



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 4

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

**8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Lavori pubblici, comunicazioni)

**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

36<sup>a</sup> seduta: giovedì 29 novembre 2018

Presidenza del presidente COLTORTI

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti di FINCO – Federazione industrie,  
prodotti, impianti, servizi ed opere specialistiche per le costruzioni**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 16	* ARTALE . . . . .	Pag. 3, 9, 16
PERGREFFI (L-SP-PSd'Az) . . . . .	16	* DANZI . . . . .	5, 9
SANTILLO (M5S) . . . . .	12, 15	* POGGIO . . . . .	14, 15
		* SETOLA . . . . .	13, 15

---

**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, il dottor Angelo Artale, direttore generale, la dottoressa Anna Danzi, vice direttore, la dottoressa Laura Marzovilla, ufficio relazioni esterne, l'ingegner Massimo Poggio, presidente FIAS e membro della giunta FINCO, e il dottor Lino Setola, presidente Filiera sicurezza stradale FINCO.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di rappresentanti di FINCO – Federazione industrie, prodotti, impianti, servizi ed opere specialistiche per le costruzioni**

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

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

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato, considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione di rappresentanti di FINCO (Federazione industrie, prodotti, impianti, servizi ed opere specialistiche per le costruzioni).

Sono presenti il direttore generale della FINCO, dottor Angelo Artale, accompagnato dalla dottoressa Anna Danzi, vice direttore, dalla dottoressa Laura Marzovilla, ufficio delle relazioni esterne, dall'ingegner Massimo Poggio, presidente FIAS e membro della giunta FINCO, e dal dottor Lino Setola, presidente Filiera sicurezza stradale FINCO.

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

ARTALE. Signor Presidente, vi ringraziamo per averci dato questa opportunità. Se siete d'accordo, procederei con una brevissima introduzione alla quale seguirà una relazione della dottoressa Danzi che toccherà gli argomenti di maggior interesse dal nostro punto di vista. Concluderemo con l'intervento dei due presidenti che rappresentano due dei trenta settori specialistici rappresentati in FINCO.

Approfitto per dire che FINCO è una federazione che, come ha visto, ha un acronimo molto lungo al quale manca tra l'altro anche la parola «manutenzioni». Questo è importante, lo dico senza voler sembrare presuntuoso, perché nel mondo dei lavori pubblici ci sono vari attori. Ed a proposito di attori, il Governo ha svolto molte audizioni e proprio ieri sera sono stati diffusi i risultati di una consultazione che ha ricevuto 1.900 risposte.

Nel mondo delle imprese, in realtà, possiamo dire che, a parte le stazioni appaltanti e le SOA, i protagonisti sono le imprese generali e le imprese specialistiche. Ebbene, FINCO rappresenta la maggiore concentrazione in Italia di imprese specialistiche e superspecialistiche e lo dico senza voler togliere nessun valore ad altre testimonianze.

Una volta, un Presidente del Consiglio, durante una nostra giunta, disse che capiva che quando parliamo, lo facciamo avendo già litigato prima e infatti è così. Dentro FINCO ci sono quaranta associazioni che prima erano in Confindustria dalla quale siamo usciti cinque anni fa per una serie di motivi che ora sarebbe lungo spiegare ma che non sono irrilevanti anche ai fini del settore degli appalti. Queste quaranta associazioni rappresentano interessi specialistici, talvolta anche un po' contrapposti, quindi le opinioni che sosteniamo sono un distillato.

Non vi nascondo una estrema preoccupazione per questa federazione. Noi speriamo che anche questa volta il Legislatore riesca a raddrizzare alcune storture – mi sia consentita questa frase – che anche in passato l'Esecutivo aveva fatto registrare in questa materia.

Ieri sera è uscito l'esito di una consultazione voluta dal ministro Toninelli che ha ricevuto 1.900 risposte. In una nostra giunta, lo diciamo con franchezza, abbiamo valutato l'opportunità di consentire ai nostri soci di partecipare singolarmente ma poi abbiamo ritenuto che non sarebbe stato serio.

La maggior parte delle risposte date si riferisce al tema del subappalto e vi si sostiene che in Italia il subappalto non deve avere limiti. Questo è molto grave. Eravamo già arrivati a questo punto con il ministro Delrio che aveva preso una iniziativa di questo genere ma poi il Parlamento, lavorando in maniera trasversale, ha bloccato questa possibilità e tra l'altro, aspetto importante alla luce anche delle ultime vicende, ha ripristinato il limite al subappalto. Chiarisco che non stiamo parlando di subappaltare, per esempio, un termosifone, perché un piccolo lavoro del genere si può dare in subappalto. Stiamo parlando di opere specialistiche che in taluni casi afferiscono alla sicurezza delle persone, come i ponti, le sale operatorie o impianti tecnologici del genere o, ancora, ad interventi sui beni culturali. Nella maggior parte delle risposte, comunque, è stato detto che il limite al subappalto, in questo Paese, deve sparire. Attenzione: va bene che sparisca l'obbligo di indicare una terna di subappaltatori perché effettivamente è un appesantimento, ma si parla di cancellare la possibilità di dare in subappalto il 30 per cento di un lavoro, che è già un limite tenue.

Nel nostro Paese la platea degli offerenti è ampia: abbiamo 30.000 stazioni appaltanti e le imprese qualificate con le SOA sono, appunto, 30.000, cioè praticamente c'è un'impresa per ogni stazione appaltante con una media di 110 offerenti in ogni gara.

Per quanto riguarda i fattori della produzione, noi rappresentiamo l'industria, quindi non possiamo essere contro la libertà di utilizzare i fattori della produzione, però l'andamento è preoccupante perché se si dovessero trarre delle conseguenze numeriche da tale consultazione – ne parlo a fatica perché non vorrei sembrare presuntuoso – non si dovrebbe considerare allo stesso livello il nostro documento di 28 pagine che rappresenta 13.000 aziende e il parere di un singolo interlocutore. Questo è un primo tema.

Noi siamo per l'impresa di qualità. Lei, Presidente, dirà che tutti sono a favore dell'impresa di qualità ed è vero ma la tematica va approfondita: chi è favorevole alla liberalizzazione del subappalto non è per l'impresa di qualità. Chi dice di essere a favore dell'impresa di qualità e poi dice anche che il subappalto va liberalizzato, in realtà non è per l'impresa di qualità; se dice che si può fare impresa con pochi dipendenti, non è per l'impresa di qualità; se dice che si può fare l'avvalimento, non è per l'impresa di qualità. Bisogna essere conseguenti perché tutti dicono di essere a favore della qualità, però poi questa affermazione va declinata. Allora se tu ammetti che per partecipare ad una gara ti puoi avvalere delle competenze altrui e non più solo infragruppo, il che all'inizio aveva un senso, ma anche per acquisire la qualifica SOA, tu non sei per un'impresa di qualità. Quindi quando qualcuno dice di essere per l'impresa di qualità, bisogna chiedergli di spiegare che cosa vuole dire.

Mi fermo perché non voglio togliere tempo all'analisi tecnica che verrà illustrata dalla dottoressa Danzi, che è vicedirettore della FINCO e vi illustrerà alcuni dei punti fondamentali del documento che vi è stato consegnato. Si tratta di una sintesi stilata in sede di consultazione che contiene tutti i punti di nostro interesse, fra i quali ci sono quelli di cui parlerà la dottoressa Danzi.

*DANZI.* Signor Presidente, nel documento che vi abbiamo consegnato – al quale vi rimando per la lettura completa delle problematiche che riteniamo importanti e come le affronteremo – sono contenute le risposte ai quesiti posti nella consultazione pubblica ma vi è anche una sezione che contiene ulteriori argomenti che secondo noi andrebbero affrontati.

Ci riserviamo di mandarvi via *e-mail* gli allegati perché in tale consultazione si fa riferimento ad una serie di documenti che, in verità, avevamo già prodotto al Ministero e che in tale sede semplicemente richiamavamo. Per non appesantire la documentazione abbiamo preferito portarvi il nucleo centrale e poi potremmo inviare tutti gli allegati di approfondimento via *e-mail* in maniera tale che il primo approccio alle nostre problematiche sia più semplice.

Il nuovo codice degli appalti contiene molti argomenti importanti dal nostro punto di vista ma ce ne sono alcuni che sono determinanti. Primo tra tutti la qualificazione delle stazioni appaltanti perché quello è il punto di partenza. Noi guardiamo con preoccupazione al fatto che per due anni non si è fatto nulla sulla qualificazione, che c'è un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri giacente probabilmente alla Conferenza Stato – Regioni, che questo decreto è stato osteggiato e rallentato moltissimo per-

ché ovviamente tocca il punto nevralgico della gestione economica dell'appalto che è, appunto, la possibilità di tutte le stazioni appaltanti di gestire le commesse pubbliche ed è quindi immaginabile che vi sia una certa resistenza. La resistenza, però, è diventata un completo blocco.

Tutto l'impianto del nuovo codice parte da questo, cioè dall'aver delle stazioni appaltanti qualificate che sappiano fare i progetti, che sappiano fare le gare e che sappiano seguire l'esecuzione della gara perché la fase esecutiva non è meno importante della parte a monte ed è quella che si dimentica e che poi, spesso e volentieri, apre le porte a situazioni non trasparenti perché se non si è in grado di capire chi entra in un cantiere, perché, che cosa deve fare, in che tempi e in che modi, diventa tutto molto complicato. Quindi la nostra prima preoccupazione è che l'impianto complessivo del codice senza la qualificazione delle stazioni appaltanti sia fortemente indebolito. Ovviamente il contraltare alla qualificazione delle stazioni appaltanti è la qualificazione dell'operatore economico.

Anche su questo c'è una bozza di decreto che a marzo di quest'anno l'ANAC ha inviato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla quale noi abbiamo fatto una serie di osservazioni (era uno degli allegati che citavo prima), in cui ci sono molti buoni spunti su come qualificare gli operatori.

Come diceva il dottor Artale, noi rappresentiamo gli specialisti e i superspecialisti all'interno di queste categorie, quindi fundamentalmente imprese che hanno una grossa strutturazione, personale molto qualificato, attrezzature consistenti, cioè fanno investimenti propri in attrezzature importanti perché se si fanno perforazioni – non a caso guardo il presidente Poggio – occorre avere macchinari perché non è sempre possibile affittarli, prenderli in *leasing* o noleggiarli; non è dunque concepibile che chi svolge quel mestiere non li abbia. Le nostre imprese hanno personale qualificato, attrezzature e *know how* e pertanto hanno un livello di qualità che vorrebbero fosse valorizzato, perché alla fine ci si ritrova sul mercato a competere con tantissime persone che in teoria sarebbero idonee a fare un certo mestiere, ma che di fatto non sono capaci di farlo. Noi vorremmo fortemente evitarlo, quindi per noi la qualificazione dell'operatore economico è un punto fondamentale.

Anzi, nella bozza che l'ANAC ha presentato al Governo manca una definizione più specifica dei criteri di qualificazione per le lavorazioni superspecialistiche. In quel testo si parla genericamente di ciò che devono avere le imprese; si prospetta una diversificazione, anche a livello di attrezzatura, a seconda delle lavorazioni, però poi per le attività citate all'articolo 89, comma 11, del codice degli appalti, le cosiddette SIOS, cioè strutture, impianti e opere speciali, caratterizzate da una particolare rilevanza e complessità tecnologica, non c'è una dotazione differenziata. Questa sarebbe di competenza di un decreto ministeriale emanato due anni fa, il decreto ministeriale n.248 del 2016, che però francamente non è entrato nel merito di cosa bisogna sapere e avere per poter fare alcuni particolari tipi di lavorazioni. Noi invece siamo dell'idea che debba essere precisato, perché se non vogliamo sprecare soldi pubblici, ma andare verso una costruzione di qualità e far lavorare la gente in sicurezza e con le opportune

tutele, è bene che questa idea di genericità secondo cui tutti fanno tutto venga accantonata. In teoria dovrebbe essere già così, di fatto mancano dei presupposti abbastanza essenziali su questo.

Per esempio sul mercato ci sono circa 30.000 imprese qualificate, perché fino al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, quindi il regolamento attuativo del vecchio codice, di fatto all'appaltatore era consentito usare i lavori affidati in subappalto per qualificarsi a sua volta nel lavoro che aveva fatto un altro soggetto. Ad esempio, io non so fare nulla, sono però «bravissimo» ad organizzare i fattori della produzione, faccio lavorare il barriera o chi fa il ponte in acciaio e alla fine, con il vecchio regolamento, acquisivo una parte dei lavori da loro fatti per qualificarmi nella loro categoria; poi altri requisiti diversi dai lavori erano più facili da dimostrare, perché chi fa impresa generale poi ha il fatturato necessario per la qualificazione e quindi non ha problemi. Ciò ha creato una grande quantità di certificati lavori messi sul mercato che non corrispondono effettivamente alle capacità delle imprese che poi si andavano a qualificare.

Questo codice ha superato tale possibilità, non per niente l'articolo sul subappalto è uno degli argomenti maggiormente oggetto di attacco, assieme ai limiti, di cui adesso parliamo. Noi siamo dell'idea che chi ha fatto i lavori li usi per qualificarsi; chi mi ha invitato a partecipare ad un appalto non deve usare il mio lavoro per qualificarsi a sua volta e domani farmi concorrenza senza avere la capacità e la possibilità di farlo. Questo punto è presente nel nuovo codice – articolo 105, comma 22, del decreto legislativo n. 50 del 2016 – e deve assolutamente rimanervi, perché ha rappresentato una nuova presa di coscienza molto importante che si è avuta quando è stato redatto.

Il subappalto è un tema delicatissimo. Il dottor Artale diceva che la maggior parte di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica si sono focalizzati su questo e, all'interno del subappalto, sul tema dei temi che è il limite del 30 per cento. Il codice degli appalti presuppone che i lavori si svolgano in proprio e poi, se ci sono determinate circostanze, si può anche procedere al subappalto entro certi limiti, ma il presupposto è che se io mi presento alla pubblica amministrazione dicendo di saper fare qualcosa, vado a dire che sono in grado di farlo io, non che sono in grado di metterci la facciata e poi la sostanza la faccio mettere a qualcun altro, per cui, tendenzialmente, i lavori vanno fatti in proprio. Chiaramente se ci sono una serie di lavorazioni accessorie o molto particolari che possono non essere nella capacità tecnica dell'impresa, va benissimo affidarle a qualcun altro, però il punto di partenza è che i lavori li fa chi li sa fare. Se non si hanno tutte le competenze esistono strumenti semplici, quali le associazioni temporanee di impresa, le reti, i consorzi; esiste una gran quantità di strumenti che le imprese hanno per sopperire alle proprie mancanze. Pertanto, a volte si decide di subappaltare un lavoro semplicemente per avere in mano tutta la gestione dell'appalto senza l'onere di doversi confrontare, perché fare una rete d'impresa o un raggruppamento temporaneo vuol dire confrontarsi con qualcun altro, fare un'offerta congrua, decidere diritti e doveri e chiaramente questo non piace, altri-

menti non ci sarebbe tutto questo problema del non volere i raggruppamenti temporanei e di preferire il subappalto.

Per noi il limite del 30 per cento sul complesso dei lavori è un tema importantissimo che dovrebbe essere assolutamente tutelato (cioè rimanere immutato), come pure andrebbe mantenuto il pagamento diretto al subappaltatore. Può sembrare una ovvietà che tutto il mondo dell'impresa sia per il pagamento diretto, perché rappresentiamo tutti imprese, siamo tutti in cantiere, abbiamo tutti gli stessi problemi, ma non è così. Registriamo con grande dispiacere il fatto che l'impresa generale tendenzialmente non ami il pagamento diretto, perché preferisce tenere in mano, anche economicamente, tutta la gestione dell'appalto; parliamo peraltro di pagamenti che già scontano i ritardi della stazione appaltante se arrivano e quando arrivano, nonostante tutti i limiti dei 30 giorni e quant'altro. Tuttavia, anche quando la stazione appaltante ottempera, ci si trova di fronte a pagamenti che non vengono fatti; abbiamo avuto esempi in questo senso che hanno interessato imprenditori a 248 giorni dal collaudo dell'opera. Mi riferisco a un subappaltatore che aveva già fornito materiali che erano già stati lavorati in uno stabilimento industriale; a un imprenditore che aveva quindi già acquistato la materia prima e sostenuto il costo degli operai, dello stabilimento, i costi energetici, era andato in cantiere e aveva anche posato il proprio prodotto; a 248 giorni dal lavoro collaudato si è sentito dire dall'appaltatore che se gli avesse fatto lo sconto lo avrebbe pagato subito. Onestamente una situazione del genere non è accettabile e non è un caso isolato. Per questo a nostro avviso il pagamento diretto deve rimanere a richiesta del subappaltatore e devono anche essere eliminati una serie di vincoli all'interno del comma 13 dell'articolo 105 come ad esempio il riferimento alla natura del contratto, proprio in un'ottica di facilitazione.

Incongruenze sono presenti anche nell'elencazione dei soggetti che possono essere pagati direttamente; l'*incipit* del comma 13 dell'articolo 105 parla di «subappaltatori, cottimisti, prestatori di servizi, fornitori di beni o lavori», poi quando si va a declinare chi può fare questa richiesta, i quattro soggetti diventano due soli. Ci sono quindi aspetti che andrebbero migliorati in questo articolo per consentire il pagamento diretto.

Un'altra previsione che viene spesso contestata dall'appaltatore generale, ma di cui il subappaltatore ha bisogno, è il ribasso massimo del 20 per cento che l'appaltatore può praticare al subappaltatore sul prezzo di aggiudicazione di un determinato lavoro. Non si tratta di limitare la possibilità dell'appaltatore di fare il suo mestiere o di non consentire un corretto uso dei fattori della produzione, ma semplicemente di tutelare l'anello debole della catena, che non ha partecipato alla creazione dell'offerta, subisce e sconta ribassi eccessivi di cui non ha nemmeno conoscenza e che vengono portati dall'appaltatore nell'offerta; pertanto, un minimo di garanzia, per dire che l'appaltatore non può scaricare su altri i risparmi eccessivi che ha provato a fare con l'offerta, ci sembra dovuto. Anche questo però è oggetto di contestazione e anzi sul subappalto si è creata complessivamente una situazione molto grave, perché all'inizio di quest'anno il TAR della Lombardia, nel corso di un ricorso a livello inci-



dentale, ha rimesso una questione di pregiudizialità alla Corte di giustizia dell'Unione europea proprio in merito alla compatibilità dei limiti previsti nel subappalto dalla norma nazionale rispetto alla disciplina comunitaria. A giugno di quest'anno anche la sezione VI del Consiglio di Stato ha rimesso la stessa questione aggiungendo la suesposta tematica del ribasso massimo al 20 per cento.

Capiamo che i casi di specie probabilmente richiedevano un approfondimento specifico, però è anche vero che esiste la posizione del sistema Paese in cui il codice dice una cosa, il Parlamento si è indirizzato in questo senso e il Governo ha licenziato un testo che supporta questa posizione e dunque le questioni pregiudiziali poste alla Corte di giustizia europea possono creare problemi importanti. Ci sono tutta una serie di motivi per i quali, a nostro parere, tali limiti sono coerenti. Sempre in uno degli allegati che citavo prima troverete una disamina un po' più approfondita dell'argomento.

Chiaramente si crea un fronte di contrapposizione con l'Europa che non è favorevole a limitare il subappalto. L'Europa guarda ad un mercato degli appalti fortemente ristretto. Se l'Europa ha inventato l'avvalimento – che è un istituto aberrante perché non consente affatto di dare flessibilità al mercato e non è un elemento che favorisce la concorrenza, anzi, la distorce fortemente – è perché ha bisogno di moltiplicare la platea delle imprese che stanno sul mercato ed esprime un'esigenza che non è la nostra. Noi abbiamo circa 30.000 imprese, come diceva il dottor Artale, e una stazione appaltante per ogni impresa, quindi non abbiamo necessità di questo strumento ma piuttosto di qualificare meglio chi lavora nel settore pubblico, abbiamo la necessità di controllare il cantiere. È brutto che a dirlo siamo noi che rappresentiamo l'impresa, però, purtroppo, il subappalto è l'anello debole della catena, quindi è quello più soggetto a quelle infiltrazioni malavitose che, negli anni, hanno più volte portato sia la nostra Corte costituzionale che lo stesso Consiglio di Stato a dire che per l'Italia i limiti al subappalto sono opportuni e vanno conservati.

L'Europa la vede diversamente perché vive un mondo diverso. Noi ne abbiamo bisogno ed è necessario che i limiti ci siano. Dunque le due pronunce che potrebbero arrivare, chiaramente, se non c'è una presa di posizione politica forte e decisa del nostro Parlamento e delle nostre istituzioni, potrebbero diventare estremamente pericolose.

*ARTALE.* Vorrei aggiungere che chi ha dato un parere in Europa su questo argomento è commissario di un Paese che sta uscendo, cioè la Gran Bretagna, che ha un mercato degli appalti completamente diverso e anche questo è significativo.

*DANZI.* Per concludere il discorso sul subappalto, un elemento che noi riteniamo andrebbe introdotto è il contratto-tipo per il subappalto che, al momento, non esiste mentre abbiamo un contratto di appalto-tipo.

Sul subappalto, come dicevo prima, si scaricano tutta una serie di oneri e situazioni non chiarissime a monte e quindi il subappaltatore

sconta «l'intraprendenza», diciamo così, dell'impresa principale. Sarebbe quindi necessario che almeno le condizioni poste all'appaltatore dalla stazione appaltante vengano riprese tal quali a valle perché non ci si può inventare clausole vessatorie o richieste ulteriori che poi, alla fine, aggirano il famoso limite del 20 per cento perché si chiede di partecipare a tutta una serie di altri oneri a parte quelli di gestione generale del cantiere. Si chiedono, infatti, tutta una serie di altre cose che effettivamente rendono il subappalto molto gravoso.

Altri temi per noi importanti sono, inoltre, gli affidamenti *in house*. Per noi i limiti stabiliti dal codice – cioè il 20 per cento dell'attività *in house* e l'80 per cento ricercata sul mercato – erano giusti e tra l'altro discendevano dalla direttiva comunitaria. Quindi abbiamo notato con estremo disappunto che per i concessionari autostradali tale limite è stato modificato in 60 – 40 per cento, com'era nella disciplina previgente.

Non vado oltre sull'argomento perché i problemi dei concessionari credo siano abbastanza noti. A nostro parere, non solo è necessario riportare i concessionari autostradali ai limiti validi per tutti gli altri ma si devono equiparare tutti i concessionari sullo stesso piano. Non si capisce perché solo le autostrade abbiano questa via privilegiata e tutti gli altri concessionari debbano avere un *in house* più limitato.

L'*in house* ha senso se si svolgono attività accessorie o al limite se si svolge in proprio una certa attività. Io però non posso avere una società di servizio che lavora in questa nicchia riservata e fuori mercato di attività e che poi fa concorrenza a tutti gli altri che stanno sul mercato perché onestamente non ci pare corretto.

In questi anni, inoltre, abbiamo rilevato alcuni problemi sulle soglie per il massimo ribasso perché hanno dimostrato effettivamente di non essere efficaci e andrebbero, molto probabilmente, riviste. L'offerta economicamente più vantaggiosa, che in teoria è un ottimo sistema di valutazione, di fatto continua a prestarsi a molte storture; anzi, il meccanismo stesso con il quale vengono «pesate» la parte economica e la parte tecnica sono congegnati in maniera tale che alla fine chi ha l'offerta tecnica migliore non necessariamente vince, e gli esempi lo dimostrano. Questi meccanismi andrebbero quindi corretti con delle ponderazioni.

Il fatto stesso che le stazioni appaltanti non abbiano quella qualificazione di cui dicevamo in premessa ci fa dire che, probabilmente, il massimo ribasso andrebbe rivalutato nella sua capacità di esprimere un'offerta congrua e che il limite andrebbe elevato per il settore dei beni culturali. I beni culturali hanno una soglia di 500.000 euro al di sopra della quale è obbligatorio andare all'offerta economicamente più vantaggiosa, cioè, a fronte di soglie molto piccole e a fronte di una discrezionalità ampia e poco supportata da elementi di preparazione delle stazioni appaltanti, il lavoro che si chiede alle imprese per preparare un'offerta crea più problemi di quelli che risolve per cui anche per i beni culturali la soglia dei 500.000 euro andrebbe innalzata per equipararla a quella generale dei due milioni. Nel caso dei beni culturali è ancora più semplice essere discrezionali perché nei bandi, a volte, si richiedono caratteristiche così specifiche all'im-

presa che deve partecipare che, alla fine, partecipano pochissime imprese per cui non sono bandi con nome e cognome ma ci si avvicinano molto.

Avete già capito che l'avvalimento per noi è assolutamente non condivisibile per cui lo aboliremmo completamente. Capiamo che l'Europa l'abbia inserito nelle direttive, quindi suggeriremmo di limitarlo il più possibile perché non ha davvero alcun senso. Come dicevo, ci sono tantissimi strumenti per integrare le competenze che non si hanno. L'avvalimento, cioè un puro pezzo di carta, non serve.

Per quanto riguarda i Criteri ambientali minimi (CAM), è da rilevare come siano un argomento importante perché noi abbiamo un piano energetico nazionale e siamo inseriti all'interno di obiettivi comunitari anche rilevanti. I CAM, però, dopo il decreto correttivo del codice e dopo che a ottobre dell'anno scorso è uscito il decreto CAM sull'edilizia, sono diventati obbligatori per tutti gli appalti e stanno facendo registrare molti problemi. Le stazioni appaltanti non sono in grado di applicarli (scusate se torno sempre sullo stesso argomento ma alla fine da lì parte tutto) e a questa non piena capacità di applicarli si aggiunge il fatto che, a volte, l'aver una serie di certificazioni non viene inteso come requisito premiante, cioè come qualcosa che dovrebbe stimolare le imprese a migliorare e dovrebbe portare valore aggiunto, ma viene inteso come limite di partecipazione ad una gara. Le imprese, infatti, hanno già una SOA per partecipare agli appalti di lavori, quindi hanno già uno strumento che permette loro di accedere alle gare. Inoltre, non si capisce bene se questa richiesta di ulteriori criteri sia o meno obbligatoria. Il Ministero dell'ambiente dice che non lo è, e che per la partecipazione alle gare non è semplicemente «fortemente» consigliato. Di fatto, si sta trasformando in una barriera all'ingresso e, a fronte di progetti che non sono fatti in maniera coerente con i CAM e di specifiche che non sono chiare, l'appaltatore fa fatica a formulare anche l'offerta perché quando nell'offerta si chiede di valutare, in percentuale sul peso complessivo del costruito, tolte le strutture, quanto vale quel determinato tipo di intervento sostenibile, chi fa l'offerta non basata sul peso, ma sulla lavorazione, ha delle difficoltà. Saranno bravissimi perché avranno dei tecnici in grado di calcolarlo, ma oggettivamente è difficile.

Quindi, probabilmente, per un periodo transitorio i CAM andrebbero accompagnati a un'applicazione scaglionata sia per importi sia nel tempo, anche per aiutare le imprese medio-piccole. Il nostro, infatti, non è il Paese delle grandi imprese e (purtroppo o per fortuna) abbiamo tantissime piccole imprese, quindi dobbiamo crescere tutti insieme in una direzione se vogliamo un Paese sostenibile; pertanto, rivedere la perentorietà dell'applicazione dei CAM aiuterebbe molto.

Un'ultima osservazione riguarda la normativa e il ruolo di ANAC. In verità noi abbiamo molto apprezzato il suo impegno nello svolgimento delle sue funzioni, però probabilmente il modo in cui il codice è congegnato non ha aiutato molto la funzionalità complessiva del sistema. L'ANAC infatti ha dei compiti e i Ministeri ne hanno degli altri. Inoltre ci sono atti ancora mancanti: ho iniziato parlando del decreto del Presidente

del Consiglio dei ministri sulle stazioni appaltanti, poi esiste quello sulla progettazione, ne esistono tantissimi altri. Lo stesso vale per i prezzi: il codice prevede un prezzario rimesso alle Regioni, che però ancora fatica a decollare; all'interno del prezzario regionale non ci sono i prezzi CAM, le Regioni ci stanno lavorando, ma c'è ancora bisogno di tempo. Complessivamente a noi il codice piace, alcuni aspetti si possono migliorare, però non ha ancora avuto tempo di dispiegare completamente le sue possibilità, quindi l'assenza di provvedimenti di secondo grado e di decreti attuativi, impedisce la sua concreta applicazione. Tornando ai criteri ambientali minimi, è paradossale che il provvedimento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare faccia riferimento oltre che a criteri ambientali, anche a criteri sociali, entrambe le esigenze sono degne di tutela e sono importanti, però forse nel decreto sui criteri ambientali la parte sociale e la tutela del lavoro ha avuto una strana collocazione; registriamo che c'è, siamo lieti della considerazione data al tema, però anche quella è una complicazione.

Probabilmente, ritornare a una normativa unitaria di secondo grado potrebbe essere utile per aiutare gli operatori, perché oggettivamente si fatica a star dietro a tutti i provvedimenti, per cui chi sul mercato si trova a dover rispondere a delle gare con determinati requisiti, a fare un'offerta coerente, è in difficoltà. Viceversa, andrebbero molto rafforzate le funzioni di ANAC sulla vigilanza e sul pre-contenzioso, che sono importanti; i tempi di risposta dell'Autorità sono epocali e se si presenta un dubbio mentre si è in corso di gara o a gara appena finita, non si riesce ad avere un riscontro in tempo utile. Cito un esempio. Una stazione appaltante di un settore escluso ha richiesto ad un'impresa una polizza di responsabilità civile terzi altissima; il codice parla di 5 milioni, mentre loro l'hanno chiesta di 50 milioni; l'impresa ovviamente si è rivolta all'ANAC chiedendo se la richiesta era legittima e l'Autorità dopo molte sollecitazioni ha risposto che la questione era meritevole di approfondimento a livello più generale, però non ha dato una risposta specifica. È passato un anno e mezzo, l'appalto è in corso e il nostro imprenditore sta sostenendo una polizza da 50 milioni pagando l'assicurazione che gliel'ha messa a disposizione. Ci sono però anche casi in cui l'ANAC è intervenuta in maniera puntuale definendo delle questioni in tempo utile e questo è stato molto importante. Probabilmente il presidente Poggio ha conoscenza diretta di un quesito posto da una loro associazione il cui chiarimento è stato molto importante per il settore. Queste funzioni sono importanti perché l'ANAC approfondisce bene le questioni ed è un punto di riferimento per tutti, però tali competenze, dalla vigilanza al pre-contenzioso, andrebbero rafforzate e rese più celeri, perché ciò aiuterebbe il mercato.

SANTILLO (*M5S*). Signor Presidente, ringraziando gli auditi per la loro esposizione, voglio dire che ogni tema trattato dalla dottoressa Danzi è pienamente condivisibile. In particolare, anche la forza politica che rappresento è contraria all'avvalimento, perché siamo dell'idea di far realizzare le opere direttamente a chi ha i requisiti per poterle costruire, pertanto dob-

biamo andare necessariamente verso affidamenti di gare di appalto pubblico a imprese di costruzioni e non solo finanziarie. In tal senso va protetto anche il subappalto, nella misura di cui prima parlava la dottoressa.

L'offerta economicamente più vantaggiosa è nata con tutti i crismi possibili per dare risposte concrete e garantire affidabilità nell'appalto, purtroppo però le storture del nostro Paese fanno sì che la realtà non sia questa. È noto a tutti (non lo dico io, ma l'ANAC e altri), infatti, che le offerte economicamente più vantaggiose spesso diventano soltanto strumenti per poter aiutare l'amico avendo il coltello dalla parte del manico per la parte tecnica, valutata in criteri soggettivi e mai oggettivi. Per questo, in occasione dell'audizione del ministro Toninelli chiesi di poter realizzare un *database* dei criteri per l'assegnazione di punteggi in varie gare, in modo che poi potessero rimanere più o meno gli stessi. Ciò per evitare che una volta nell'affidamento di un incarico per una fognatura si premiasse un tubo blu e poi un'altra volta un tubo nero o, che a parità di qualità di materiali, venissero premiati diversamente in varie gare. Detto questo, vorrei chiedere ai nostri auditi quale può essere secondo loro una misura giusta per l'attribuzione dei punteggi all'interno dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Faccio un esempio: cinquanta per il tecnico e cinquanta per il ribasso economico, quaranta e sessanta? Vorrei poi sapere se secondo loro ha senso continuare a premiare ponendo il limite massimo al criterio del tempo, perché si danno sempre cinque punti sul tempo, ma tutti mettono il massimo, quindi è come non premiare nessuno. Infine vorrei sapere se a loro avviso ha ancora senso premiare le misure di sicurezza in cantiere.

*SETOLA.* Signor Presidente, le offerte al massimo ribasso rappresentano certamente un grosso pericolo, anche perché danno la possibilità di determinare infiltrazioni malavitose, riciclaggio di denaro sporco: se devo ripulire del denaro, non mi importa fare un ribasso del 40-50 per cento. Dobbiamo quindi fare molta attenzione con il massimo ribasso; io lo eliminerei totalmente.

Quanto all'offerta economicamente più vantaggiosa occorre considerare che se si deve fare un'offerta strutturata bisogna avere uffici tecnici, ingegneri, geometri, insomma una struttura che sia in grado di poter elaborare dei documenti che fanno capire di essere al cospetto di una impresa che sappia di cosa si parla, mentre con il massimo ribasso basta buttare giù un semplice numero e basta.

Personalmente ritengo che l'offerta economicamente più vantaggiosa misura le capacità e le qualità di un'azienda nell'approcciarsi al mercato per cui suggerisco di fare molta attenzione a questo aspetto. Le cosiddette perizie di variante vengono fatte da gente che fa il 30 o il 40 per cento di ribasso – al di là dei malavitosi – che vogliono poi aggiustare il lavoro.

Noi dobbiamo creare un sistema pulito, come negli altri Paesi nei quali i lavori vengono presi con il 10, 15 o 20 per cento di ribasso. In Italia guadagnare, per un imprenditore che confeziona centinaia di buste-paga ogni fine mese, non deve essere considerato come un male. Il capitolato generale dello Stato prevede il 10 per cento di utile per l'impresa e il 13 per cento di spese

generali. Questo dovrebbe essere un dato fisso: nel momento in cui mi siedo ad analizzare un'offerta, devo dire che tu devi portare a casa almeno un 20 - 25 per cento di margine su ogni commessa altrimenti non puoi fare l'imprenditore. A mio parere è questo il vero tema. In un mercato di qualità le imprese vanno selezionate in modo serio e non si dovrebbero ottenere le SOA in modo così sconsiderato.

Il sistema precedente utilizzava l'albo nazionale costruttori che conteneva tutte le storture del sistema ma dall'altra parte c'era un funzionario pubblico che poteva essere perseguito se emetteva un certificato non conforme alle reali capacità delle imprese. Oggi con le SOA si fa un po' il bello e il cattivo tempo e non sono io a dirlo ma i giornali con le varie inchieste sugli organismi di attestazione.

Detto questo, è necessario un sistema pulito nel quale le imprese devono portare a casa il giusto margine di guadagno e devono far bene i lavori, senza trovare scappatoie per poter poi recuperare il margine che il massimo ribasso non permette di avere.

*POGGIO.* Vorrei aggiungere due considerazioni in risposta al quesito posto. È verissimo, infatti, che l'offerta economicamente più vantaggiosa, molte volte, si presta a storture, ma io credo che un modo di procedere ci sia anche perché, analizzando le procedure alternative di aggiudicazione dei lavori, in Italia oggi abbiamo il massimo ribasso, con il relativo elevatissimo rischio di infiltrazioni mafiose, o il sorteggio. Ditemi voi se un'impresa - parliamo di imprese vere e strutturate con decine o centinaia di dipendenti - può affidare il suo futuro ad un sorteggio. È un'anomalia e non accade, credo, in nessun'altra parte del mondo. Infine c'è l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nell'offerta economicamente più vantaggiosa invece di limitare la valutazione al colore della recinzione, alla gestione del traffico, ai tempi di esecuzione (dove tutti possono barare perché i dati sono verificabili solo a posteriori) ci dovrebbe essere la possibilità di apportare delle vere varianti tecniche. È vero che l'appalto è fatto sulla base di un progetto esecutivo ma se l'impresa ha le capacità e le conoscenze potrebbe proporre una variante tecnica, assumendosene la responsabilità tecnico-economica. Dobbiamo togliere dall'offerta economicamente più vantaggiosa il colore della recinzione, l'aspetto ambientale - a meno che non sia di una certa importanza - e ridare all'impresa strutturata e capace la possibilità di offrire un prodotto alternativo, almeno parziale, a quello che prevede il bando. Io credo che tra i sistemi possibili oggi in Italia, questo sia l'unico.

D'altra parte all'estero, per quanto è di mia conoscenza, il sistema è chiamato in modo diverso ma è mediato perché nell'offerta economica e tecnica dell'impresa nei confronti del gestore vi è sempre una prima fase di valutazione tecnica nella quale vengono fatte delle scelte, vengono selezionati dei criteri tecnici e viene stilata una graduatoria. Alcuni vengono esclusi a priori e solo dopo si prende in considerazione la parte economica. Sotto questo profilo, in questo Paese manca un minimo di libertà

da parte del committente di fare una valutazione discrezionale oggettiva. Se non garantiamo al committente la possibilità di gestire con discrezionalità la valutazione tecnica, per giudicare un progetto ci rimane solo il sorteggio, il che sarebbe veramente – scusate – demenziale.

Aggiungo una precisazione: il problema del subappalto è molto complicato perché va contestualizzato e non si può affrontare diversamente. In questo Paese – non so se avete mai focalizzato l'argomento – il numero medio dei dipendenti delle imprese di costruzione, escludendo gli artigiani, non supera le sette unità. Questo vuol dire che, togliendo alcune grosse imprese ed altre operative, la maggior parte delle imprese è composta da tre o quattro unità: normalmente un titolare e due signorine. È questo il sistema perverso che vige in questo Paese.

Io capisco che mettere ordine in questo mondo dei lavori pubblici sia difficilissimo perché anche a noi operatori del settore sorgono dubbi su quale sia la soluzione ideale. Vi ringraziamo, però, per l'opportunità perché, a parer mio, l'unica cosa che possiamo fare noi operatori è cercare di spiegare qual è la situazione reale dall'interno, sarà il legislatore a prendere le iniziative che ritiene opportune. Senza adeguati interventi normativi il nostro è un mondo che si sta autodistruggendo.

*SETOLA.* Perché viene demonizzato.

*POGGIO.* Molte volte noi parliamo dei problemi degli altri – voi tutti avrete partecipato a numerose audizioni – ma io dico che noi che rappresentiamo le imprese dovremmo parlare dei nostri. Il nostro problema è fare selezione tra le imprese e tale selezione non possiamo farla noi, la deve fare il committente. I criteri di selezione devono essere oggettivi e bisogna fare in modo che quando la legge dice che l'impresa deve essere dotata delle attrezzature necessarie ed idonee, si presuppone che tali attrezzature siano già in dotazione all'impresa.

*SANTILLO (M5S).* E gli operai qualificati.

*POGGIO.* Con le norme attuali, quindi con la richiesta di un'incidenza dell'attrezzatura tecnica del 2 per cento di cui il 40 per cento di proprietà e quant'altro, un'azienda italiana, oggi, con tre furgoni di cui due di proprietà e uno a noleggio, si qualifica per lavori fino a tre milioni di euro. Se non eliminiamo queste storture di base non ne usciamo. Poi i problemi sono migliaia ma dovremmo cominciare a fare in modo che non tutti possano interloquire eliminando a priori le imprese prive di attrezzature e di organico adeguato.

Proprio in considerazione di questo, non si può pensare di estendere al 100 per cento il limite del subappalto perché già oggi, con trucchi e traversie varie, siamo circondati da quelli che noi chiamiamo intermediari economici che nulla hanno a che fare con un'impresa. D'altra parte, se io con 40 dipendenti fatturo sei milioni, qualcuno mi deve spiegare come un mio concor-

rente che ha sei dipendenti ne fattura diciotto. La soluzione è difficile trovarla, però credo che su questo aspetto vada posta una particolare attenzione.

Con l'ultima revisione del codice, le imprese che io definisco specializzate (ma che si potrebbero definire operative perché poi si può essere operativi anche senza essere specializzati) hanno ottenuto tre cose fondamentali: la qualificazione solo attraverso i lavori eseguiti direttamente e non subappaltati, altrimenti ci qualificiamo con i requisiti degli altri; il pagamento diretto al subappaltatore; l'impossibilità di usufruire dell'avvalimento nei settori specializzati.

In tanti anni questo è il primo traguardo che abbiamo ottenuto. Mi sembra di capire che da parte delle imprese cosiddette generali (*general contractor* da poche centinaia di migliaia di euro) queste poche cose vengano messe in discussione. Eliminando queste modifiche, l'Italia si troverà piena di intermediari economici, di lavoratori stranieri sottopagati e quando ci sarà un lavoro importante lo verrà a fare un'impresa francese o tedesca.

*ARTALE.* Signor Presidente, vorrei aggiungere, proprio per rispetto verso quest'Aula, che le cose ottenute che indicava l'ingegner Poggio, sono state raggiunte dopo 23 audizioni tra Camera e Senato e nove interlocuzioni alla Presidenza del Consiglio. Il legislatore su questo ha riflettuto. Dove erano quelle imprese ed associazioni che oggi dicono che non vanno bene? Solo FINCO è venuta due volte in questa sede. Cerchiamo di non gettare il bambino con l'acqua sporca perché queste cose sono state frutto di un processo molto lungo. Tutto è migliorabile ma anche per rispetto a questo consesso, sono state fatte 23 audizioni su questo tema negli ultimi due anni.

*PERGREFFI (L-SP-PSd'Az).* Non con noi.

*ARTALE.* Certamente le persone cambiano ma i partiti politici hanno accompagnato questa evoluzione.

*PRESIDENTE.* Vi ringrazio infinitamente per il vostro contributo. Sono certo che avremo occasione anche di dialogare ancora.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Comunico che la documentazione acquisita nell'odierna audizione 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 9,30.*