile della segreteria.

I lavori hanno inizio alle ore 9,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti di Confindustria, ISTeA – *Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture*, ASSISTAL (Associazione Nazionale Costruttori di impianti e dei servizi di Efficienza Energetica-ESCo e Facility Management), ANGEM (Associazione ristorazione collettiva e servizi vari), ASSIMP (Associazione delle imprese di impermeabilizzazione italiane) e UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali)

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

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento 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 forma di pubblicità è stato autorizzato dal presidente del senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

Sono oggi previste le audizioni di Confindustria, ISTeA – Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture, ASSISTAL (Associazione Nazionale Costruttori di impianti e dei servizi di Efficienza Energetica-ESCo e Facility Management), ANGEM (Associazione ristora-

zione collettiva e servizi vari), ASSIMP (Associazione delle imprese di impermeabilizzazione italiane) e UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali)

Ricordo che le audizioni avranno una durata complessiva di non più trenta minuti, comprensivi della relazione illustrativa degli auditi e del tempo per eventuali domande da parte dei senatori e per le relative risposte.

Iniziamo con l'audizione di rappresentanti di Confindustria.

Sono presenti il dottor Andrea Bianchi, direttore delle politiche industriali, il dottor Giuseppe Mele, vice direttore politiche industriali, la dottoressa Simona Dotti, area politiche industriali, la dottoressa Luigia Grasso, area affari legislativi, la dottoressa Chiara Papaduli, area rapporti istituzionali.

Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e do subito la parola al dottor Andrea Bianchi.

BIANCHI. Signor Presidente, intanto ringrazio lei e la Commissione per l'opportunità di avviare una riflessione sulla questione delle politiche infrastrutturali, tra l'altro in una fase particolarmente delicata su questo tema; siamo quindi grati alla Commissione di questo invito.

Da tempo, infatti, la politica infrastrutturale del nostro Paese non riesce a dare soluzioni alle numerose criticità accumulate nel corso dell'ultimo quindicennio, di cui le più rilevanti sono rappresentate dai seguenti aspetti: grandi contenitori programmatici, aggregati quasi esclusivamente su base di consenso politico, di dimensioni finanziarie numeriche complessivamente irreali e ingestibili; difficoltà a volte insormontabili, o comunque molto onerose, di acquisizione del consenso della collettività, specie quella locale; procedure tecnico-amministrative lunghe e incerte; lievitazioni sistematiche dei costi di investimento; limitata coerenza programmatica e senza rivalutazioni economiche e finanziarie degli investimenti; stanziamenti pubblici programmati quasi sempre rilevanti, ma con risultati di spesa quasi sempre deludenti, sia per le grandi che per le piccole opere.

I risultati dei diversi tentativi strutturali e congiunturali di intervento normativo e le più volte annunciate azioni di rilancio degli investimenti infrastrutturali ad oggi hanno prodotto, purtroppo, risultati piuttosto deludenti. Rispetto agli altri Paesi dell'area euro, stiamo distruggendo il capitale pubblico in quanto la sua ricostruzione risulta a volte inferiore al deterioramento. Tra il 2002, il 2007 e il 2017, secondo alcune analisi di imminente pubblicazione, gli investimenti fissi lordi annui nella pubblica amministrazione si sono ridotti del 24 per cento in termini nominali e addirittura del 36 per cento in termini reali.

La distruzione di capitale pubblico, iniziata nel 2012, si è aggravata, visto che nel 2017 si è registrato un investimento pubblico netto negativo per poco più di 10,6 miliardi di euro. In sei anni, vi è stata la perdita di oltre 41 miliardi di capitale pubblico, rilevato fino a tutto il 2017. La componente che maggiormente ha influito sugli investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione è quella degli investimenti in opere pubbliche.

Secondo i dati rilevati dall'ISTAT, si registra che nel periodo che va tra il 2009 e il 2016 abbiamo avuto una riduzione di 12 miliardi di euro, pari al 42,1 per cento. Questi risultati sono problematici per il Paese e, rispetto a questo andamento, la riforma del codice degli appalti, approvata nel 2016, ha prodotto inizialmente un aggravamento della situazione. Infatti, dal 2016 registriamo il picco più basso nell'andamento degli investimenti, anche se i dati disponibili sulle gare e gli importi ammessi a bando evidenziano una leggera ripresa nel corso dell'ultimo biennio. Nell'ultimo biennio, invece, i dati risultano in crescita sia per i bandi complessivi, sia per quelli relativi ad importi minori fino a 1 milione di euro, sia per le amministrazioni centrali che per le amministrazioni locali. Se confrontati con gli andamenti degli investimenti in opere pubbliche, i dati dei bandi evidenziano soprattutto l'esistenza di criticità strutturali a monte e a valle, che il codice dei contratti pubblici, nella sua versione attuale, già rivista, non è riuscita a risolvere.

Pur in un contesto di tendenziale ripresa degli appalti pubblici che registriamo nel corso degli ultimi due anni, noi riteniamo che il codice dei contratti necessiti dunque di una profonda revisione strutturale, per semplificare l'impostazione e mettere l'amministrazione nelle condizioni di poter attuare in modo più certo i nuovi princìpi che esso contiene.

Confindustria aveva condiviso l'impostazione generale e gli obiettivi di riforma del codice dei contratti, iniziati con il disegno di legge delega (Atto Camera n. 2194), finalizzati da un lato a rendere più efficiente e trasparente il mercato della domanda pubblica, e dall'altro a contrastare in modo efficace i fenomeni corruttivi. Ma già l'approvazione della legge delega ne aveva notevolmente complicato la struttura, poi trasferita nella redazione del codice.

A tre anni dall'attuazione del codice dei contratti pubblici, nonostante l'intervento correttivo del legislatore nell'aprile 2017 e gli sforzi interpretativi e chiarificatori da parte dell'ANAC, restano alcune criticità di fondo e alcuni aspetti lacunosi che vanno chiariti. Un dato evidente, dal quale è necessario partire, è che la riforma del codice ha confermato la procedura lenta e l'incerta attuazione degli investimenti, soprattutto nelle procedure decisionali, ma è stata anche insoddisfacente nella regolazione dei mercati e nella promozione della competitività e dello sviluppo tecnologico delle imprese, anche per effetto di una mancata qualificazione della domanda pubblica, con un'elevata e condivisibile attenzione al profilo della legalità. Nello specifico, le procedure decisionali per l'impiego delle risorse sono rimaste lente e farraginose, mantenendo un *gap* tra stanziamenti e risorse effettivamente spese per infrastrutture. Bisogna quindi migliorare la capacità di programmazione e la qualità della spesa partendo dalle principali cause di blocco attuativo delle opere.

Da una ricognizione che stiamo effettuando presso il nostro sistema, emergono sostanzialmente tre cause di blocco degli investimenti. Le prime sono tecnico-amministrative e decisionali e sono principalmente cause individuabili prima dell'affidamento e dell'apertura dei cantieri, in particolare nelle procedure decisionali del CIPE (con annessi passaggi alla Corte

dei conti, MEF e MIT), nel ruolo del Consiglio superiore dei lavori pubblici e nello svolgimento delle Conferenze dei servizi e nelle valutazioni ambientali VIA e VAS, che rallentano sensibilmente il processo decisionale e lo sviluppo progettuale. Il secondo elemento di criticità riguarda le norme tecnico-esecutive. Le criticità rilevate in fase di esecuzione dei lavori sono spesso dovute a carenze tecnico-progettuale o a imprevisti che di solito conducono a sospensioni in attesa di revisione contrattuale (le cosiddette riserve di cantiere), la cui mancata risoluzione può comportare l'apertura di contenziosi e conseguentemente al blocco dei lavori. La terza categoria di blocchi che abbiamo individuato riguarda quelli giuridico-contrattuali. Queste situazioni di blocco si concentrano soprattutto nello svolgimento della gara per i contenziosi avviati dai concorrenti su presunte irregolarità procedurali e tecniche, ma sta diventando altrettanto rilevante il blocco generato dalle difficoltà finanziarie delle imprese affidatarie, anche a seguito della crisi di aziende e la relativa apertura di procedure concorsuali. Si pensi al fatto che l'Osservatorio congiunturale dell'ANCE dal gennaio 2019 segnala che, tra il 2007 e il 2019, oltre 25.000 imprese di costruzione sono entrate in procedura fallimentare; che in nove mesi del 2018 sono state 1.600; che in alcuni settori questo incide sul 20 per cento degli investimenti.

Ciò premesso, è ragionevole ipotizzare un profondo ripensamento del codice dei contratti pubblici, proprio in relazione alle categorie di blocchi che abbiamo individuato, attraverso il superamento del sistema della *soft low* (che non ha dato i risultati attesi), e la predisposizione di un articolato più semplice e di due regolamenti: un regolamento attuativo dedicato ai lavori pubblici ed uno per i servizi dotato di forza cogente, nel quale recepire i provvedimenti del codice dei contratti emessi fino ad oggi e completare l'attuazione delle deleghe in esso previste.

In questa direzione sappiamo che si sta orientando tra l'altro il decreto-legge sblocca cantieri, ed è uno dei punti sui quali abbiamo già sollecitato l'attenzione da parte del Governo. La prima richiesta degli operatori è quella di avere infatti un quadro normativo certo e vincolante. La certezza del diritto è il presupposto per la riduzione dei contenziosi, la massima partecipazione alle gare e la valorizzazione della competitività delle imprese.

Ulteriore necessità, inoltre, è quella di limitare le deroghe. In recenti importanti eventi, come i mondiali di sci di Cortina del 2021, il G7 di Taormina, le Universiadi del 2019, si è operato con misure in deroga al codice dei contratti pubblici, non sempre in modo convincente. Ciò testimonia che il codice vigente manca di alcuni tasselli essenziali che ne consentano un normale utilizzo, evitando l'usuale ricorso alle deroghe. In questo contesto l'ANAC dovrebbe tornare a svolgere un ruolo di vigilanza e di monitoraggio del settore, tipico dell'Autorità indipendente, e un ruolo importante nell'elaborazione dei pareri di precontenzioso, evitando sovrapposizioni di competenze con il sistema legislativo.

Accanto a questi elementi di carattere strutturale, le altre osservazioni e le altre esigenze che noi esprimiamo riguardano i seguenti aspetti: in

primo luogo, una più precisa definizione e tipizzazione delle ipotesi di esclusione della colpa grave in termini di responsabilità erariale, che spesso blocca il responsabile amministrativo nell'adozione delle proprie decisioni. L'obiettivo è di ricondurre entro un perimetro più equo e proporzionale i presupposti della responsabilità erariale dei funzionari pubblici, in modo da prevenire situazioni di blocco e di fuga dalla firma. In particolare, la colpa grave va esclusa quando l'azione amministrativa si è conformata a una sentenza, alle linee guida dell'ANAC o ad atti interpretativi, applicativi o comunicativi di un'altra autorità amministrativa, ovvero quando il funzionario pubblico ha operato applicando disposizioni legislative, regolamentari o amministrative caratterizzate da particolare complessità e incertezza. Sottolineiamo in particolare questo aspetto della precisa tipizzazione della colpa grave, perché il blocco della firma è uno degli elementi che riteniamo più critici.

Abbiamo, inoltre, la necessità di una semplificazione delle procedure decisionali inerenti alla programmazione delle opere pubbliche, mediante l'eliminazione del parere del CIPE sui progetti per le opere già previsti in atti di pianificazione o programmazione e l'anticipazione del parere del Consiglio dei lavori pubblici sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, attualmente prevista sul progetto definitivo. Inoltre, in applicazione della direttiva UE sulla solidità di pagamento, va reso realmente efficace il pagamento alle imprese entro i trenta giorni complessivi decorrenti dalla maturazione del diritto dell'appaltatore.

Altre misure per Confindustria ritenute prioritarie sembrano essere accolte o comunque parzialmente accolte nel decreto-legge cosiddetto sblocca cantieri, che credo sia di imminente pubblicazione. Faccio riferimento, in particolare, all'abolizione dell'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori, cosa che avevamo evidenziato anche in attuazione del codice, all'eliminazione della previsione che fa discendere l'esclusione dell'operatore partecipante alla gara anche da fatto addebitabile al subappaltatore, all'utilizzo dei criteri di aggiudicazione. È necessario lasciare alla discrezionalità della stazione appaltante la scelta del criterio di aggiudicazione da adottare, fatto salvo il ricorso esclusivo all'offerta economicamente più vantaggiosa per gli appalti di servizi e forniture caratterizzate da notevole contenuto tecnologico o che hanno carattere innovativo, per i contratti relativi ai servizi sociali di ristorazione ospedaliera, assistenza scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera. Quindi, per questa tipologia di servizi, noi riterremmo che sia assolutamente necessario utilizzare la procedura dell'offerta economicamente più vantaggiosa, lasciando invece libertà alla stazione appaltante nella scelta delle altre tipologie di intervento.

Altre misure, invece, che a nostro avviso hanno carattere di urgenza, non sono state recepite all'interno dello sblocca cantieri. Faccio in particolare riferimento alla previsione di un meccanismo di graduale impegno diretto della Presidenza del Consiglio dei ministri nei procedimenti bloccati. In particolare, abbiamo sottoposto al Governo una proposta in cui abbiamo disegnato un meccanismo di spinta alle amministrazioni a superare

il blocco entro il termine di novanta giorni, scaduti i quali la questione è rimessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri. In tale sede risulta necessario costituire un nucleo operativo dedicato, composto da rappresentanti della pubblica amministrazione, con il compito di individuare e facilitare il superamento delle cause di blocco, nonché di rimettere le questioni più critiche al Consiglio dei ministri. Tra le prerogative attribuite al Consiglio dei ministri, oltre all'esercizio dei poteri sostitutivi, sono previsti anche eventuali commissariamenti, fermo restando che questi ultimi possono essere disposti anche direttamente opera per opera, sulla base di ricognizione in presenza di determinati presupposti, cioè funzionali alle diverse fasi in cui si verifica il blocco. Da questo punto di vista, per quanto riguarda i commissariamenti, che sappiamo saranno affrontati anche nell'ambito dello sblocca cantieri, noi abbiamo in qualche modo suggerito il cosiddetto modello RFI, cioè quello utilizzato nel caso della Napoli-Bari (se non sbaglio), che ci sembra un riferimento utile per definire i casi in cui possano essere attivate le forme di commissariamento.

Un caso particolare di commissariamento va previsto a seguito di blocco dovuto a crisi di impresa, nel caso in cui ci sia un infruttuoso svolgimento della cosiddetta procedura a interpello, da applicarsi in casi specifici di particolare rilevanza. Abbiamo, inoltre, proposto la previsione di una garanzia pubblica per le PMI subappaltatrici o creditrici degli appaltatori in crisi, mettendo in campo il Fondo centrale di garanzia, che potrebbe avere una sezione dedicata alle imprese subappaltatrici degli appaltatori in crisi. Infine, abbiamo proposto la previsione di un procedimento di accordo bonario speciale per lo smaltimento delle cause pendenti relative alle riserve di cantiere. Si ricorda, a titolo di esempio, che il contenzioso ANAS è attualmente stimato in 10,5 miliardi di euro; quindi abbiamo proposto una procedura particolare per l'accordo bonario nel caso delle cause pendenti.

Esistono poi alcuni interventi che non hanno carattere di urgenza e che quindi non possono essere inseriti nell'ambito del decreto-legge, ma che dovrebbero essere inseriti nell'ambito della delega per la riforma del codice dei contratti pubblici. Faccio particolare riferimento alla necessità di restituire trasparenza al mercato. È ancora da mettere a punto l'albo dei commissari esterni e il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, che noi avevamo ritenuto essere uno degli aspetti più qualificanti del passato codice, rispetto al quale, però, non sono stati fatti i passi necessari per renderli effettivamente operativi. Occorre incentivare i servizi di supporto al RUP. Nel codice il RUP assume un ruolo decisivo nell'*iter* realizzativo dell'opera pubblica e deve essere qualificato come *project manager*. Occorre incentivare il ricorso a servizi di supporto al RUP, rendendo obbligatoria la nomina di un *project construction manager* per opere complesse e di particolare importanza, scelto con procedure di evidenza pubblica. Per garantire i tempi e i costi dell'investimento occorre: un soggetto qualificato, certificato IPMA o PMI, che sia terzo rispetto agli altri soggetti coinvolti; l'individuazione del RUP solo come soggetto attuatore della soluzione emersa e, quindi, non perseguibile per danni erariali. Oc-

corre, infine, approfondire alcuni aspetti procedimentali della localizzazione e approvazione dei progetti delle opere pubbliche. La normativa attuale pone a carico della stazione appaltante una serie di adempimenti per la localizzazione delle opere pubbliche che possono portare anche a *iter* complessi e lunghi. Occorre, quindi, operare per velocizzare le procedure di localizzazione e approvazione dei progetti delle opere pubbliche e, quindi, la loro cantierizzazione, intervenendo su alcune incertezze normative che rendono più complessa l'attività della stazione appaltante. I processi autorizzativi dei progetti sono molto articolati e si rilevano diversi profili di frammentarietà, anche in termini di fasi delle attività di acquisizione dei pareri per la composizione della pluralità degli interessi coinvolti. Da questo punto di vista, sottolineiamo che molto spesso le procedure VIA e VAS hanno tempi sostanzialmente non compatibili con la necessità di accelerare gli investimenti.

Occorre poi velocizzare il procedimento di gara, attraverso tempistiche certe e perentorie, e infine risolvere i problematici disallineamenti tra il codice degli appalti e l'attuale legge fallimentare, che trovano in alcuni casi degli elementi di non perfetta coerenza e rispetto al quale facciamo delle proposte molto concrete, che troverete nel documento che vi mandiamo. Più in generale e da un punto di vista strutturale – vado verso le conclusioni – è quanto mai necessario affrontare il tema della legalità. Bisogna combattere contro l'illegalità e la corruzione senza danneggiare le imprese corrette, evitando controlli solo formali che non tutelano le imprese serie, ma le penalizzano. Destano preoccupazioni misure afflittive nei confronti delle imprese, sulla base della presunta colpevolezza, che sono stati inserite all'interno del codice. È indispensabile, quindi, dare certezza alle stazioni appaltanti in sede di verifica oltre che alle imprese in sede di partecipazione alle gare. Quindi, occorre: iniziare un ragionamento in merito all'esclusivo utilizzo del rating di legalità al fine dell'ottenimento di finanziamenti pubblici e privati; sopprimere lo *split payment*; introdurre misure che permettano di definire con certezza e velocità il contenzioso, in particolare in quelle fasi esecutive. A tal fine occorrerebbe, innanzitutto, rinforzare le sezioni specializzate in materia di impresa. Infine, occorre, al contempo, potenziare gli strumenti di tutela alternativi al contenzioso giudiziario, attraverso, ad esempio, la valorizzazione dell'istituto dell'accordo bonario, da applicare anche in ipotesi di affidamento al contraente generale. I suggerimenti che noi diamo sono suggerimenti in qualche modo finalizzati, appunto, ad una accelerazione della spesa per le infrastrutture che noi riteniamo strategiche per la crescita e per la competitività delle imprese. Siamo, naturalmente in attesa della pubblicazione del cosiddetto decreto sblocca cantieri, che credo riprenderà alcune delle questioni che abbiamo affrontato, ma che sarà anche oggetto di un dibattito parlamentare (al quale saremo assolutamente interessati a partecipare) nell'ambito del quale potranno essere assunti alcuni correttivi che noi riteniamo indispensabili alla luce delle bozze che abbiamo avuto modo di leggere in queste settimane.

PRESIDENTE. Partendo dal presupposto che molte posizioni sono condivise e sono già previste, sulle ditte subappaltatrici ho visto che proponete l'utilizzo di un fondo pubblico. Invece, per quanto riguarda il pagamento diretto?

MELE. Signor Presidente, riguardo al pagamento diretto, va migliorata l'attuale definizione normativa, che è un po' ambigua e disorienta un po', perché fa riferimento alle micro, piccole e medie imprese o ad altre condizioni per le quali è possibile procedere al pagamento diretto.

Da questo punto di vista, quindi, ci sono dei correttivi da introdurre perché la formulazione lascia alle stazioni appaltanti una discrezionalità, con quel verbo «possono» che, alla fine, diventa problematico con la casistica indicata. Lì, dunque, bisognerebbe essere un po' più precisi. Non ci siamo soffermati su questo perché, da un punto di vista più puntuale, noi stiamo svolgendo degli approfondimenti di modifica delle singole norme, mentre qui stiamo illustrando un po' gli orientamenti. Comunque, è un aspetto che abbiamo considerato e che il nostro sistema di rappresentanza ritiene opportuno rivedere.

PRESIDENTE. Penso che i colleghi, nel momento in cui leggeranno il documento, del quale non abbiano avuto copia precedentemente, potranno inviarvi delle richieste scritte, in modo che voi meditiate anche su queste tematiche. Con questa soluzione delle ditte subappaltatrici, infatti, lo Stato potrebbe ritrovarsi a pagare due volte un'opera, un subappalto.

MELE. Sì, signor Presidente, questo rischio effettivamente potrebbe esserci. Da qui viene anche un po' il comportamento delle stazioni appaltanti. Qui, però, non ci troviamo in una situazione di natura critica dell'appaltatore, che non trasferisce quanto ha ricevuto dalla stazione appaltante, ma in una situazione di regolazione dei profili dei rapporti economici nella filiera che va dalla stazione appaltante all'appaltatore, ai subappaltatori, ai subfornitori. È una situazione più funzionale e meno patologica da questo punto di vista.

BIANCHI. Il problema è, signor Presidente, che quando una piccola impresa subappaltatrice, per effetto della difficoltà dell'impresa più grande, vede un deterioramento del proprio conto economico, da questo punto di vista fa fatica a ricorrere a altri strumenti di credito.

Pertanto, noi crediamo che possa esserci un'analogia con quanto fatto in altri casi di crisi aziendali: nel caso Ilva fu previsto, per i fornitori dell'Ilva, uno specifico stanziamento del Fondo centrale di garanzia che mettesse in condizioni la subfornitura di un'azienda in crisi di continuare l'accesso al credito. Analogamente, noi pensiamo che, come appunto fatto in altri settori in cui c'erano grandi imprese in crisi, l'intervento del Fondo

centrale di garanzia si possa mutuare in un settore come quello delle costruzioni dove, effettivamente, il tema della crisi delle grandi imprese sta diventando un problema molto rilevante per tutto il comparto delle piccole e medie imprese.

Quindi, noi riteniamo che questo tema non si possa risolvere con un solo strumento. Quello a cui lei faceva riferimento, l'attivazione di una sezione speciale del fondo centrale di garanzia, è sicuramente un elemento, in qualche modo complementare con altri strumenti che potrebbero essere messi in campo.

PRESIDENTE. Voi sapete benissimo che la crisi delle grandi imprese ha messo a dura prova le piccole imprese subappaltatrici. In molti casi, intere aree sono in crisi e devastate da queste situazioni. Nel ringraziarvi della vostra presenza qui oggi, esprimo anche un ringraziamento per il vostro contributo.

BIANCHI. Signor Presidente, nel ringraziare a nostra volta la Commissione per l'invito, ribadiamo che sarà nostra cura farvi avere la relazione. Noi volevamo, infatti, vedere quali elementi sarebbero emersi dal dibattito, per mettere a punto la relazione, che in qualche modo abbiamo anticipato, così da farvela avere sicuramente entro la giornata.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

Procediamo ora con l'audizione dell'ISTeA (*Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture*), per la quale sono qui presenti il professor Giuseppe Martino Di Giuda, professore associato del Politecnico di Milano, il professor Bernardo Naticchia, professore ordinario dell'Università Politecnica delle Marche, e il professor Angelo Luigi Ciribini, professore ordinario Università degli studi di Brescia, ai quali cedo subito la parola.

NATICCHIA. Signor Presidente, innanzitutto porto, a lei e alla Commissione tutta, il ringraziamento di tutto il direttivo della società scientifica ISTeA, società riconosciuta dal MIUR, che raggruppa gli studiosi del settore scientifico disciplinare della produzione edilizia e i cui temi di riferimento, di studio, di ricerca sono quelli delle tecnologie per le costruzioni e del *management* per i processi legati al settore delle costruzioni.

Quindi, per quanto riguarda la consultazione, noi siamo indirizzati proprio a trattare il problema degli appalti di servizi, di lavori e concessioni che riguardano il settore delle costruzioni. Relativamente alla nostra organizzazione per l'esposizione della relazione, cedo ora la parola al professor Giuseppe Di Giuda, che farà una premessa introduttiva a quelle che sono delle proposte operative, delle quali invece sarò relatore io.

DI GIUDA. Signor Presidente, anche io ringrazio la Commissione tutta per l'invito. Sulla questione codice appalti, la parte di premessa della relazione voleva raccontare, in realtà, quello che è accaduto in questi venticinque anni.

Quindi, la prima questione è che, probabilmente, intorno al codice in questo momento c'è una sorta di narrazione più o meno negativa. In realtà ciò accade dal 1994, da quando la legge Merloni, invece che essere identificata come norma di recepimento delle direttive comunitarie, fu associata ai fatti di Tangentopoli; *idem* nel 2004 e lo stesso è successo nel 2014 con il recepimento della direttiva 2014/24/UE.

È evidente che questa narrazione non ha aiutato a mettere in evidenza gli elementi innovativi delle precedenti norme e, in questo momento, dell'attuale codice dei contratti. L'altro motivo per cui ci si lamenta è quello di non avere una normativa di riferimento o, meglio, un regolamento di riferimento che possa bloccare questi elementi.

Facendo un'analisi di tipo storico su ciò che è accaduto, la legge n. 109 del 1994 ebbe un regolamento solo nel 1999, cioè cinque anni dopo l'approvazione della legge, e il decreto legislativo n. 163 del 2006 ebbe un regolamento di esecuzione (il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, una sorta di rimaneggiamento del decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999) solo quattro anni dopo.

La scelta fatta con il decreto legislativo n. 50 del 2016, ossia quella di non avere un regolamento ma di fare riferimento ai decreti piuttosto che alle linee guida, la trovo invece condivisibile per ragioni abbastanza contingenti. Il decreto n. 50 presenta alcuni elementi di grande innovatività: in primo luogo, la digitalizzazione, quindi tutto il tema legato alla modellazione informativa e al BIM; altro punto è che finalmente le imprese dovrebbero essere molto contente perché si può andare in appalto a prezzo invariato cioè non chiedendo più alle imprese di fare uno sconto economico sui lavori, ma solo di accentuare la parte di offerta tecnica. Considerando il punto 92 delle premesse della direttiva n. 24 del 2016, si chiede agli Stati membri in realtà di non badare al prezzo al momento zero dell'opera pubblica, ma di tener conto del costo del ciclo di vita, quindi di chiedere alle imprese e agli offerenti di migliorarlo tecnicamente e costruttivamente perché possa avere dei minori costi di gestione.

È evidente che la parte tecnica e tecnologica quando uscirono le prime direttive nel 1992 (poi ci fu nel 1994 la legge n. 194, la cosiddetta legge Merloni) e la diffusione per esempio dei *software* piuttosto che dell'*hardware* negli studi di progettazione o nella gestione digitale degli appalti era agli albori se non quasi inesistente. Oggi invece parliamo praticamente di un livello 3 di modellazione informativa, cioè ci interessa analizzare i dati e non più tanto il progetto così come tutti noi lo conosciamo. Pertanto, il fatto di avere una norma snella, applicativa, linee guida piuttosto che decreti, permetterebbe un costante riallineamento anche agli aspetti tecnologici e agli aspetti innovativi. È evidente che – lo sapete ovviamente meglio di me – dover lavorare su una modifica di regolamento richiederebbe invece tempi e modi decisamente diversi.

Un altro elemento abbastanza importante per cui, secondo me, sulle previsioni di revisione del codice bisognerebbe dimostrare una certa attenzione è la ripresa, cioè ciò che c'è stato. Noi abbiamo preso i dati dal 2003 al 2018 sia sui bandi di servizi che sui bandi di lavori: dal 2016 ad oggi abbiamo avuto un più 205 per cento sui bandi di servizi, quindi le progettazioni sono ripartite. Da questo punto di vista l'aver negato – ahimè – l'appalto integrato ha favorito la messa a bando di molti più servizi di progettazione. Però è evidente che esiste un *trend* di ripresa. Invece, se andiamo a guardare tutte le volte che è stato modificato il codice, in prospettiva soprattutto di semplificazione, le stazioni appaltanti tirano i remi in barca sperando che una bacchetta magica in qualche modo possa aiutarle. Sui bandi di lavoro dal 2018 rispetto al 2016 invece c'è un più 56 per cento di appalti di lavori. Siamo tornati praticamente, col 2017-2018, ai valori del 2003-2004, che erano i migliori anni di tutti gli anni 2000. È evidente che c'è una ripresa.

Esiste uno *shift,* ovviamente. Credo che l'unità tecnica di valutazione della Presidenza del Consiglio abbia detto quali sono i tempi di progettazione, attraversamento e poi di esecuzione dei lavori: siamo intorno ai cinque anni per quanto riguarda i servizi di ingegneria. Il tema è che in questo momento si sta agganciando la ripresa dei bandi di progettazione con quelli di lavori: da questo punto di vista, credo che qualche attenzione anche sull'analisi del codice debba esserci. Invece c'è una lagnanza relativa alla qualificazione delle pubbliche amministrazioni e delle stazioni appaltanti sull'articolo 38 del codice. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla qualificazione delle stazioni appaltanti è un oggetto misterioso che tutti sentiamo la necessità di vedere. La riduzione o aggregazione delle stazioni appaltanti e la loro qualificazione è importantissima, perché è evidente che con sistemi così innovativi di gestione degli appalti una committenza forte rimane assolutamente importante. In questi anni intorno al codice si è sentito parlare di centralità del progetto e credo che sia una specie di romantica locuzione da accademia di belle arti. Il vero problema, il vero tema, è invece la centralità della domanda, cioè come le committenze pubbliche sono in grado di esprimere la domanda. Gli strumenti attuali permettono di fare domanda computazionale, cioè di non chiedere semplicemente un oggetto che in realtà ancora non esiste. Questa è l'altra grande differenza tra il mondo delle costruzioni e il mondo della manifattura: noi siamo abituati a comprare cose già costruite. Nel caso delle costruzioni e delle infrastrutture compriamo cose che non esistono, cioè compriamo una propensione, un'idea, ed è evidente che quest'idea va espressa in modo sempre più puntuale e sempre più precisa. Pertanto, la qualificazione delle stazioni appaltanti deve essere tale sia per dimensione che per tipologia di oggetto. Ad ogni modo, la relazione che abbiamo consegnato racconta meglio questi fatti. Un altro elemento importantissimo del correttivo – nell'attuale decreto se ne parla – è quello dell'appalto integrato, che è un altro elemento di grande qualificazione, a nostro giudizio: poter anticipare la presenza di fornitori e imprese perché non esiste una progettazione esecutiva che possa ritenersi tale senza le infor-

mazioni dei sistemi produttivi, cioè dei sistemi costruttivi. In giro per il mondo le migliori esperienze vanno in questo senso, cioè di anticipare la presenza di chi ha informazioni da questo punto di vista. Il progetto esecutivo, così come è concepito oggi, fondamentalmente è ancora una metaprogettazione, perché l'articolo 68 impedisce ai progettisti di esplicitare la domanda, di esplicitare parti di progetto, e questa parte viene demandata in fase esecutiva al direttore dei lavori, sulle cui competenza poi il professor Naticchia dirà di più. Questa cosa va assolutamente gestita, le responsabilità vanno assolutamente condivise, ma quello dell'appalto integrato può essere un sistema e una molla di innovazione per l'intero settore, che è uno tra i più scarsi dal punto di vista della produttività e della redditività delle imprese.

Poi c'è tutto il tema dei livelli della progettazione, su cui secondo me bisognerebbe recuperare la prima ipotesi di bozza di decreto ministeriale che era stata censurata dal Consiglio di Stato. Avrete sicuramente sentito parlare moltissimo di BIM in queste audizioni; esistono queste fantastiche curve di MacLeamy che dicono che il costo delle varianti si abbassa nelle fasi iniziali perché nelle fasi iniziali posso prendere decisioni più o meno a costo zero.

Il Consiglio di Stato invece aveva censurato la richiesta da parte del decreto ministeriale di anticipare tutta una serie di analisi che avrebbero permesso una progettazione decisamente più consapevole, adducendo il fatto che questa cosa avrebbe avuto nella fase iniziale molti costi e un allungamento dei tempi relativamente agli investimenti. E questo è ben strano, tenuto conto che credo che il Consiglio di Stato si esprima moltissimo sui ricorsi in cui in realtà la mancanza di informazioni ha reso poi dei pessimi progetti. Quello è pertanto un tema che sicuramente va di pari passo con la transizione digitale del mondo delle costruzioni, cioè le informazioni vanno tenute al momento zero e non successivamente.

Inoltre, c'è tutto il tema della digitalizzazione, cioè la transazione digitale e l'uso della digitalizzazione sia per le gare che per la parte di *facility management*. Abbiamo il decreto ministeriale n. 560 del 2017 che è sicuramente molto importante, che ha definito dei tempi molto stringenti: dal 1° gennaio di quest'anno è obbligatorio per gli appalti sopra i 100 milioni; al 2025 in teoria tutti dovremmo poterlo utilizzare.

All'interno del suddetto decreto c'è la previsione di una commissione di monitoraggio. A tal proposito, secondo me, va fatto un ragionamento abbastanza preciso. La commissione di monitoraggio in questa fase è ancora sperimentale; non esiste una regola, non esiste una modalità condivisa, se non le norme ISO che sono uscite proprio all'inizio di quest'anno. La commissione di monitoraggio avrà accesso a una quantità di dati non indifferenti ed è necessario perché possa in qualche modo tenere monitorate anche le modalità, altrimenti per l'ennesima volta forse in questo Paese rischiamo di portare ulteriore contenzioso invece che risolvere le questioni della gestione economica degli appalti.

Un ulteriore tema si lega alla questione dell'appalto integrato ed è quello dei contratti opportunistici che il settore delle costruzioni fa. Il tema delle asimmetrie informative tra i soggetti in campo è altissimo e allora forse bisognerebbe trovare forme contrattuali diverse, come gli accordi collaborativi e i contratti collaborativi, che in giro per il mondo anglosassone, nel Nord Europa e negli Stati Uniti sono già molto presenti e che assicurano alle stazioni appaltanti dei risultati assolutamente non confrontabili con quelli che noi abbiamo in questo momento a disposizione.

NATICCHIA. Per poter passare ad alcune proposizioni operative, vorrei introdurre alcune caratteristiche strutturali ben note del settore delle costruzioni, che servono un po' per contestualizzare quello che diremo a breve: sostanzialmente è un piccolo quadro che parte un po' dalla dimensione degli operatori economici, che bene o male tutti conoscete. Più del 96 per cento degli operatori economici, *in primis* le imprese, ma anche poi i fornitori e gli erogatori di servizi, hanno meno di dieci addetti nel settore delle costruzioni. Questo è un po' condiviso con tutta Europa, quindi non è solo un fatto italiano, tranne alcuni Stati. Una cosa però importante da dire è che il capitale operativo, quindi il capitale circolante, è molto limitato; quindi sostanzialmente si tratta di imprese molto soggette alla precarietà del mercato. Soprattutto questo porta a una scarsa cultura del *management* e del valore delle risorse intangibili; quindi in sostanza in questo settore ciò che è il *know how*, ciò che è la capacità e l'organizzazione non viene percepita come un valore importante. Quindi l'impresa sostanzialmente è molto *labour intensive*; quindi è un'aggregazione sostanzialmente di manodopera, tranne per le grandi imprese. Ma sono estremamente poche le imprese che hanno dimensioni tali da poter competere anche all'estero. La competitività quindi è basata soprattutto sui prezzi; c'è un dato importante, che è quello della competitività di costo, cioè il rapporto tra il valore aggiunto prodotto e il costo del lavoro. Considerate che questo varia tra il 130 per cento per le piccole imprese (quindi la maggioranza) e il 190 per cento per le grandi imprese, dove ovviamente c'è un maggior apporto dei beni strumentali e dell'organizzazione nell'acquisizione del reddito. La redditività di costo media è del 7 per cento (la differenza tra valore aggiunto e costo del lavoro diviso il fatturato); quindi siamo a livelli molto bassi. Se considerate che la competitività è molto basata sul prezzo, si capisce come abbiamo un sistema molto delicato e molto soggetto alle variazioni del mercato. L'incidenza della domanda pubblica è importante, è molto importante, siamo a circa un quarto degli investimenti che provengono dalla domanda pubblica; essa svolge un ruolo di indirizzo importantissimo sulle possibili strategie per orientare il settore. Una delle cose più importanti da notare è che, per esempio, su nessun soggetto della filiera è focalizzata la premialità per l'innovazione. Si potrebbe pensare che questo possa essere il progettista, ma in effetti il progettista, quando ha già l'incarico, vede l'innovazione come una fonte di rischio; quindi l'innovazione non è promossa, perché potrebbe essere pericolosa e non ha alcun incentivo verso il tentare di fare una progettazione o utilizzare comunque inno-

vazione tecnologica o quantomeno di processo. Uno degli aspetti, un postulato di tutto questo quadro è che il settore in Europa è quello con il minor indice di digitalizzazione. Nel mondo siamo penultimi come settore, l'agricoltura è l'ultimo; ma in Europa addirittura il settore delle costruzioni è ultimo come indice di digitalizzazione.

Tutto questo quadro provoca alcuni effetti importanti: il primo è il disinteresse all'adattamento strategico a contesti variabili. Se le imprese sono soprattutto *labour intensive*, immaginate che l'imprenditore non ha interesse a conservare un valore che di fatto non c'è nell'impresa. Quindi il rischio di contrazione del numero di operatori con le variazioni del mercato è molto importante. L'altro è la vulnerabilità che ha questo settore (ci sono molti studi che lo attestano) rispetto alla corruzione, all'illegalità e all'evasione contrattuale. Quindi sono tutti aspetti da tener conto per contestualizzare un po' quello che adesso andiamo a dire; questa è una sintesi un po' delle convinzioni di tutti gli studiosi del settore, quindi non solo delle nostre. Noi aggiungiamo qualche proposta operativa, come nostro contributo, partendo dall'individuare quattro azioni, e quattro obiettivi fondamentali sui quali a nostro avviso occorre concentrare l'attenzione. Il primo è incentivare l'approccio manageriale: in qualche modo occorrerebbe finalizzare i processi tecnici e amministrativi all'ottimizzazione del rapporto tra risultati e risorse impiegate. Quindi non sull'obiettivo, sul raggiungimento del risultato, ma sugli sprechi sostanzialmente. Qui è un fatto di cultura, di innestare una cultura, per questo il settore della domanda pubblica potrebbe avere un impatto molto forte: far nascere una cultura del *management* anche nel settore delle costruzioni, quindi dell'approccio manageriale anche nel settore delle costruzioni. Poi su queste cose faremo anche delle ipotesi più dettagliate.

Incrementare la competitività vuol dire in primo luogo stimolare la valorizzazione delle risorse intangibili e quindi creare un valore dei soggetti economici, che non sia solo un raggruppamento di mano d'opera; creare le condizioni per una competitività internazionale per cui vedremo favorire l'aggregazione e la crescita delle dimensioni, mantenendo anche però la possibilità e la flessibilità delle imprese piccole; incentivare a livello nazionale una competizione sostenibile.

Il terzo punto è l'incentivazione della sostenibilità e dell'innovazione. Questo va fatto ridefinendo i progetti tecnici come una filiera di gestione decisionale e non come degli *step* a cui adempiere, che sono sostanzialmente scollegati tra loro e senza la possibilità di misurare lo scostamento dagli obiettivi che mi sono prefisso al punto in cui sono arrivato. L'altro è accelerare la digitalizzazione; quindi il processo che è stato innestato, con le dovute attenzioni, andrebbe accelerato e incrementato. Infine, il quarto punto strategico è incrementare la resilienza delle procedure. Sappiamo molto quali sono i tempi di attraversamento, sappiamo molto qual è l'aleatorietà e quanto siano soggetti alle perturbazioni esterne le procedure degli appalti pubblici, anche dei privati. Questo secondo noi si ottiene incrementando un po' la trasparenza delle procedure.

Il primo punto è incentivare l'approccio manageriale. Qui dicevo che è un fatto di cultura. Attualmente uno dei *mantra* del nostro settore è quello del progetto al centro di tutto, quindi la centralità del progetto. A nostro avviso questo è un mito che andrebbe sfatato, perché andrebbe messa al centro l'efficienza; andrebbe messo al centro il rapporto tra i risultati che ottieni e le risorse che hai consumato. Per far questo, come dicevo, la domanda pubblica è importantissima e deve innestare questo processo; questo può essere ottenuto soltanto attraverso una qualificazione delle stazioni appaltanti. Il riferimento anche al tema della digitalizzazione è importante. È urgente definire una strategia e una politica per la qualificazione delle stazioni appaltanti in questo senso.

Una piccola nota: tenuto conto delle difficoltà di attuare quanto disposto all'articolo 31, comma 9, dell'attuale codice, quindi la possibilità di affiancare al RUP dei servizi di *project management* e istituire dei servizi di formazione all'interno dell'amministrazione, riteniamo che questo sia molto difficile, soprattutto per i piccoli e medi Comuni. Allora magari andrebbe definita una strategia per centralizzare questi servizi a livello provinciale o almeno a livello regionale.

Fase della conduzione-esecuzione: di nuovo, incentivare l'approccio manageriale vuol dire pensare a un ciclo di controllo, pianificazione, esecuzione continuo; non vuol dire pensare, come avviene oggi, a *step*. Allora, passando dalla pianificazione alla conduzione, mettiamo un solo punto, che secondo noi è importantissimo (ne lasciamo uno proprio per focalizzare l'attenzione): andrebbe definito il progetto di esecuzione. Attualmente non è previsto; attualmente si confonde il progetto esecutivo con il progetto di esecuzione. Il progetto esecutivo è uno *step*, un'elaborazione destinata a poter siglare un contratto. Quindi è molto basata sulla definizione di prestazioni, non degli *step* delle operazioni per arrivare a quelle prestazioni. Il progetto di esecuzione oggi di fatto si chiude in un diagramma, in un programma di lavori che è siglato dall'impresa al momento del contratto. Quindi non c'è un dibattito durante l'esecuzione che consenta di lavorare quantomeno in collaborazione tra la stazione appaltante e l'impresa, per poter condurre a termine correttamente un appalto. Rispetto a questo – e passo al tema della fase del controllo – c'è un problema importante, relativo a chi poi supporta e affianca l'esecutore nel controllo e nella gestione di questo progetto.

A nostro avviso una figura importante che oggi è delegata solo per aspetti tecnici e in piccola parte per aspetti di contabilizzazione (amministrativi) è il direttore dei lavori. Andrebbero ridefinite le competenze del direttore dei lavori in merito alle deleghe, rispetto al *project control*, che oggi non è attuato nel settore delle costruzioni.

Quindi, rispetto a questa possibile delega e alla possibilità di svolgere questo lavoro utilizzando le piattaforme digitali, in ottemperanza anche al codice digitale della pubblica amministrazione, andrebbero, appunto, ridefinite e allargate le competenze del direttore dei lavori.

Per questa ragione, noi pensiamo anche che occorrerebbe riflettere sull'incompatibilità tra la direzione dei lavori e la progettazione. Si tenga

conto che, molto spesso, questa incompatibilità è anche legata al fatto che il direttore dei lavori si trova in un conflitto di interessi nell'ammettere delle debolezze del progetto che ha svolto lui stesso. Quindi, questo dovrebbe essere un argomento di riflessione.

Incrementare la competitività significa creare le condizioni per una competitività internazionale. A nostro avviso, ci sono degli strumenti. Quello che riteniamo più opportuno è quello dei consorzi stabili. Consorzi stabili che darebbero la possibilità di lavorare con un'aggregazione in ambito internazionale, ma anche come singole entità in ambito nazionale. Tale strumento è definito dall'articolo 45, comma 2, dell'attuale codice.

Su questo argomento è importante che al consorzio stabile sia data una valenza maggiore che al consorzio ordinario che, altrimenti, sarebbe favorito. Questo si potrebbe realizzare facendo chiarezza su un tema sul quale non c'è accordo in questo momento e non c'è un'interpretazione univoca. Si tratta della possibilità di avvalimento della qualificazione del consorzio stabile, ottenuta per sommatoria delle qualificazioni delle singole consorziate, della possibilità di potersi avvalere anche di quel tipo di qualificazione del consorzio.

Incentivare la competizione sostenibile: qui abbiamo due proposte, a nostro avviso centrali, e ci inseriamo in quello che è un dibattito molto attuale. La prima proposta è come ridurre i costi di partecipazione alla gara. Considerate che una gara, anche piccola, attorno ai due milioni di euro, ad un'impresa costa intorno ai 7.000 euro. Pertanto, il tema del massimo ribasso è un tema importante, come lo sono anche la possibilità di accelerare la valutazione e il tema della esclusione automatica dell'anomalia.

Il calcolo automatico dell'anomalia è importante ma, a nostro avviso, c'è un fatto importante su cui riflettere, che è quello di avere quantomeno una giustificazione automatica del livello di anomalia. Noi proponiamo la possibilità di avere un calcolo dell'esclusione automatica (quindi, della soglia) che sia legata alla distanza della sede dell'impresa dal sito dell'appalto. Quindi, siccome vi è una riduzione dei costi logistici, che statisticamente possono essere facilmente valutati, noi proponiamo di istituire una territorialità, la quale, però, ha una giustificazione economica: quindi, non è una casuale estrazione di una soglia legata alle medie e alle varianze, ma semplicemente una giustificazione automatica, su base *standard*, legata ai costi. La soglia di esclusione, quindi, varia a seconda della territorialità, cioè di quanto si è vicini alla sede dell'appalto.

Altro punto importante è l'offerta economicamente più vantaggiosa. A nostro avviso, si può introdurre un'offerta tecnica semplificata almeno per gli appalti fino alla soglia EU, quindi fino a 5,5 milioni. Che vuol dire questo? Vuol dire pensare a delle tabelle che vengono redatte dalla stazione appaltante, in cui c'è un'offerta tecnica semplificata. Ciò vuol dire mettere dei valori di prestazioni su componenti ritenuti rilevanti e determinanti da parte della stazione appaltante e del progettista ovviamente; componenti che possono essere valutati automaticamente e, quindi, non allungano e non danno problemi di attraversamento e di possibili ricorsi su

una proposizione che, comunque, può essere una proposizione di valore, nel senso che si offre un rendimento maggiore dell'impianto ovviamente documentato con prodotti. Si tratta, dunque, di un'offerta tecnica semplificata, che ha la qualità di essere automaticamente valutabile.

Stimolare l'innovazione e l'efficienza organizzativa: a nostro avviso, è importantissima una reintroduzione dell'appalto integrato, legata non solo a eccezioni. L'appalto integrato andrebbe, quantomeno, ripensato su due livelli: un primo livello per appalti non grandissimi, quello dove c'è un allargamento di questa proposta dell'offerta tecnica semplificata, ma dove l'impresa può offrire prestazioni su tutti i componenti.

Mentre sui primi, questi possono essere individuati da progettista e stazione appaltante, sull'appalto integrato si può estendere la possibilità di offrire prestazioni ben codificate e che, quindi, possono essere valutate velocemente. L'altro livello prevede di reintrodurre l'appalto integrato come era pensato, cioè con la possibilità, per appalti più grandi, di poter offrire anche un'organizzazione progettuale e proposte progettuali innovative e migliorative rispetto a quanto proposto dal progettista.

Incentivare la sostenibilità e l'innovazione è il terzo punto. Occorrerebbe, a nostro avviso, per far questo, ridefinire i processi tecnici della filiera decisionale e, sostanzialmente, ridefinire i livelli di progettazione: a partire dal documento di indirizzo alla progettazione fino a tutti i livelli.

Si tenga conto che, nell'applicazione completa della digitalizzazione, il concetto di elaborato scomparirà. Quando, nel 2025, avremo la digitalizzazione (se i tempi saranno rispettati), la prevalenza giuridica lo avrà il modello elettronico. Il modello elettronico, però, è un *database*, dove non vi sono piante, prospetti e capitolati come elaborati. Tale modello, pertanto, va ridefinito soprattutto tenendo conto di quello che abbiamo detto prima, cioè della possibilità di tracciare il rapporto tra gli obiettivi, quanto impegnato e soprattutto le deviazioni che si hanno durante l'elaborazione e durante l'esecuzione rispetto a quanto previsto inizialmente. Quindi, è un fatto tecnico che, però, non può ovviamente essere trascurato, perché altrimenti ci troveremmo in situazioni abnormi, in cui avremmo un simulacro elettronico di quello che, di fatto, è un procedimento che è esattamente uguale a quello di oggi, se pensiamo agli elaborati statici.

Passo al tema dell'accelerazione della digitalizzazione. Qual è il rapporto tra i processi tecnici digitalizzati introdotti dal decreto ministeriale 560 del 2017 e il codice dell'amministrazione digitale (il decreto legislativo n. 82 del 2005 che regola i processi amministrativi)? Va fatta chiarezza e vanno integrati questi due aspetti, perché essi sono fortemente correlati nei processi di gestione degli appalti.

In quest'ottica, vi è tutta una serie di aspetti tecnici da tenere presente, come la predisposizione dei capitolati informativi e di altre linee guida perché, ovviamente, le pubbliche amministrazioni si troveranno in grandi difficoltà nell'attuare una completa digitalizzazione. Per questa ragione, il decreto ministeriale n. 560 aveva introdotto, all'articolo 8, la necessità di nominare una commissione consultiva e di monitoraggio dell'applicazione dei problemi di applicazione della digitalizzazione. A nostro

avviso, in questa ottica andrebbero coinvolte le società scientifiche e le università, perché è un tema molto delicato. Il mondo della ricerca può svolgere questo compito con buona terzietà, perché sono argomenti molto sensibili dal punto di vista del mercato.

Infine, l'ultimo aspetto è l'incremento della resilienza delle procedure. Riteniamo che sia importante qui coinvolgere il mondo della ricerca. Parlo della possibilità di introdurre la sperimentazione di livelli di automazione delle procedure, applicando per esempio tecnologie ben note, quali le *blockchain* e gli *smart contract*, alle procedure di gestione dell'esecuzione e, quindi, alle procedure che sono in capo alla direzione lavori, con la possibilità di automatizzare e di rendere più veloci gli attraversamenti dei pagamenti e delle liquidazioni dello stato di avanzamento.

Cito qui un PRIN, che ci è stato appena finanziato, che riguarda proprio il tema dell'uso della *blockchain* nelle piattaforme digitali per la gestione degli appalti. Sono dunque temi su cui si sta lavorando e che andrebbero tenuti in conto, almeno come sperimentazione e come possibile sviluppo nel tempo. Da ultimo, alcune considerazioni sulla chiarezza degli strumenti attuativi normativi.

A nostro avviso, deve essere fatta distinzione tra gli strumenti di attuazione (regolamento), gli strumenti di normalizzazione istituzionale (linee guida, bandi tipo, cioè un po' ciò che l'ANAC sta facendo oggi) e gli strumenti di codificazione, di conoscenza e normazione volontaria (norme ISO, norme UNI, a cui non si può delegare un ruolo istituzionale, essendo redatte da organismi privati). A questi ultime non si può dare in modo surrettizio un valore istituzionale oppure in qualche modo andrebbero consapevolmente richiamati a livello istituzionale.

PRESIDENTE. La ringrazio. Chiedo ai colleghi se hanno domande da porre. Io ne avrei molte e mi riservo di farvele, perché avete toccato degli argomenti molto interessanti che mettono in discussione anche un modello di utilizzo delle tecnologie attuali.

MARGIOTTA *(PD)*. Il tempo è pochissimo quindi farò una domanda *flash*, con una premessa con cui mi riaggancio alle cose dette dal Presidente. Mi complimento – lo faremmo tutti – per la lucidità dell'analisi, a conferma che l'accademia serve ancora in Italia; è utile che gli studiosi con terzietà si occupino di simili questioni. Ciò detto, mi ha fatto piacere che anche voi abbiate insistito su riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, che è un mio mantra in queste audizioni. Faccio solo una domanda a proposito del BIM, in particolar modo al professor Di Giuda, ma può rispondere chiunque degli auditi. Come hanno reagito fino ad oggi le stazioni appaltanti all'innovazione del BIM? Mi spiego meglio. Ho visto ad esempio che l'ANAS nei propri bandi, nell'offerta tecnica per gare anche importanti, prevede un punteggio significativo sulla proposta di implementazione del BIM (con quante persone, con quali qualificazioni e così via). L'ANAS è un'eccezione oppure anche altre amministrazioni hanno colto questa sfida fino ad oggi?

Questo entra totalmente nel ragionamento della riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, perché non credo si possa chiedere – ieri la Corte dei conti ha dato il numero di 32.000 stazioni appaltanti – a circa 30.000 stazioni appaltanti di fare questo mestiere. Cito questa cifra non a caso perché, secondo me, già 2.000 sarebbero molte.

DI GIUDA. In realtà ANAS non rappresenta un'eccezione. Negli ultimi due anni c'è stata una rincorsa abbastanza importante da parte delle pubbliche amministrazioni, sia quelle che si predisponevano all'obbligo – ANAS sicuramente rientra tra queste dal 1º gennaio 2019 – sia anche stazioni appaltanti decisamente più piccole. La narrazione che c'è stata intorno alla questione del BIM è che questo avrebbe risolto molte delle problematicità legate al mondo degli appalti e delle costruzioni. In parte queste sperimentazioni che arrivano dall'estero, ma anche alcune sperimentazioni italiane, dicono che questo è possibile.

Il tema vero però è che anche questa volta il BIM viene chiesto senza nessuna competenza. Due settimane fa ci sono stati qui a Roma gli stati generali del BIM proprio in Banca d'Italia, ed hanno fatto un lavoro che segue un percorso di avvicinamento, di acculturamento, anche però di scrittura di regole proprie, in questo caso di linee guida proprietarie, per definire quali erano gli obiettivi e gli usi del BIM stesso. Spessissimo si leggono bandi in cui il BIM, invece di essere inteso come metodologia, come percorso di digitalizzazione degli appalti, viene chiesto da un punto di vista strumentale e quindi sull'applicazione di *software*. Abbiamo visto alcuni bandi di gara per cui l'implementazione del BIM non viene richiesta nella revisione dei processi interni.

Dalla ISO stessa discende il BIM: la ISO 19650 rispetto alla ISO 9001 (sistemi gestione qualità) e la ISO 55000, cioè gli *asset*. Quindi occorre creare un percorso di industrializzazione del settore. In alcuni casi si legge dell'uso del BIM come acquisto di *hardware* e *software* che, certo, sono importanti, ma sono l'elemento che, se non si sa come usare, non porta nessuna maggiore qualità nella gestione degli appalti.

Da questo punto di vista, abbiamo insistito sulla questione della commissione di monitoraggio, perché quella commissione ha un importante prospettiva: quella di monitorare gli appalti sul BIM e quindi capire in che modo questi vengono richiesti; e poi poter proporre addirittura delle modifiche, quindi un percorso di *retrofit* che permetta di migliorare questo elemento.

C'è un altro elemento ancora, che è quello delle qualificazioni. In questo momento la linea guida 1 di ANAC sull'argomento chiede alle stazioni appaltanti di prevederlo come elemento premiale e non come punteggio diretto. Molte stazioni appaltanti stanno facendo il contrario: a seconda delle certificazioni o qualificazioni, attribuiscono dei punteggi. Anche qui l'idea che possa essere chiesto nel bando, cioè all'offerente, di definire per la stazione appaltante quali sono le modalità con cui il BIM deve essere fatto, vuol dire ancora una volta estraniarsi da questo processo.

Quanto alla questione del numero, è evidente che questa cosa non può essere fatta, ma allora la logica potrebbe essere che il MIUR definisce quali sono le regole, ad esempio per la gestione degli istituti scolastici (perché poi esiste l'anagrafe scolastica nazionale a cui riferire dati sul funzionamento e sul resto), ed allora è evidente che avere modelli o modellazioni fatte tutte con la stessa logica potrebbe portare ad esempio a una razionalizzazione del trasferimento delle informazioni da un elemento all'altro.

Sul BIM c'è una partita aperta, una partita forte anche dal punto di vista economico, e può portare a risultati importanti, ma va gestita con grande cautela.

CIRIBINI. Se posso aggiungere altri elementi, io ho avuto un ruolo non secondario nella stesura del decreto ministeriale; soprattutto, ho redatto quasi interamente la relazione di accompagnamento, che in pochi hanno letto. In realtà, molte delle amministrazioni pubbliche non hanno letto neanche il decreto. Però il tema non è solo italiano, perché esiste una raccomandazione recente della Commissione europea che riguarda la cosiddetta professionalizzazione di 250.000 compratori pubblici all'interno dell'area economica europea.

La questione di fondo credo che sia – in realtà riguarda, se vogliamo, tutto il codice – il fatto che accanto alle prescrizioni – qualunque esse siano, perché poi è evidente che i punti di vista sono anche divergenti e che i portatori di interessi hanno interessi distinti – servirebbe, come è accaduto per l'industria e impresa 4.0, una politica industriale, un racconto che accompagni un testo legislativo. Sui termini di transizione digitale oggettivamente sia la domanda pubblica che l'offerta privata sono in parte disorientate. Il problema è che noi siamo all'interno di una grande riconfigurazione del mercato, non solo domestico ma anche internazionale, e i soggetti sono oggi tendenzialmente abbastanza disorientati. Aggiungo che il mercato domestico è reduce da una crisi strutturale gravissima ed è molto provato da questo punto di vista. È chiaro che, a cominciare dalla domanda pubblica, oggi serve un'azione maieutica di accompagnamento, di spiegazione e così via.

La generalizzazione degli obblighi dal 2025, che è stata una scadenza che ho voluto all'interno della commissione istruttoria presso il Ministero, era tendenzialmente provocatoria. Il tema non è giungere all'adozione generalizzata nel 2025 dal punto di vista formale, ma stimolare una maturità non solo digitale della domanda pubblica.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la disponibilità. Purtroppo il tempo è tiranno, per cui invito i colleghi senatori a inviare delle eventuali richieste in forma scritta. Dichiaro conclusa l'audizione.

(I lavori, sospesi alle ore 10,20, sono ripresi alle ore 10,35).

PRESIDENTE. È ora prevista l'audizione di rappresentanti di ASSISTAL. Do il benvenuto al dottor Angelo Carlini, presidente, e all'avvocato Giancarlo Ricciardi, direttore generale, e cedo la parola al dottor Carlini.

CARLINI. Signor Presidente, buongiorno e grazie per la convocazione a questa audizione presso l'8ª Commissione lavori pubblici.

Ricordo brevemente che ASSISTAL è l'associazione imprenditoriale di categoria, aderente a Confindustria, che rappresenta le imprese specializzate nella progettazione, fornitura, installazione, gestione e manutenzione di impianti tecnologici, fornitura di Servizi di Efficienza Energetica (ESCo) e *facility management*. Ad essa aderiscono circa 1.200 imprese, con un fatturato medio annuo di circa 13 miliardi di euro, con circa 60.000 dipendenti. Le imprese aderenti rappresentano oltre il 50 per cento del mercato delle costruzioni e manutenzioni degli impianti tecnologici, nonché il 75 per cento dell'offerta di *facility management*. L'Associazione è firmataria con Federmeccanica del contratto collettivo nazionale di lavoro per l'industria metalmeccanica e della installazione di impianti. Abbiamo circa settanta anni di attività e rappresentiamo con orgoglio questo settore.

Detto questo, volevo portare alla vostra attenzione quelli che sono per noi gli aspetti più significativi che riguardano questa Commissione. Volevo parlare direttamente e subito della *soft law*, cioè della necessità di adottare un regolamento di attuazione dei contratti pubblici, la *soft law* in passato è stata scelta come regola e però non ha mantenuto gli impegni che si era prefissata. Ha alimentato notevolmente il contenzioso e l'ANAC, che avrebbe dovuto emanare circa una quarantina di linee guida, ad oggi ne ha emanate circa una quindicina, con una forte confusione e con il risultato di avere sul tavolo a giacere decine e decine di appalti e un contenzioso infinito.

Per quanto riguarda il subappalto, che sicuramente voi conoscete bene, non siamo assolutamente favorevoli all'estensione del subappalto per soglie superiori alla soglia del 30 per cento. Ovviamente la motivazione è presto detta: questo aumento non favorirebbe né l'aggregazione tra le imprese, con la formula delle associazioni temporanee di impresa, né tanto meno per quelle consorziate. Il principio della limitazione del subappalto per noi rappresenta una garanzia di ordine pubblico: noi abbiamo già una legge che regola il subappalto, perché abbiamo una serie di problematiche legate alle infiltrazioni di tipo mafioso e ai famosi subappalti a cascata. Perciò abbiamo bisogno che si mantenga il più possibile la soglia del 30 per cento. Abbiamo avuto nel tempo alcuni esempi in cui il ricorso al subappalto, al largo subappalto, non ha fatto altro che alimentare una scarsa qualità dell'opera e, nel caso della nostra legislazione, nasce proprio per minacciare la libertà delle organizzazioni delle imprese. Infatti la legge n. 55 del 1990, che parlava delle nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza mafiosa, era atta a regolamentare nel 30 per cento il limite del subappalto. Per quanto riguarda la realtà dell'ordine

pubblico, noi siamo un Paese purtroppo afflitto da una serie di problematiche che conosciamo tutti e che voi conoscete benissimo; lo strumento del subappalto, nei limiti, regolerebbe comunque una certa inclusione di soggetti mafiosi e un comportamento delinquenziale di alcune imprese. Vorrei ora lasciare la parola al direttore Ricciardi, che tecnicamente spiegherà alcuni aspetti legati proprio al subappalto.

RICCIARDI. Signor Presidente, la specifica sul subappalto è la seguente: sappiamo che, già per la seconda volta, la Commissione europea minaccia di intraprendere un'azione di contestazione nei confronti dell'Italia per aver posto dei limiti al subappalto. Noi abbiamo già all'epoca, nella prima vicenda, e anche in quest'ultimo caso controdedotto, proprio secondo i princìpi che esprimeva il presidente Carlini. La Commissione europea si basa sul principio e soprattutto su una sentenza – la famosa sentenza Wrocaw – che però fa riferimento a una stazione appaltante polacca che, in propria autonomia e in assenza di una norma di legge che prevedesse il limite al subappalto, ha posto questo limite in un bando di gara. Come voi sapete, le sentenze si esprimono su un caso di specie e chiaramente non sono norma generale; per cui il principio che ha espresso effettivamente la Commissione europea è che una stazione appaltante non ha la capacità, non ha la facoltà e non ha la possibilità di inserire una clausola che limiti il subappalto. Il caso Italia è un caso assolutamente diverso, nel senso che il nostro Paese – come si diceva – ha delle norme che attengono l'ordine pubblico, a partire dalla legge n. 55 del 1990, e che trenta o quarant'anni fa hanno introdotto, proprio per far fronte al fenomeno dell'infiltrazione mafiosa, dei limiti al subappalto. Questo è il motivo per cui ancora oggi e nella legislazione precedente questo principio è stato ancora più focalizzato e il subappalto è stato ancora più reso di difficile attuazione, proprio perché si voleva evitare questo tipo di fenomeno.

L'altro aspetto collegato al subappalto, altrettanto importante, è che in realtà il subappalto ha sempre favorivo tutti quegli operatori che in realtà non sono costruttori, manutentori, gestori e quant'altro, ma sono, come noi li definiamo, degli intermediari finanziari. Voi pensate a chi si aggiudica un appalto, perché ha ottenuto nel tempo, grazie ad altre norme che gli hanno consentito di ottenere le qualificazioni, il cosiddetto premio di coordinamento, senza aver mosso un mattone e senza aver installato un bullone di un impianto; questi signori hanno le qualificazioni, si aggiudicano gli appalti e poi subappaltano il 100 per cento delle opere. Questo significa che si aggiudicano l'appalto a 100 e poi lo affidano, se tutto va bene, a 80, perché voi sapete che in questo momento la legislazione consente un ribasso del 20 per cento sul subappaltatore. Ma anche questo non è vero, perché sappiamo che poi nella pratica questo 80 diventa 70, diventa 60 o diventa 50, perché poi l'abilità e la fantasia nell'applicare dei costi indiretti di cantiere, tipo la sorveglianza dei cantieri, il coordinamento della sicurezza e quant'altre voci che vanno ad abbattere questo importo che viene riconosciuto al subappaltatore, fanno sì che il *gap* tra il prezzo di aggiudicazione e quello che poi effettivamente viene

dato all'impresa che esegue le controprestazioni di contratto è intorno al 40-50 per cento. Da un lato ciò significa far lucrare dei soggetti che in cantiere non mettono piede; dall'altro significa strozzare le imprese che devono mantenere il proprio personale, perché queste sì sono strutturate e hanno un proprio personale dipendente e qualificato. Gli impiantisti poi hanno delle norme particolari per essere qualificati e per fare quello che fanno. Significa strozzare queste imprese, significa metterle fortemente in crisi, significa chiaramente incidere sul costo del personale e significa soprattutto ottenere un'opera che ha una qualità assolutamente scarsissima. Queste sono le precisazioni sul subappalto.

CARLINI. Vorrei aggiungere alcuni aspetti importanti per quanto riguarda il decreto-legge, visto che questa Commissione dovrà poi essere madre del nuovo testo. Per quanto riguarda l'offerta economicamente più vantaggiosa, noi ci siamo battuti come ASSISTAL in passato per cercare di far capire che il massimo ribasso non sarebbe servito a nulla; anzi abbiamo portato dei testi che fanno riferimento al Rinascimento italiano, dove c'erano delle apposizioni forti che parlavano ancora in quel momento storico del massimo dell'offerta al prezzo più basso. Si è andati così verso l'offerta economicamente più vantaggiosa. Ma oggi c'è un'offerta economicamente più vantaggiosa che non ha di fatto nulla di ingegneristico; non c'è niente che dà un premio all'offerta, perché è un'offerta a crocette su scelte multiple. Noi analizziamo il capitolato e ci vengono poste una serie di domande, alle quali le imprese rispondono: se offrite otto persone sul cantiere avrete tre punti; se ne offrite dodici ne avrete cinque; se ne offrite venti ne avrete dieci. Guarda caso, tutti offrono il massimo. Poi, sta alle stazioni appaltanti e alle direzioni lavori decidere, ma, purtroppo, è un problema perché di ingegneristico non c'è nulla. Non c'è la possibilità da parte dell'impresa di esprimere qualche modifica o di apportare dei valori aggiunti all'interno del progetto né, tanto meno, del lavoro, perché questi non sono previsti.

Così, con l'offerta tecnica quasi tutte le imprese raggiungono il massimo del punteggio e poi si va a basare l'aggiudicazione sui restanti trenta punti che vengono dati per il ribasso, che diventano la parte preponderante. Si ritorna, perciò, a un massimo ribasso perché, se l'asticella diventa uguale per tutti, tutti offrono le stesse prestazioni e tutti offrono le stesse caratteristiche o gran parte di esse, poi tutto quanto si gioca sul massimo ribasso. Ma l'offerta economicamente più vantaggiosa non dovrebbe essere questa, dovrebbe dare la possibilità di esprimere e concettualizzare un'esperienza sul campo e sulla gestione della commessa e del lavoro che potrebbe dare un valore aggiunto e non appiattire tutti quanti su una risposta a crocetta sulle offerte.

Altro punto molto importante è questa necessità di non modificare gli attuali motivi di esclusione dalle gare. Abbiamo visto che, nello «sblocca cantieri», c'è quella previsione (che io definisco un po' preoccupante) di dare alla stazione appaltante la possibilità, secondo dei criteri che sono tutti in capo alla stazione appaltante (cioè, non sono oggettivamente fissati

in una norma ma lasciati al giudizio della stazione appaltante), di escludere un'azienda perché, magari, non ha pagato le tasse.

Non è un procedimento definitivamente accertato, non è una sentenza passata in giudicato, non è nulla di tutto questo, ma è una «presunzione di». Noi sappiamo che oggi l'Agenzia delle entrate non è infallibile. Ha delle lacune e ci sono dei momenti in cui, quando si va in Commissione tributaria in autotela, l'azienda poi riesce ad aver ragione di alcune controversie. Oltre che riuscire a mantenere un DURC regolare, non avere problemi di carattere legale più in generale, avere anche il peso del giudizio singolare della stazione appaltante, che in qualunque momento potrebbe, a suo insindacabile giudizio, escludere un'azienda piuttosto che un'altra, non ci sembra né corretto né tanto meno costituzionalmente giusto, perché il giudizio non si è perfezionato. Non c'è un elemento oggettivo. Gli elementi oggettivi sono elementi che vengono normati, come la posizione regolare sulla parte contributiva.

Vorrei inoltre evidenziare una ulteriore problematica, cioè la scarsa capacità della stazione appaltante di valutare l'anomalia dell'offerta sulla congruità e sul costo del lavoro, perché alle volte questo non le è dato, non è possibile. Abbiamo bisogno di poche linee, ma che siano chiare e facilmente rispettabili da parte delle imprese. Delegificare o alleggerire il tessuto legislativo vuol dire semplificare, ma questa semplificazione – e faccio un passo indietro sulla *soft law* – non è stato il risultato ottenuto, almeno per quello che ci riguarda e credo che sia una prassi comune. ANAC ha avuto e ha un ruolo importantissimo e fondamentale all'interno del settore contratti pubblici, ma ci deve essere anche la possibilità di essere veloci nell'aggiudicazione. Languono, su tavoli di commissioni di aggiudicazione, gare e procedure che sono state aperte mesi e mesi fa, contenziosi che stanno lì da un anno o un anno e mezzo. Questo, però, non è uno «sblocca cantieri», e questo sarebbe stato possibile farlo se si fossero alleggerite determinate situazioni e non fosse stata data la possibilità all'ANAC di emanare delle norme, come le linee guida, che dovevano essere chiarificatrici di un settore e che, invece, non solo non l'hanno chiarificato, ma non si è nemmeno a un terzo di quello che avrebbero dovuto emanare, con le ovvie difficoltà che questo Paese ha.

RICCIARDI. Signor Presidente, faccio un'ultima rapidissima annotazione sul contratto collettivo. Voi tutti sapete che nell'attuale codice dei contratti è già inserito un principio per il quale le gare devono tener conto dei contratti collettivi siglati dalle associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale. Purtroppo, questo principio, di fatto, non funziona.

Oggi siamo qui per un'indagine conoscitiva e questo è un fatto importante. Bisogna dire che le gare, anche gare importanti (perché parliamo di gare effettuate da soggetti aggregatori, dalla Regione Lazio piuttosto che da Consip), non tengono conto del costo della manodopera, dove la manodopera, spesso e volentieri, ha rilievi per oltre il 50 per cento: pensiamo ai servizi energetici, ai servizi integrati o al *facility*. Non esiste una norma che faccia divieto di ribasso sulla componente costo-lavoro subor-

dinato, mentre esiste una norma che fa divieto del ribasso sugli oneri della sicurezza. Infine, non vi è la capacità, da parte delle pubbliche amministrazioni appaltanti, di valutare l'anomalia o, meglio, l'incongruità del costo del lavoro nell'ambito dell'offerta espressa dall'operatore.

Qual è il risultato? Evidentemente, un po' perché, come diceva il Presidente, non funziona l'offerta economicamente più vantaggiosa che di fatto ancora oggi si riduce e si traduce in un massimo ribasso mascherato, un po' per il fatto che le amministrazioni non sono in grado di valutare l'anomalia dell'offerta, il risultato è che gli appalti vengono aggiudicati, spesso e volentieri, ad un costo che neanche copre il costo del lavoro subordinato dei propri dipendenti. Questo, nel tempo, cosa ha determinato? Come ricordava il Presidente, noi firmiamo il contratto collettivo per l'installazione di impianti insieme a Federmeccanica. Siamo direttamente titolari, abbiamo la delega sindacale e, quindi, abbiamo rapporti e relazioni industriali con le nostre organizzazioni sindacali di riferimento, che sono FIM, FIOM e UILM.

Parlando con tali organizzazioni, emerge uno degli esempi eclatanti di quanto stavo dicendo. Esse riferiscono che, ad oggi, nei cantieri, ad esempio, degli ospedali romani, operano imprese a loro assolutamente sconosciute. La tipologia di queste imprese impone anche un'organizzazione consistente sotto il profilo del personale, perché, come voi sapete, chi fa servizi ha centinaia, se non migliaia, di dipendenti. Porto ad esempio le nostre grandi associate, Siram ha 2.500 dipendenti.

Malgrado ciò, vi sono operatori assolutamente sconosciuti dalle organizzazioni sindacali che non si sa neanche che tipo di contratto applicano. Per alcune ragioni, ma soprattutto per il fatto che non c'è un chiaro riferimento all'analisi dell'anomalia della congruità del costo del lavoro, questo è l'effetto che tale norma ha sul mercato. Quindi, noi riteniamo che sia importante ribadire con forza, ma soprattutto migliorare e rendere più chiaro e prescrittivo tale strumento, a difesa delle imprese sane, a difesa delle imprese che applicano un contratto collettivo (anche perché voi sapete che non si può scendere al di sotto dei minimi del contratto collettivo, perché è incostituzionale), a difesa delle imprese sane che applicano le regole e poi, ovviamente, a difesa di una prestazione che abbia la qualità che merita di avere.

Signor Presidente, consegniamo alla Commissione due copie di una nota che riassume quello che abbiamo espresso questa mattina e, nel caso vi siano domande, siamo a vostra disposizione.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la nota, della quale vi inviterei a farci pervenire un *file*, in modo che poi la si possa distribuire anche ad altri, e lascio spazio alle domande dei commissari.

DESSÌ *(M5S).* Signor Presidente, anche ieri è emersa quest'argomentazione forte, cui lei faceva riferimento, relativamente al fatto che, purtroppo, il ribasso, o in virtù della norma o per una brutta abitudine, va a colpire la tariffazione del personale. Ciò crea, direttamente e indiretta-

mente, un decadimento del livello del servizio ma, soprattutto, un decadimento della qualità del dipendente e dell'operaio dell'azienda.

Però, faccio a voi la stessa domanda che ho fatto ieri all'associazione della Confindustria che rappresentava le aziende dei servizi. Alla fine, questi bandi qualcuno li vince, questi servizi qualcuno li svolge.

Perché da parte di categorie così importanti come la vostra (Confindustria, ma anche Confartigianato e le associazioni di categorie sindacali che avete nominato), considerato che nel corso degli anni le norme vengono facilmente aggirate da imprenditori spregiudicati o criminali, non c'è mai stata un'azione forte da un punto di vista giudiziario contro questa gente? Un'azione forte e anche rappresentativa nello strappare i contratti, nel non presentarsi ai bandi, nell'andare a denunciare e a manifestare. Da piccolo imprenditore dei servizi, io ho già visto queste cose e ho trovato questa impossibilità, anche di fronte alla mancanza di una massa critica contro questo tipo di comportamento criminale (perché questo è un comportamento criminale). Tutti sappiamo come si fa; lo sapete anche voi, che immagino veniate da un'esperienza professionale e quindi l'avete visto direttamente. Abbiamo visto decine di volte società con amministratori delegati finti, con posizioni INPS inesistenti; società che ogni anno chiudono e poi l'anno dopo non si sa chi sono, e le ritrovi all'interno di grandi enti (le ho trovate in Regione Lazio, in Unicredit, al Ministero degli affari esteri); società con nomi fantasiosi. Poi si vedeva sempre arrivare lo stesso identico personaggio, che non compare mai e che però sta sempre lì e ha gli utili.

Manca, secondo me, la capacità di denunciare queste cose. Noi possiamo anche fare le norme; credo che le stiamo facendo e proveremo a farle, anzi ringrazio per i suggerimenti voi e tutti gli altri. Però credo che alla fine ci sia anche il dovere e il diritto di ognuno di voi di andare dal magistrato, alla procura e denunciare queste persone e questi comportamenti, altrimenti non ne usciamo. Finché ci sarà la possibilità per chiunque di aprire una srl semplificata con 10.000 euro, di assumere per finta o di fare lavori in nero, senza rimetterci veramente o senza essere colpiti duramente in questa pratica, penso che non ci sia norma che regga.

Per questo invito i colleghi che stanno svolgendo questo incarico e invito voi, nel momento in cui avanzate delle proposte, anche a fare proposte di irrigidimento delle sanzioni e di facilità di denunciare e di annullare i concorsi, i bandi, i lavori effettuati alle società e alle persone che adottano questi sistemi. Diversamente – come dicevo – non ne usciamo.

MALLEGNI *(FI-BP)*. Signor Presidente, quando sono entrato, ho sentito parlare di subappalti e delle preoccupazioni che in varie occasioni abbiamo espresso in questa Commissione, insieme ad altri colleghi. Addirittura ho detto, al di là di questioni oggettive, che la logica del subappalto è un incentivo a quelle scatole vuote che hanno tanti avvocati, tanti architetti, tanti ingegneri, tanti commercialisti, ma nemmeno un operaio, né una macchina operatrice, né un paiolo.

A quanto ho sentito – perché ancora non ci è dato di conoscere di fatto la bozza – qualcuno ci chiedeva il limite del 30 per cento del subappalto, ma siamo arrivati quasi al 50 per cento. Quindi è esattamente il contrario di quello che chiedono oggi le imprese. Quando parlo di imprese, non mi riferisco alle aziende che fanno finta di essere imprese. Una volta comprai un gommone, lungo, con la chiglia rigida. Un mio amico mi disse: questo non è un gommone, ma uno *yacht* travestito da gommone. Ecco, invece era un gommone. Non vorrei che si facesse la stessa fine. Quella non è un'impresa ma – parafrasando il collega Dessì – un'associazione a delinquere travestita da impresa. È questo il problema che noi stiamo riscontrando.

Però devo associarmi al collega che mi ha preceduto quando ha menzionato le associazioni di categoria, le associazioni sindacali e così via. Non è che ne possiamo parlare soltanto qui: bisogna parlarne anche fuori; bisogna fare – passatemi il termine – una sorta di pressione, perché ci sia tutto un mondo che ragioni in tal senso.

Sono molto preoccupato di un'altra cosa. Lascio perdere l'aspetto sindacale, perché ne ha parlato ampiamente il collega Dessì e sottoscrivo il suo punto di vista. Ovviamente la riduzione sulla logica del massimo ribasso, o l'offerta economicamente più vantaggiosa, senza criteri, porta al sacrificio dell'unica cosa che è sacrificabile, il costo del lavoro; non c'è nulla da fare. Se da una parte vogliamo l'opera, dall'altra ci vogliono gli strumenti per realizzarla e la forza lavoro per poter utilizzare quegli strumenti e poterla realizzare. Mi sembra abbastanza banale.

È evidente che coloro i quali non hanno né gli strumenti né la forza lavoro sono disinteressati a tutto questo, perché partecipano alla gara e poi la subappaltano. La scusa è che oggi non ci sono più aziende che all'interno hanno il falegname piuttosto che l'elettricista. Ebbene, vorrà dire che le aziende si dovranno dotare di falegnami e di elettricisti. Oggi il mondo funziona alla rovescia e vi faccio degli esempi concreti in relazione a tutta la parte dell'arredamento del mobile (ieri è partito il salone del mobile). Una delle caratteristiche delle imprese più innovative italiane, che sono quelle che poi fanno la differenza, è di riportare all'interno delle aziende l'elettricista, il falegname, il fabbro e quant'altro; singolarmente, oggi non sarebbero più in grado di mantenersi probabilmente; ma all'interno di un contesto industriale lo possono fare.

Un altro esempio è la zona del mobile Toscano: Perignano. Da un iniziale lavoro per conto terzi, stanno tornando a riprendersi in casa tutti i soggetti. Le imprese, quelle vere (che come al solito arrivano decenni prima della politica), hanno capito che c'è un'inversione di tendenza e che dobbiamo tornare a farci le cose in casa. Tanto è un fenomeno ciclico, come la moda: i pantaloni a campana torneranno prima o poi di moda. La stessa cosa vale per le imprese: partono come aziende industriali, poi il tutto si trasforma, anche in funzione di una legislazione contraria, e quindi c'è l'esternalizzazione. Poi c'è la finta assunzione con fatturazione da parte degli artigiani all'impresa. Oggi si torna indietro, perché l'impresa ha bisogno di avere dei soggetti interni che possano svolgere una sorta

di non dico *general*, ma *global contractor*: l'arredatore entra in casa e fa l'arredamento, lo costruisce, lo installa, lo assiste. La stessa cosa deve avvenire per i lavori pubblici, altrimenti ogni volta che si fa un lavoro pubblico, nel piccolo o nel grande Comune, abbiamo la stessa problematica: chi viene a fare il lavoro non ha gli strumenti per poterlo fare.

Quello che vi dico è più che altro un invito ad alzare i toni. Noi lo faremo, per quanto mi compete, però anche le associazioni di categoria, le associazioni sindacali e datoriali devono muoversi in tal senso. Ho la preoccupazione che associazioni datoriali, anche molto importanti, se non le più importanti, in particolare nell'ambito dei lavori pubblici, stiano invece virando sulle scatole vuote anziché sulle piccole e medie imprese, che possono fare la differenza.

SANTILLO *(M5S)*. Il problema è che siamo in Italia. Adesso ci troviamo loro che dicono: non muovete il 30 per cento del subappalto. Poi verranno le piccole e medie imprese, che ci chiederanno di portare tale percentuale più in alto. Qualcuno la vorrebbe pari a zero. Allora la politica come fa a dare una risposta concreta al riguardo? Adesso siamo al 30 per cento. L'Europa, come sappiamo, vorrebbe andare al cento per cento.

Come forza politica del MoVimento 5 Stelle, abbiamo sempre detto che siamo per le imprese reali di costruzioni e non per le società di finanza, che prendono un appalto e lo subappaltano tutto. Però è anche vero che forse quel 30 per cento, che forse si cerca di incrementare (ovviamente non potrà mai arrivare al cento per cento), dipende pure dalla tipologia di lavoro da fare, perché ci potrebbero essere lavori dove il subappalto può essere anche del 40 per cento o 50 per cento, ma ci sono dei lavori in cui il subappalto potrà essere pari al massimo al 10 per cento. Di forniture e servizi non ne parliamo proprio. Pensiamo a qualcuno che riesca a vincere una gara per forniture: se deve fornire qualcosa, come fa poi a subappaltare quel qualcosa da fornire al 50 per cento? È assurdo. In quel caso potrebbe anche essere zero. È una questione in via di ragionamento. Io non sono così rigido come il discorso del senatore Mallegni. Effettivamente ogni gara ha la sua particolarità, però sono contrario a prescindere a qualsiasi ipotesi che preveda il superamento del 50 per cento, altrimenti si avranno solo società di finanza. Se si tratta di scegliere tra 10, 30, 40 o 50 per cento, forse bisogna distinguere caso per caso. È su questo che dobbiamo ragionare, altrimenti non ne usciamo più. Se uno si imposta e dice: io lo voglio massimo al 30 per cento. Poi arrivano altre associazioni che alzano la voce e dicono che lo vogliono al 50 per cento; ci troviamo tutti a gridare, ma non risolviamo il problema. Il problema, per le piccole e medie imprese, è quello di cercare di farle concretamente lavorare, lasciandole stare; non possono essere messe con una corda al cappio da una società di finanza.

L'altra problematica non la chiamerei più il «massimo ribasso», ma la chiamerei il «minor prezzo», da ritenersi congruo. Si deve spiegare che il minor prezzo non è il minor prezzo offerto per un appalto, ma il minor prezzo ritenuto congruo tra i prezzi che sono stati offerti in gara

per aggiudicarsi un appalto. Se la procedura è chiara e trasparente già nel bando, non è univocamente determinabile e c'è il taglio automatico delle offerte non ritenute congrue e quindi l'esclusione automatica delle ATI, a quel punto sappiamo tutti che non significa che si sta dando l'appalto a chi ha offerto il massimo ribasso o il minor prezzo in assoluto, ma a chi ha offerto il minor prezzo ritenuto congruo, e forse iniziamo a ragionare. Ovviamente parliamo sempre di appalti che possono stare entro la soglia comunitaria, perché oltre c'è poco da fare.

DESSÌ *(M5S)*. Signor Presidente, intervengo per avanzare un suggerimento. Voi prima parlavate del fatto che su alcune tariffe non si può scendere, anche se quelle sono su base regionale, perché per esempio anche sui materiali non c'è una tariffazione nazionale e non c'è un portale unico dei prezzi. Mentre invece, anche lì, pure la contrattazione del lavoro è su base provinciale, ma viene abbattuta. C'è in discussione e in preparazione una legge che porterà il salario minimo a 9 euro lordi; quindi anche lì non si potrà scendere sotto il salario minimo, a meno che non ci si inventi un'ulteriore norma o ci sia una sentenza ulteriore della Corte di cassazione (queste sono cose che vedremo più tardi). Però, secondo me, il *vulnus* sta proprio lì. Come è possibile (e io ne ho visti tanti), che ci sia un bando che preveda per esempio l'utilizzo di ruspe di una certa portata, di mezzi asfaltatori di una certa portata, di automezzi per il trasporto di una certa portata, di gru di una certa portata e poi le aziende che vanno a fare i bandi hanno delle certificazioni vecchissime di questi mezzi (cioè li hanno comprati allo sfascio cinquant'anni prima e li tengono nei parcheggi, ma non li usano, perché gli servono soltanto per presentare la documentazione) oppure che non ce li hanno proprio. È vero che questo vale più che altro nel mondo dei servizi. Facevo poco fa l'esempio al collega Mallegni della più grande azienda italiana di traslochi, che si chiama Bolliger (posso anche fare il nome) e che non ha neanche un camion. Non ha neanche un camion da sempre; sono cent'anni che fanno traslochi, hanno comprato il camion del nonno nel 1900 e poi non ne hanno più comprato uno. Ci sono ditte edili, che non hanno Bobcat e non hanno gru (tolto qualche furgone da 35 quintali con la ribalta); noleggiano tutto ed esternalizzano tutto. Allora, come vi dicevo e come dico al Presidente e ai colleghi, qui bisogna irrigidire le norme. Se io voglio fare l'imprenditore edile e voglio andare a fare un lavoro in cui si richiede la demolizione di un piano, io devo avere la ruspa, devo avere la gru e devo avere il mezzo per trasportare i calcinacci. Altrimenti cambio mestiere e faccio l'elettricista, faccio il carpentiere, faccio un lavoro singolo; non è possibile affidare lavori *omnibus* a società che non sono in grado, non hanno il *know how* e non hanno i mezzi per farlo. Si crea una situazione assolutamente ingestibile.

CARLINI. Signor Presidente, ringrazio per gli interventi e rispondo immediatamente al senatore Dessì. Per quello che ci riguarda e per quello che riguarda l'esperienza che in quarant'anni di attività ho maturato nella mia azienda, più che preoccuparmi dei mezzi io mi preoccuperei degli

operai. Il mezzo tecnico oggi, nell'Italia di adesso, è noleggiabile in tutte le sue declinazioni, sicuramente con una vetustà limitatissima nel tempo, un'efficienza incredibile e una soglia d'inquinamento fantastica. Ma il problema sono gli operai. Noi abbiamo (purtroppo mi rimetto il cappello da imprenditore e non mi metto più il cappello da presidente) delle aziende in Italia che hanno solo impiegati amministrativi. Quelle non sono aziende di produzione di lavoro, non sono aziende appaltatrici, ma sono aziende finanziarie, cioè prendono questi appalti e poi li danno in subappalto. Allora, fare un passo indietro vuol dire tramutare la richiesta di avere attrezzature in avere operai, che vuol dire dare anche una dignità all'operaio.

ASSISTAL si è sforzata nel tempo di firmare un contratto che rispettasse la dignità delle persone e la dignità degli operai, offrendo una serie di accessori al contratto, che siamo stati gli unici come metalmeccanici a dare: ad esempio le piattaforme integrative di pensione e di sanità. Ma il problema è che, per mantenere questa cosa, bisogna avere una dignità economica e, per avere dignità economica, bisognerebbe non imporre il ribasso sul costo della manodopera. È stato fatto un tentativo in passato su questo aspetto: c'erano delle gare che uscivano con la non applicabilità del ribasso alla porzione del costo della manodopera. Quella (rivista, corretta, applicata e declinata in maniera diversa) potrebbe essere una soluzione.

Per quanto riguarda l'aspetto legato alle considerazioni precedenti, il 30 per cento come subappalto è un limite nell'esperienza contestualizzata; ovviamente poi c'è settore e settore, come giustamente faceva notare il senatore, e ci sono caratteristiche peculiari di ogni singolo appalto, che consentirebbero o un ampliamento della soglia del subappalto o una diminuzione, addirittura riducendola ai minimi o a piccoli interventi, magari di carattere superspecialistico. È proprio per questo che, all'interno degli appalti generali, ci sono delle categorie che sono specializzate o superspecializzate. Deve essere impedito all'impresa che vince l'appalto di realizzazione, ad esempio, del polo funzionale ospedaliero di una certa località, dove all'interno c'è una quantità di impianti importantissima, non sono sicuramente un po' di cemento o un po' di metallo che fanno la struttura, ma sono gli impianti a servizio (in un ospedale l'impianto è la parte preponderante), e dove determinati subappalti non debbono poter essere fatti su larga scala, ma deve essere coinvolta l'impresa specializzata per realizzare l'opera direttamente.

Ecco l'utilizzo delle ATI, dei consorzi e di quei raggruppamenti d'impresa che potrebbero dare, oltre che dignità alle imprese, anche una qualità dell'opera sicuramente molto più ampia.

Noi siamo a disposizione come associazione. Ripeto che noi abbiamo una realtà storica che ce lo consente realmente perché le nostre imprese, anche quelle più grandi, sono ormai diventate imprese che fanno un po' di tutto; realizzano le opere civili, manutengono gli impianti, danno il servizio di *facility*, fanno investimenti sull'energia. Perciò abbiamo un panorama di imprese che ci consente di essere presenti, con casistiche peculiari e interventi puntuali, su quella che potrebbe essere poi la stesura di norme

che regolerebbero e che regoleranno questa parte così importante dei contratti, che in Italia è oggetto di scorribande di tutti i generi. La cosa che ci tengo a precisare è che nel tempo il controllo di cui prima parlavamo, cioè che determinate aziende operino regolarmente, si può fare; bisognerebbe dare degli strumenti di controllo alle committenze ed essere semplici, con poche regole, ma che devono essere rispettate da tutti.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il vostro contributo e per il documento che ci lasciate, che prenderemo sicuramente in considerazione. Dichiaro conclusa l'audizione di rappresentanti di ASSISTAL.

È ora prevista l'audizione di rappresentanti di ANGEM. Do la parola al dottor Scarsciotti.

SCARSCIOTTI. Signor Presidente, ringrazio lei, le onorevoli senatrici e gli onorevoli senatori per la possibilità di avere questa audizione.

Prima di entrare nel merito della trattazione, vorrei inquadrare che cos'è la ristorazione collettiva, dando tre indicatori sintetici: un fatturato di 6 miliardi e mezzo in Italia all'anno, un miliardo e mezzo di pasti servizi e 120.000 occupati, la maggior parte dei quali sono donne. Questi dati li potete trovare nei documenti che abbiamo lasciato. Di questi 6 miliardi e mezzo, 2 miliardi sono nel settore dell'istruzione, 2 miliardi e mezzo nel settore sanitario e socioassistenziale, 1 miliardo e 200 milioni nel settore aziendale e 750 milioni negli altri settori. Il prezzo medio del pasto (questo dato è contenuto nell'indagine Oricon, il nostro osservatorio che ogni anno conduce un *survey* a livello nazionale su tutta la ristorazione collettiva) è di 5,25 euro al netto dell'IVA. Prezzo che scende a 4,56 euro se consideriamo soltanto il settore scolastico, 5,16 euro per la sanità e 6,03 euro per la parte aziendale. Nel totale dei costi, il 47 per cento è il costo del lavoro, il 35 per cento sono le derrate e la restante percentuale sono costi indiretti (ammortamento degli investimenti, trasporti e prodotti *non-food*). È un settore che ha una forte responsabilità sociale. Nel 2016 sono stati donati 501.000 pasti agli enti caritatevoli e per le persone più bisognose.

Per tornare all'oggetto dell'audizione, volevamo esprimere alcune considerazioni in merito al codice appalti. È una materia complessa, spesso complicata, con sovrapposizioni di normative. Prima, però, di entrare nel merito, vorrei dire che la ristorazione collettiva non è un mero servizio di preparazione e distribuzione di pasti, in quanto ha un'intrinseca funzione sociale, non soltanto per i dipendenti, ma anche perché nelle mense scolastiche rappresenta un importante momento di educazione alimentare, di inclusione e di uguaglianza sociale.

Nella ristorazione ospedaliera, è un fondamentale supporto alla terapia riabilitativa; nelle strutture socioassistenziali contribuisce a una corretta nutrizione; nelle mense aziendali è uno strumento di diffusione di

sane ed equilibrate abitudini alimentari. Soprattutto per questa *mission* settoriale, l'attuale normativa obbliga ad assegnare le gare, per il servizio di ristorazione collettiva, con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui avrete già sentito parlare diffusamente.

Quando si parla di nutrizione, non è pensabile farne esclusivamente una questione di prezzo. L'offerta economicamente più vantaggiosa, facendo leva sulla qualità dell'offerta, permette alle aziende di evolversi, di alzare l'asticella e di proporre offerte innovative e qualitativamente superiori. E questo è ancora più importante laddove è un terzo – e sottolineo un terzo – la stazione appaltante a decidere, a intermediare sui gusti e le aspettative dell'utente finale.

Quindi, l'utente finale non sceglie, ma riceve qualcosa che ha deciso la stazione appaltante. Fare scelte orientate al solo risparmio, senza premiare la qualità, può creare disaffezione dell'utente per il servizio. Dal nostro punto di vista, quindi, il codice contiene delle norme corrette. Purtroppo, però, assistiamo troppo frequentemente a degli *escamotage* applicativi, in quanto rendere i criteri qualitativi, quelli che dovrebbero fare la differenza nell'aggiudicazione dell'appalto, facilmente proponibili da tutti i partecipanti, ha come effetto l'omologazione dell'offerta (quello che, non solo io, chiamo i capitolati e le offerte a crocette).

La gara, nei fatti, si trasforma al massimo ribasso, eludendo i princìpi che hanno guidato la stesura della norma primaria del codice appalti. Questo spesso avviene anche per la limitata adeguatezza delle commissioni aggiudicatrici nel valutare correttamente le proposte qualitative che vengono offerte. Aggiudicare al massimo ribasso è sicuramente più facile, ma crea uno svantaggio, *in primis* per gli utenti, che, lo ricordo, sono intermediati.

Nel settore scolastico stiamo assistendo alla scelta di molte famiglie di non utilizzare più la mensa scolastica, facendo portare al bambino il pasto da casa. In questo modo, si genera un disservizio per la comunità, in quanto viene meno il servizio educativo e si creano difficoltà oggettive nella commistione di pasti, tra chi mangia il pasto prodotto dal gestore e chi porta il pasto da casa. Infine, sottolineiamo l'importanza di rafforzare i controlli effettuati da organismi indipendenti, siano esse le autorità competenti, ma anche le commissioni mensa, che sono l'anello più diretto rispetto agli utenti. Solo controlli puntuali e controlli continui sull'operato delle aziende aggiudicatarie possono garantire il rispetto degli impegni assunti in fase di gara e scoraggiare operatori non etici.

Vorrei addentrarmi ora sui punti che vorrei approfondire, che sono sette punti. Il primo è l'affidamento. Come ho detto prima, il codice contiene un'apposita disciplina per l'affidamento, come l'offerta economicamente più vantaggiosa. Ovvero, la ristorazione collettiva dev'essere affidata esclusivamente sulla base del miglior rapporto qualità prezzo per la scolastica, la sanitaria e la socio assistenziale, che sono gli elementi critici. Ai fini della valutazione degli aspetti qualitativi dell'offerta, leggo quello che è scritto nel codice, che recita che si deve tener conto di: «aspetti relativi ai fattori quali la qualità dei generi alimentari, con particolare rife-

rimento a quelli biologici, tipici e tradizionali, a quelli a denominazione protetta, a quelli provenienti da sistemi di filiera corta, da operatori dell'agricoltura sociale, eccetera.». Questi sono i profili. Vediamo ora le problematiche la cui soluzione è finalizzata a migliorare la competitività del settore e a garantire il rispetto concreto delle norme nazionali e comunitarie.

Nonostante il comma 3 dell'articolo 95 imponga per l'affidamento il sistema OEPV, la prassi ci fa assistere a procedure di gara che, come ho detto prima, sostanzialmente limitano il confronto competitivo, che avviene soltanto sul prezzo. Ciò avviene per due ragioni: la prima è che le amministrazioni individuano elementi di valutazione del progetto tecnico che, invece di stimolare la competizione tra gli operatori economici partecipanti alla gara, la appiattiscono, omologando il contenuto delle offerte presentate. Tale effetto si produce, ad esempio, quando tutti i criteri qualitativi, quelli che dovrebbero creare dei differenziali, vengono richiesti come elementi di base (tutti li hanno, tutti mettono le crocette e tutti ottengono settanta punti).

La seconda ragione dipende dalla valutazione economica, che produce effetti distorsivi, creando forti differenze nei punteggi, anche in presenza di minime differenze di prezzi. Qui cito solo la formula dell'interpolazione lineare, dove si utilizzano gli sconti percentuali come elementi di valutazione e non i prezzi in valore assoluto.

Nella documentazione (perché qui non vi sto a tediare con degli esempi) è riportato qual è l'effetto distorsivo. Noi vediamo che, tra un primo e un secondo concorrente, con la differenza di 10 centesimi a pasto (il primo a 4,80 euro e il secondo a 4,90 euro), al primo vengono attribuiti 30 punti e al secondo 18 (questo con l'interpolazione lineare sugli sconti percentuali). Se, invece, applicassimo il valore assoluto (anche perché si paga in valore assoluto e non in percentuale), il gap che si crea è soltanto di qualche punto. Quindi, riteniamo che, quando si tratta di appaltare servizi che impattano sulla salute pubblica, bisogna evitare di ragionare solo in termini di prezzo, che peraltro ha già un suo effetto, che è il 30 per cento e non di più.

Qui abbiamo riportato anche il fatto che, da parte di ANAC, abbiamo delle linee guida sull'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Queste linee guida sono fatte per tutti e, spesso e volentieri, le amministrazioni pubbliche aggiudicatrici le applicano in maniera acritica, non considerando quelle che sono le peculiarità della ristorazione collettiva. Pertanto, le formule utilizzate non applicano il criterio di qualità/prezzo.

Il secondo punto che vorrei approfondire sono i subaffidamenti. Sovente nei bandi di gara, oltre alla prestazione del servizio principale per la produzione dei pasti, ci sono dei servizi accessori importanti, ma non fondamentali (come, ad esempio, la disinfestazione, le pulizie, le manutenzioni ordinarie e straordinarie), per le quali non è previsto che il concorrente, che ha già un 47 per cento di costo del lavoro come dipendenti diretti, possegga anche i requisiti di qualificazione, ma chiede soltanto che venga seguita l'esecuzione.

Ebbene, posto che si tratta di attività connesse, ma accessorie a quella della ristorazione e, quindi, diverse dall'oggetto specifico della nutrizione e dell'alimentazione, è raro che una nostra impresa che concorre all'affidamento e all'appalto possegga direttamente tutte le qualifiche richieste. Pertanto, dovrà necessariamente fare riferimento a una ditta esterna. In tal caso, sarebbe opportuno che la stazione appaltante specificasse nei bandi di gara la possibilità di affidare a soggetti terzi queste attività marginali, senza che tale affidamento possa essere qualificato come subappalto, ma come mero subaffidamento; eliminando, così, tutta una serie di adempimenti onerosi per l'impresa, come l'obbligo di indicare una terna di subappaltatori già stabilita in fase di gara.

Il terzo punto, un pochino più complicato, riguarda la proprietà delle attrezzature. Infatti, non è una novità che le stazioni appaltanti, siano esse i Comuni per la refezione scolastica, o le Regioni o gli enti aggregatori per la ospedaliera, richiedono significativi investimenti per costruire centri di cottura, ristrutturare cucine o acquistare attrezzature.

A tale proposito, occorre tener presenti due aspetti problematici: il primo è che, dal momento che si parla di un appalto di ristorazione, si dovrebbero privilegiare gli aspetti nutrizionali.

Riteniamo che dovrebbe essere esclusa la richiesta di servizi onerosi, scarsamente attinenti allo scopo primario dell'appalto, tali da risultare comparativamente più importanti rispetto alla fornitura dei pasti.

Il secondo punto è che nei documenti di gara vengono chiesti tali onerosi investimenti; spesso tali onerosi investimenti alla fine dell'appalto non vengono incamerati dalla stazione appaltante, ma restano di proprietà del gestore. Se non viene escluso questo passaggio di proprietà dal gestore alla stazione appaltante, si crea un vantaggio competitivo enorme nella successiva gara in cui il concorrente, che gestisce attualmente, si trova ad avere già le attrezzature e l'investimento fatto senza dover né investire in nuovo, né considerare gli ammortamenti dei costi.

Il quarto punto riguarda la congruità delle basi d'asta, che non sempre sono congrue rispetto alle previsioni d'appalto. Il codice prevede chiaramente che la stazione appaltante debba valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta, dalle materie prime all'organizzazione, e quindi anche il costo del lavoro. La valutazione di costi deve essere fatta con il duplice obbiettivo di sostenere e promuovere la filiera agroalimentare, di formulare piani nutrizionali corretti per una sana alimentazione, ma anche di valutare correttamente il costo del lavoro. Nel nostro caso il riferimento sono le tabelle ministeriali emesse dal Ministero del lavoro (le nuove sono in fase di pubblicazione). A febbraio 2018 la ristorazione collettiva ha firmato il primo contratto nazionale di lavoro delle aziende per la ristorazione collettiva e commerciale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Come si è visto, il nostro è un settore *labour intensive* (abbiamo il 47 per cento del costo del lavoro), quindi il lavoro diventa una base fondamentale per la valutazione dei costi. Quando noi abbiamo delle basi d'asta che non sono congrue né per il costo del lavoro, né per l'organizzazione,

né per le previsioni delle derrate inserite, che siano di agricoltura biologica, a filiera controllata o agricoltura convenzionale, questo significa che inneschiamo dei difetti di congruità con l'aumento del contenzioso. Pertanto la nostra richiesta è che effettivamente le stazioni appaltanti, prima di definire un prezzo a base d'asta, facciano una corretta valutazione della sua congruità.

Il quinto punto riguarda i criteri di valutazione dei subcriteri. È essenziale che le stazioni appaltanti individuino i criteri di valutazione concretamente idonei ad evidenziare caratteristiche migliorative e differenzianti delle offerte, in stretta correlazione con gli obiettivi di servizio richiesto. Sottolineo questo aspetto perché non è raro assistere a richieste talmente generiche, indeterminate e non rappresentative degli obiettivi dell'appalto. Riteniamo che sia necessario prevedere criteri motivazionali attraverso i quali il concorrente, in sede di elaborazione dell'offerta tecnica, possa comprendere come strutturarla al fine di ottenere il numero più alto possibile di punteggi attribuibili a ciascun elemento di valutazione.

I criteri devono essere ragionevoli, misurabili, oggettivi e controllabili (il controllo è fondamentale). Occorre evitare che vengano scritti dei bandi utilizzando il copia-incolla. Purtroppo in Italia tra le stazioni appaltanti non ci sono soltanto gli enti aggregatori regionali oppure i grossi Comuni, ma ci sono anche molti piccoli e piccolissimi Comuni che probabilmente non hanno la struttura e le competenze professionali per fare dei bandi di gara senza il copia-incolla, nel quale abbiamo a volte delle previsioni irrealizzabili, ancor peggio aleatorie, che possono indurre le commissioni giudicatrici a valutazioni soggettive, cosa che non è ammissibile a nostro parere.

Il sesto punto riguarda l'avvalimento. Il codice, all'articolo 89, comma 4, recita che nel caso di appalti di lavori e di appalti di servizi «le stazioni appaltanti possono prevedere nei documenti di gara che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente» (non cito la restante parte del comma). Tale norma è ambigua perché non chiarisce, ai fini applicativi, che cosa renda essenziale una prestazione nell'ambito di un appalto. Ciò potrebbe condurre ad una illegittima restrizione della facoltà di fare ricorso all'avvalimento, con effetti negativi soprattutto in caso di appalti misti nei quali, oltre alla ristorazione (che è l'appalto principale), venga richiesto anche lo svolgimento di ulteriori prestazioni del tutto eterogenee tra loro, ad esempio le pulizie, per le quali un'impresa di ristorazione potrebbe non avere i requisiti, con conseguente impedimento alla partecipazione della gara se non attraverso dei raggruppamenti di impresa verticale.

Il settimo ed ultimo punto riguarda l'ambiguità tra le gare in appalto e in concessione. Nella ristorazione scolastica la stazione appaltante, normalmente il Comune, è titolare dell'obbligazione di pagamento della retta mensa da parte delle famiglie che aderiscono al servizio. È la stazione appaltante infatti che paga all'impresa aggiudicataria il prezzo da quest'ultimo offerto in gara, e la suddetta impresa non ha alcun rapporto con l'utenza finale. Lo schema è bilaterale: impresa e amministrazione. Ebbene,

il Comune, in quanto unico titolare del credito, ha l'onere di riscuotere le morosità gestendo solleciti e contenziosi, e lasciando evidentemente – lo sottolineo – indenne il gestore dal rischio di mancato incasso dei crediti maturati. Ciò è del tutto evidente, ma spesso nella prassi accade che tramite espressa previsione di gara gli oneri e gli obblighi connessi alla titolarità e alla riscossione del corrispettivo per la refezione scolastica vengono trasferiti in capo alla società di ristorazione, che quindi riceve il pagamento del corrispettivo direttamente dalle famiglie – quando lo riceve – che aderiscono al servizio. Allo stesso tempo viene anche trasferito in capo all'appaltatore l'obbligo di farsi carico delle attività di riscossione delle morosità, sebbene il Comune sia l'unico titolare del credito. Tale attività viene messa in atto per ribaltare in capo al gestore lo svolgimento delle attività di recupero, onerose sia in termini economici che come strumenti a disposizione: il gestore non ha la possibilità di inviare la cartella esattoriale alle famiglie, e non sempre tali costi sono previsti nelle valutazioni di congruità delle basi d'asta. Un ente privato, come ho detto prima, non può incassare tramite le cartelle esattoriali.

Il fatto che le amministrazioni decidano di porre in capo al gestore non soltanto le attività di sollecito di pagamento, ma anche, come spesso accade, le spese di riscossione non garantendo l'incasso, altera lo schema del contratto di appalto, che diventa di fatto una concessione mascherata e da qui nasce l'ambiguità. A parte l'ambiguità, noi riteniamo in assoluto che debba essere evitata la formula della concessione nella ristorazione scolastica – di cui abbiamo parecchi esempi a livello nazionale – nell'intento di spostare il rischio di incasso delle rette dall'ente pubblico a un privato, senza tuttavia prevedere alcuna forma di riequilibrio della concessione nelle ipotesi in cui il tasso di morosità o di non iscritti al servizio cresca al punto tale da rendere non remunerativo il contratto.

Inoltre, il gestore ha la reale impossibilità di sospendere l'erogazione del pasto nei confronti delle famiglie morose: sarebbe inaccettabile. Se, nei fatti, la ristorazione scolastica è un servizio pubblico essenziale, appare incoerente che l'ente pubblico non si assuma la responsabilità di rendere indenne il gestore sui mancati pagamenti aggirando l'appalto con strumenti come la concessione.

Mi avvio alla conclusione, tentando una sintesi. Il primo punto: è corretto l'obbligo delle gare con l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma si rende necessario chiarire le modalità attuative in un settore ad alto valore sociale come la ristorazione collettiva, al fine di evitare gare nascoste al massimo ribasso. Si auspica la definizione di linee guida che definiscano esattamente come debba avvenire l'appalto.

Il secondo punto è prevedere le procedure di subaffidamento evitando dei subappalti per attività accessorie e non significative.

Il terzo punto è escludere le richieste di prestazioni di servizi scarsamente attinenti allo scopo primario dell'appalto ed importanti interventi di costruzione di infrastrutture; assicurare definizione di basi d'asta congrue con l'offerta qualitativa che viene richiesta soprattutto nell'ottica di valorizzare la filiera agroalimentare e l'utilizzo del CCNL di settore.

Di seguito poi le stazioni appaltanti devono essere in grado di fare valutazioni oggettive, misurabili e concrete, idonee a valutare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate; chiarire i casi di divieto di avvalimento, quindi chiarire cosa significa la parola «essenziale». Bisogna prevedere infine il divieto di ricorrere a forme di concessione per il servizio di ristorazione scolastica.

PRESIDENTE. Grazie per la sua partecipazione, grazie per il suo intervento e grazie per il materiale che ci lascerete per poi meditare più approfonditamente su quello che ci avete detto. Poiché siamo un po' stretti con i tempi, invito i senatori a mandare eventuali domande in forma scritta e chiedo la vostra disponibilità a rispondere a tali domande. Dichiaro conclusa l'audizione.

È ora prevista l'audizione di rappresentanti di ASSIMP. Sono presenti il signor Stefano Zuban, consigliere e socio fondatore, il signor Stefano Frangerini, consigliere e socio fondatore, e la signora Martina Ciuti, responsabile della segretaria. Lascio la parola al signor Frangerini.

FRANGERINI. Signor Presidente, buongiorno a tutti e grazie per l'invito a questa audizione. ASSIMP Italia nasce nel 2002, sostanzialmente per la volontà di riqualificare un comparto, quello delle impermeabilizzazioni, che è sempre stato sottovalutato a livello nazionale, ma che invece riguarda l'effettiva protezione di tutti i fabbricati, siano essi fuori terra che sottoterra; anche le opere d'arte, le opere infrastrutturali, i ponti, le gallerie, le scuole, gli ospedali, eccetera. Per chi non lo sa, l'opera di impermeabilizzazione ha un'incidenza che varia tra l'1,5 e il 2 per cento del costo dell'opera e poi di fatto può rendere totalmente inagibile l'opera, come è accaduto sovente anche in opere di architettura importante, vedi l'ultimo, che è il più grande di tutti, il progetto dell'architetto Foster a Miami, che è stato reso inagibile appunto a causa dei fenomeni di infiltrazione per una cattiva progettazione delle opere di impermeabilizzazione. Questa associazione quindi si è costituita ed è nata su un progetto ben preciso. Il nostro progetto è innanzitutto capire il motivo per il quale le impermeabilizzazioni non tengono e rappresentano in Italia (fate attenzione a questo dato) più del 50 per cento del contenzioso giacente nei tribunali d'Italia per quanto concerne l'edilizia. Quindi il 50 per cento del contenzioso deriva da fenomeni di infiltrazione idrica; questo l'abbiamo provato con il censimento di dieci anni di sentenze definitive nei tribunali di Livorno, Pisa e Lucca. Abbiamo scelto una zona centrale, che è baricentrica e che di fatto ricopre un po' tutte le tipologie di architettura e quindi di lavori di impermeabilizzazione sull'intero territorio italiano. Questo ha voluto dire anche capire il motivo per il quale queste impermeabilizzazioni non tengono. A sentenza definitiva, il 50 per cento delle colpe è stato dato a errori di progettazione; tant'è che noi abbiamo realizzato con il politecnico di Milano e con tutti i produttori, in quattro anni di lavoro, il manuale «Guida al progetto di impermeabilizzazione», per dotare il professionista (l'architetto, l'ingegnere, lo studio di progettazione) di uno stru-

mento efficace all'interno del quale sono ricomprese tutte le varie stratigrafie per eseguire l'impermeabilizzazione, secondo le norme uniche dell'ente normativo italiano. Come ben sapete, le norme uniche non sono norme cogenti, ma lo diventano in caso di contenzioso. Questo è l'unico testo in Europa dove si spiega per filo e per segno (c'è un *format* all'interno del quale sono riportate tutte le stratigrafie) come queste impermeabilizzazioni vengono eseguite e devono soprattutto essere progettate.

Il secondo aspetto che abbiamo affrontato è stato quello invece di creare una norma, con un percorso formativo sempre presso l'UNI. Ve lo faccio vedere per mostrarvi come all'interno sono riportate tutte le stratigrafie. Questo è appunto uno strumento dedicato al progettista. Presso l'ente normativo italiano UNI abbiamo portato avanti per la prima volta una norma (la UNI 11333, della quale siamo stati ideatori ed estensori) che prevede un percorso formativo per colui che va a installare la membrana impermeabile, sia essa bituminosa che sintetica (che abbiamo già normato); ora stiamo cercando di normare anche l'applicazione delle membrane liquide, a base resinosa o a base matrice cementizia. Il progetto cosa vorrebbe prevedere? Qui abbiamo avuto dei rapporti con tutti i Governi che si sono succeduti precedentemente e abbiamo avanzato una proposta di legge in Senato tramite il senatore Marco Filippi. Abbiamo chiesto una certificazione di conformità. In altre parole, cosa chiediamo? Chiediamo innanzitutto che negli appalti pubblici che l'OS8 venga considerata fra le categorie superspecialistiche. Superspecialistica vuol dire obbligo di qualifica, perché, quando ci sono dei lavori di impermeabilizzazione, l'impresa che deve e che può partecipare agli appalti pubblici deve avere l'obbligo di qualifica, deve avere i requisiti, deve avere la mano d'opera abilitata, deve essere un'impresa professionale dotata delle competenze professionali per fare l'opera di presidio impermeabile, che è la prima opera di presidio di ogni tipo di struttura. Tenete conto che per noi l'acqua è un detonatore dei processi di degrado. Per quanto riguarda i ponti, sicuramente ci sono dei processi di degrado ma, se andiamo bene a vedere, tutti questi processi di degrado si innescano prevalentemente per fenomeni di infiltrazione idrica, che provengono dall'estradosso della soletta o dal dilavamento delle acque, quindi per una carenza di impermeabilizzazione e di protezione di manufatti portanti in cemento armato.

Questa proposta di legge, che vi consegniamo e che era già stata presentata all'interno del Senato, aveva proprio lo scopo di chiudere il cerchio. Qual è il cerchio? Un manuale per il progettista per fare un progetto conforme e coerente alle norme UNI; le imprese professionali dotate di manodopera abilitata in base alla norma UNI 11333; per poi dare una certificazione di regolare esecuzione e di collaudo dell'opera, perché conforme al manuale di progettazione e applicata da impresa professionale dotata di manodopera abilitata. Ovviamente il «là» dovrebbe partire, a nostro modesto parere, dalle opere pubbliche, perché poi, come tutti ben sappiamo, le cose che riusciamo ad ottenere riusciamo ad ottenerle per legge; quindi il settore degli appalti pubblici rappresenta l'esempio anche per il mercato dei privati.

Vorrei sottolineare anche un altro aspetto, che investe soprattutto il mercato dei privati, ovvero il fatto che qualunque persona può andare in Camera di commercio, iscriversi come impresa edile e fare qualunque tipo di attività, senza alcun tipo di formazione, senza alcun tipo di preparazione e, attenzione, soprattutto senza l'obbligo di una copertura assicurativa (RCT e RCO). In Italia non c'è l'obbligo di avere nessuna assicurazione. È come uscire per la strada e andare in un traffico dove guida gente senza patente e senza assicurazione; penso che nessuno di noi sarebbe così pazzo da uscire per la strada. Questo è il settore dell'edilizia oggi. Noi chiediamo che ci sia innanzitutto l'obbligo di formazione, perché non si possono fare cento ore di formazione per diventare parrucchieri e nemmeno un'ora di formazione quando si vanno a toccare opere strutturali, opere di impermeabilizzazione, opere di finitura, materiali con prodotti chimici che possono inquinare, che possono danneggiare la salute di coloro che vanno a usufruire del bene abitazione. Il bene abitazione oggi non è più un involucro, ma è un organismo edilizio e come tale è *smart*, come tale viene gestito in maniera domotica e come tale deve essere concepito, studiato e realizzato da soggetti competenti, capaci e professionali. Tutto questo oggi non avviene, soprattutto nel campo privato, ma a volte anche nel campo pubblico, perché si assistono a determinati subappalti dove effettivamente l'ultimo subappaltatore non ha le competenze professionali necessarie.

La nostra richiesta si basa fondamentalmente sul far sì (punto numero uno) che la categoria OS8 dell'attestazione SOA sia una categoria superspecialistica, con l'obbligo di qualifica. Questo consentirebbe alle imprese specializzate di partecipare in prima persona agli appalti pubblici in affiancamento, quindi in associazione temporanea di impresa o in raggruppamento temporaneo di imprese per tutti gli appalti pubblici. Il secondo punto è avere una legge di conformità. Teniamo conto del fatto che, come dicevo prima, il Polcevera probabilmente è anche caduto per fenomeni di infiltrazioni idriche. Non sarà stato l'unico motivo per cui è caduto, ma sicuramente questa è stata una delle concause che hanno determinato il collasso. Io parlo da cittadino, da professionista, da componente di un'associazione di categoria che è rappresentata, peraltro, da tutte le imprese che appartengono, a loro volta, a tutte le associazioni di categorie: che siano esse Legacoop, Confederazione nazionali artigiani, ANCI, Associazione nazionale di costruttori edili.

La nostra è un'associazione professionale nata con l'unico scopo di vedere riqualificata un'attività che è sempre stata presa sottogamba e sottotono da tutti. Quindi, nell'interesse dell'utente e, soprattutto, del committente e dell'utilizzo delle opere che andiamo a realizzare e a impermeabilizzare, a nostro avviso questo passaggio è veramente fondamentale per certi tipi di lavori così delicati, che poi sono anche nelle mani dell'operatore.

Perché noi abbiamo voluto la prima norma in Italia che ha costituito un percorso formativo professionale del montatore e dell'installatore? Perché, poi, alle mani di questo soggetto è deputata la qualità dell'opera, che

– è vero – è controllata dall'impresa professionale. Dopo questa norma, che è stata accettata all'unanimità (ed è stata la prima norma, nell'ambito, accettata all'unanimità), sono nate tutte le norme di percorso professionale per installatori di pavimenti, per installatori di coperture metalliche e altri tipi di lavori.

Insomma, abbiamo creato un percorso, che vorremmo davvero vedere coronato dalla legge di conformità, dall'obbligo di qualifica e dalla superspecialistica, perché è dal 2002 che noi ci autofinanziamo, che portiamo avanti questo progetto, che ci presentiamo a tutti i Governi che si sono succeduti. Purtroppo, ad oggi non abbiamo ottenuto nulla. Immaginate i costi sociali, dal punto di vista giuridico, dal punto di vista di strutture inutilizzate, come nel caso di balconi che crollano (anche a L'Aquila, i balconi sono crollati, fondamentalmente, per problemi di infiltrazione idrica). Per non parlare, poi, di tutte la miriade di problemi che, magari, anche voi personalmente avrete avuto, nel vostro condominio, in casa vostra, nelle vostre ville, proprio perché tutto è protezione, tutto è impermeabilizzazione.

Io ci sto mettendo il cuore. Ci abbiamo messo i soldi e ci abbiamo messo la faccia. Siamo sopravvissuti a un mercato che, in questo momento, è fortemente penalizzante: più del 50 per cento delle imprese non esistono più e abbiamo perso il 50 per cento della mano d'opera, ma resistiamo. Siamo imprenditori, siamo portatori di interessi sociali, sia nell'ambito delle nostre imprese ma, soprattutto, nell'ambito delle competenze professionali: non solo nostre di imprenditori ma anche della mano d'opera, che abbiamo formato con anni di sacrificio e di investimento. La mia, quindi, è una preghiera per arrivare al raggiungimento di questi obbiettivi che ci siamo prefissati.

ZUBAN. Signor Presidente, io vorrei ricordare l'anomalia della situazione italiana. Questa regolamentazione della conformità che noi domandiamo è patrimonio comune di tutti i Paesi europei. Tutti i Paesi occidentali hanno una norma in virtù della quale non è possibile a chiunque arrivare a mettere le mani in copertura, dal momento che, ovviamente, i danni che avvengono all'interno del manufatto e dell'edificio sono estremamente importanti.

Se l'opera di impermeabilizzazione può costare l'1,5 per cento, i danni che l'opera di impermeabilizzazione può provocare all'interno del manufatto sono, ovviamente, moltiplicati per mille, non per cento. L'esempio più famoso, tra tutti i Paesi europei, è quello della Baviera, dove il *Dach Meister* è l'unica persona che può montare sulla copertura. Nel *Land* bavarese neanche l'amministratore dello stabile può montare all'interno del lastrico solare, anche se è condominiale, proprio per una ragione di attenzione verso la funzione che il manto impermeabile deve avere.

Ciò che, però, fa specie a noi operatori del settore è che l'Italia è stata, nel corso degli ultimi sessanta anni, in verità la progenitrice di tutti i nuovi modi di impermeabilizzazione delle case. Il colmo è stato quello che l'invenzione della membrana in bitume polimero, che noi in gergo

chiamiamo impropriamente guaina bituminosa, è italiana, che noi abbiamo esportato in miliardi di metri quadrati nel mondo, e che continuiamo ad esportare, con una tecnologia propriamente italiana. Stiamo parlando degli anni Sessanta, con il Premio Nobel per la chimica e gli scopritori del polipropilene atattico miscelato al bitume ossidato.

Ebbene, l'Italia, che è il Paese delle impermeabilizzazioni e che ha inventato questo prodotto innovativo, che è la progenitrice, la madre di questa tecnologia, è l'unico Paese che non adotta una norma affinché gli impermeabilizzatori siano controllati, con dei danni che sono sotto gli occhi di tutti. Permettetemi di dire, con molta chiarezza, che il 50 per cento del contenzioso è una cifra estremamente guardinga.

Io sono convinto, infatti, che vi siano territori della nostra nazione in cui il contenzioso sulla casa è ben superiore al 70 per cento per i danni da acqua piovana. Stiamo parlando di acqua meteorica e, naturalmente, di umidità di risalita, danni contro i quali le abitazioni vanno assolutamente garantite nel vivere civile. Ebbene, quello che a noi lascia assolutamente perplessi è che questi nostri sforzi, che si sono compiuti in questi ultimi anni, hanno, sì, portato una grande attenzione verso questo problema, ma noi abbiamo visto pochi fatti concreti.

FRANGERINI. Signor Presidente, vorrei aggiungere, come ultimo punto ma non per questo meno importante, che anche il settore dei privati, per quanto possa essere nelle opportunità dei nostri governanti poterlo regolamentare, necessiterebbe di un'attenzione, di uno studio e, magari, di una proposta che sia più di portata nel mercato privato, oltre a quella, che abbiamo e che qui oggi formalizziamo, della portata pubblica, relativa, appunto, alla superspecialistica e all'obbligo di qualifica.

ZUBAN. Signor Presidente, mi sia consentito di sottolineare che la nostra attenzione, come associazione, va verso la sommatoria degli *Ecobonus* e del *Sismabonus*. All'interno, naturalmente, della cessione del credito di imposta, in questo momento nel nostro Paese c'è una grande movimentazione per dare la possibilità ai privati di finanziare fino all'85 per cento, che è una cifra particolarmente importante, per poter mettere mano su edifici complessi.

Se, però, il *super bonus* (cioè la somma dell'*Ecobonus* e del *Sismabonus*) e la cessione del credito d'imposta saranno leve fiscali che potranno muovere i privati, stiamo attenti a controllare la qualità del costruito dei privati stessi. Io reputo che ci dovrà essere un'attenzione particolare all'interno di questa possibilità, che tutti i privati hanno e che potrebbe essere (anche se non so se poi si realizzerà) una spinta molto importante per il mercato del privato.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di ASSIMP per questo intervento. Io sono particolarmente sensibile a queste tematiche, essendo un geologo e avendo anche avuto occasione di sperimentare quelle che sono le criticità legate alla mancata impermeabilizzazione.

PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az).* Signor Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori. Ricordo che il Gruppo Lega aveva chiesto una sospensione dei lavori dalle 12 alle 14 per una importante riunione.

Dico ciò senza nulla togliere ai presenti, ovviamente, dei cui interventi ho preso nota relativamente a specifici punti. Facendo anche io il libero professionista, mi sono soffermata soprattutto su ciò che riguarda i requisiti delle imprese e le assicurazioni, in quanto noi, come liberi professionisti, siamo obbligati, mentre le imprese non lo sono.

Noi chiedevamo se fosse possibile, sentendo ovviamente gli interessati, posticipare l'audizione dell'Unione nazionale segretari comunali e provinciali, considerato anche il fatto che l'avevamo richiesta noi.

PRESIDENTE. Senatrice Pergreffi, dobbiamo ovviamente sentire la loro disponibilità, perché magari hanno impegni successivi.

PERGREFFI *(L-SP-PSd'Az).* Signor Presidente, il nostro Gruppo, però, aveva richiesto la sospensione proprio dalle 12 alle 14, come tassativa. Tante volte l'Aula interrompe i suoi lavori per una riunione del Gruppo PD!

MALLEGNI *(FI-BP).* Signor Presidente, quello che chiede la senatrice Pergreffi è importante e essenziale anche per noi di Forza Italia. Noi non abbiamo richiesto di ascoltare l'Unione nazionale segretari comunali e provinciali, perché l'aveva richiesto la Lega e per noi andava benissimo.

Signor Presidente, d'altra parte, ciascun Gruppo ha delle esigenze rispetto ai lavori parlamentari. Comunichiamo, pertanto, ai rappresentanti dell'UNSCP che li audiremo alle 14,30, ovviamente con rispetto.

Signor Presidente, posso intervenire sulla questione? Intanto sarà mia cura fare una verifica: che fine ha fatto il disegno di legge del senatore Filippi? Nell'ipotesi in cui possa essere approfondito, andrebbe eventualmente riproposto ai Gruppi parlamentari presenti in questa Commissione. La questione potrebbe essere di interesse della vostra associazione di categoria; c'entra poco con il codice degli appalti, ma potrebbe essere interessante per la valorizzazione di quello che lei diceva, che è fondamentale.

La questione dell'impermeabilizzazione è uno degli elementi essenziali della buona salute di opere pubbliche e private, di edifici e strutture. Le chiederei questo perché diventa estremamente interessante e cogente anche in vista del provvedimento sblocca cantieri che dovrebbe arrivare, nel quale si potrebbero inserire degli elementi favorevoli rispetto a questo tipo di attività, apparentemente sottovalutata.

Le dico la verità: quando voi siete arrivati, mi sono chiesto cosa c'entrasse questo tema. Ma adesso le dico che questo ragionamento è essenziale e capisco la necessità di aver messo insieme un'associazione di categoria come la vostra, altrimenti questi aspetti vengono sottovalutati e inseriti nella logica dell'appalto come un elemento che in ambito urbanistico si direbbe di superfetazione. Ecco, non è superfetazione, bensì l'elemento

essenziale per il buon mantenimento. Ripeto, la mia domanda è: che fine ha fatto il disegno di legge del senatore Filippi? E poi chiedo che ci vengano rimandati i documenti.

PRESIDENTE. Segnalo ai colleghi che stanno andando via che è possibile fare il cambiamento di orario di cui stavamo parlando, quindi vi prego di essere presenti alle 14.30.

DI GIROLAMO *(M5S)*. Signor Presidente, ringrazio i nostri auditi per l'illustrazione molto interessante. Si parlava di una certificazione nell'ambito di chi opera in questo settore, di chi effettivamente fa l'installazione di questo tipo di prodotti. Io so che il materiale che viene utilizzato ha già un tipo di certificazione. Voi parlavate di una certificazione, eventualmente in qualifica ISO, che non esiste. Vorrei capire nel dettaglio come si va ad incrociare la questione dell'operaio con il prodotto che effettivamente ha già superato una sorta di qualifica, di certificazione.

FEDE *(M5S)*. Anch'io vi ringrazio perché, in giornate molto lunghe in cui spesso accade che con i rappresentanti di soggetti differenti si vanno a ripetere gli stessi argomenti, voi, parlando di un argomento molto sottile come l'acqua, avete rappresentato un problema reale e chi vive il mondo dell'edilizia capisce bene quanto sia vera la problematica da voi segnalata.

Quindi ben venga qualsiasi spunto; vista anche la vostra esperienza e la conoscenza comparativa con norme europee, sarà gradito anche un supporto da parte vostra per farci comprendere come potrebbe andare lo sforzo legislativo volto ad aggiungere delle figure, delle buone pratiche, delle prassi regolamentate per legge e a tutelare l'aspetto che, come avete detto voi, è quello che genera il maggior numero di contenziosi: o nel seminterrato o dal tetto, insomma, il primo deperimento è quello che avviene per l'infiltrazione. Quindi questo ben venga.

Sono convinto che l'aspetto di certificazione delle procedure, dei prodotti e delle pratiche di installazione, e anche l'accesso ai diritti sia fondamentale. Sono altresì convinto che, laddove delle pratiche siano state attuate, quello che manca spesso in Italia, in termini assolutamente generici, non è solamente l'aspetto legislativo – anzi, è quello che ci vede sempre più floridi rispetto agli altri – ma il controllo. La nostra esperienza, da qualsiasi ambito di provenienza è che, a fronte di leggi che hanno messo come requisiti necessari la sicurezza, la certificazione dell'isolamento termico e quant'altro, spesso si sono prodotte montagne di carta, ma nei fabbricati c'era ben poca cosa. Questo perché non tutti gli operatori sono professionali e sono accreditati. Capite bene che avere la patente vuol dire che uno è idoneo alla guida, ma poi bisogna valutare il comportamento alla guida: non possiamo escludere che chi abbia la patente non guidi ubriaco o possa non seguire delle prassi non corrette.

Il primo elemento è il controllo e anche la responsabilità. Ci si certifica con un riconoscimento, ma occorre garantire il risultato, consapevole di quanto sia difficoltoso eliminare qualsiasi cosa che si insinua ovunque, come l'acqua. Ad ogni modo, vi ringrazio ancora per il prezioso contributo.

ZUBAN. La risposta era solo puramente tecnica. Noi non domandiamo niente di più che i nostri operai siano formati, cioè che le nostre maestranze abbiano un certificato nella stessa identica maniera del tubista e impiantista, che quando fa la saldatura deve avere il patentino. Nient'altro. Poi sarà ovviamente il mercato a decidere di premiare le imprese strutturate. Ma diamo per scontato che i materiali – stiamo parlando nel 90 per cento dei casi di materiali prefabbricati – siano controllati, ovviamente in un mercato maturo, in una maniera assoluta: oltre ad avere una certificazione CE, sono prodotti qualificati per le norme tedesche DIN e americane STM. Il prodotto è maturo, quindi non c'è un problema di dire che il prodotto che noi applichiamo può avere delle controindicazioni; può avere naturalmente dei problemi se viene applicato male.

Questo è un processo che – ormai sono dieci anni – abbiamo fatto con Formedil, con le scuole edili in tutto il territorio nazionale. Tanti operai che lavorano nelle imprese di impermeabilizzazione strutturate sono già formati, hanno già questo patentino. Noi non domandiamo niente di più e niente di meno. Appare però lecito da parte nostra aspettarsi invece un impegno sui lavori pubblici, a garanzia della stazione appaltante. Noi domandiamo che l'OS8 sia rispettata, nel senso che, dal momento che la maggior parte dei problemi possono venire dall'estradosso del tetto, appare chiaro che la stazione appaltante, cioè il committente, debba essere garantito da una prima regola, che è quella di invitare delle imprese di impermeabilizzazione a fare i lavori in copertura. Nient'altro. Ma questo con la superspecialistica si risolve in maniera abbastanza chiara. Bisogna semplicemente far capire che, all'interno delle associazioni temporanee di impresa nei lavori più complicati, i lavori devono essere appaltati in OS8 ed è semplicissimo, perché basta prevederlo per legge e tutte le stazioni appaltanti rispetteranno tutto questo. Noi possiamo essere d'accordo con lei che questo Paese sia bulimico in certi controlli mentre in altri ci sia una massa di leggi male interpretate nella messa in opera, ma nel nostro caso è semplicissimo: noi domandiamo che i lavori pubblici vengano fatti, per quanto riguarda le opere di fermo dei fenomeni atmosferici, da parte di imprese certificate, per cui sicuramente SOA in OS8, e assolutamente i lavori sopra soglia con un minimo di struttura ISO di qualità per le nostre imprese. Basta, non domandiamo nient'altro che la nostra categoria sia rispettata.

FRANGERINI. Capisco esattamente la domanda che è stata fatta. Infatti la mia risposta è che non possiamo che domandarlo ai politici, perché noi siamo imprenditori. Noi ci confrontiamo apartiticamente con tutti i Governi perché noi portiamo avanti un argomento di natura tecnica.

Siccome tutto è normato, se noi rispettiamo tutte le norme UNI, le contestazioni non possono esistere. Giustamente il prodotto deve essere certificato e quindi normato CE e possibilmente anche UNI, soprattutto nelle stratigrafie, perché non è solo il prodotto, ma è anche la stratigrafia, in funzione del tipo di intervento che si va a fare. Se è un ponte è una cosa, se è un tunnel sott'acqua è un'altra cosa, se è un edificio è un'altra ancora. Si tratta quindi di utilizzare varie stratigrafie e vari tipi di prodotto in relazione alla tipologia di intervento. Il processo – come le diceva il mio associato, collega Zuban – è un processo di esecuzione, quindi è indispensabile che l'impresa sia professionale e che quindi abbia la conoscenza della materia e dell'organizzazione anche in materia di sicurezza, perché si lavora spesso in copertura, con il rischio di cadute dall'alto. Come forse ricordate, il mercato dei fiori di Sanremo ha preso fuoco per la semplice ragione che una ditta che non era adeguata ha dato fuoco a una struttura di legno. Anche a Portorotondo, lo Yachting Club (che è tutto di legno, ci è mancato poco che bruciasse tutto il porto) ha preso fuoco perché qualcuno è andato lì, su una struttura di legno, a fare una riparazione con la fiamma libera sul manto impermeabile bituminoso e così ha bruciato tutto lo Yachting Club. Tutto questo significa che non si può lasciare all'improvvisazione l'esecuzione di lavori che sono una linea nera. Il progettista non può fare una linea nera e scrivere «impermeabilizzazione». No; c'è un testo che è stato studiato per progettisti e lui deve fare la stratigrafia. Noi, come associazione, facciamo guida alla progettazione di tutti i dettagli di posa, facciamo il manuale della guida alla manutenzione, perché non possiamo pensare che uno risponda per dieci anni di un manto impermeabile, dopo che è stato fatto. Come nel caso di una macchina, va fatta la manutenzione. Allora, l'associazione opera, lavora ed è vicina al committente, al professionista. Di cosa abbiamo bisogno? Dello strumento. Come? Un collaudo dell'opera, come per gli impianti elettrici una certificazione di conformità, perché poi a questo si riconduce. Quindi dire: sì, la stratigrafia è stata fatta a norma UNI e di qui non si scappa, la manodopera che ha applicato il prodotto era abilitata a norma UNI e di qui non si scappa, l'impresa è un'impresa professionale e competente, perché ha, soprattutto nel campo dei lavori pubblici, come abbiamo detto, la qualifica obbligatoria. Voi sapete come funziona la qualificazione attraverso l'Autorità nazionale anticorruzione: è l'ANAC che qualifica l'impresa, perché deve dimostrare di aver svolto lavori analoghi, con i lavori di picco, con un monte salari, con un investimento patrimoniale sulle attrezzature, quindi con risorse tecnologiche. Poi deve mantenere la formazione del personale e avere personale a contratto a tempo indeterminato. Noi non vogliamo perdere tutto questo patrimonio: io l'ho costruito con quattro generazioni, tre delle quali mi hanno preceduto e non voglio perderlo, non voglio morire. Perché devo morire a causa di una concorrenza sleale, dove si vanno a fare dei lavori malfatti che generano cause, danni e inutilizzo totale delle strutture? Si pensi che l'1,5

per cento del valore dell'opera, l'impermeabilizzazione, può rendere totalmente inutilizzabile il 100 per cento del valore dell'opera per inagibilità nel caso di infiltrazioni idriche. Abbiamo l'Aula Mariana, a Livorno, che è stata costruita da vent'anni e non è stata mai utilizzata, perché è una sala ipogea (cioè sotto terra) che si allaga continuamente ogni volta che piove, perché l'architetto Natalini ci ha scritto «impermeabilizzazione» e l'impresa se n'è infischiata, ha preso il prodotto che costava meno di tutti e ha fatto l'impermeabilizzazione. Questo è un lavoro da quattro milioni di euro. Ma, allora, di cosa stiamo parlando? Ecco perché riteniamo indispensabile l'aiuto da parte del Governo nei confronti di imprese che vogliono fare onestamente e correttamente il loro lavoro, con delle regole uguali per tutti e soprattutto con l'obbligo, negli appalti pubblici, dell'utilizzo di imprese che siano strutturate, capaci, professionali, competenti e preparate per fare questi lavori, per poi poterli garantire in maniera postuma, perché qualcuno, quando poi va a suonare, trova chi risponde dei danni che ha fatto e magari li ripaga anche. Questo è quello che chiediamo: una certificazione di conformità che segua, né più, né meno, quella degli impianti. Hai usato prodotti a norma UNI? Bene. Hai usato stratigrafie a norme UNI? Bene. Hai usato un'impresa professionale attestata? Bene. Hai usato manodopera qualificata? Bene. Allora, il collaudo c'è perché ci sono tutte queste cose, in un unico fogliettino riepilogativo, fatture alla mano, abilitazione alla mano e tutto alla mano; sennò non hai il collaudo dell'opera, non hai il certificato di regolare esecuzione o non hai il certificato di abitabilità, se è un lavoro privato. Questo noi chiediamo; è di una semplicità unica e consentirebbe di eliminare il 50 per cento del contenzioso nei tribunali, con un vantaggio di natura economica e sociale. Io penso che sia comprensibile da tutti. Sul nostro sito potete trovare tutti i dati e tutte le sentenze definitive degli ultimi dieci anni.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il vostro contributo; è una cosa estremamente interessante, che noi seguiremo. Dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che la documentazione consegnata nel corso delle audizioni odierne sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 12,15.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 4,00