



Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

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

8^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavori pubblici, comunicazioni)

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

50^a seduta (antimeridiana): mercoledì 13 febbraio 2019

Presidenza del presidente COLTORTI

I N D I C E

Audizioni di rappresentanti di Alleanza delle Cooperative Italiane, Confedilizia e CGIL, CISL, UIL

PRESIDENTE	<i>Pag.</i> 3, 10, 18 e <i>passim</i>	BATTISTON	<i>Pag.</i> 9
DI GIROLAMO (M5S)	11	BELLI	11
FAGGI (L-SP-PSd'Az)	23, 26, 30	CUCCELLO	32
MALLEGNINI (FI-BP)	14, 36, 39	GAGLIANI CAPUTO	18
NENCINI (Misto-PSI)	10	GAMBIOLI	3
PERGREFFI (L-SP-PSd'Az)	12	GENCO	26
RICCIARDI (M5S)	14	MARIANI	35
		* MINGRONE	5, 12, 16
		QUATTRINI	18, 25, 26
		STRAZZULLO	39, 40

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 Alleanza delle Cooperative: Andrea Battiston, Vice Direttore AGCI, Ermanno Belli, Capo Dipartimento Politico Sindacale Confcooperative, Marco Mingrone, Responsabile Ufficio Legislativo Produzione e Servizi Legacoop, e Mariano Gambioli, Funzionario Confcooperative Lavoro e Servizi; per Confedilizia: Giovanni Gagliani Caputo, responsabile rapporti istituzionali, e Alessandra Quattrini, dello Studio Orrick; per la CGIL: Rosario Strazzullo, Coordinatore Area della contrattazione e del mercato del lavoro, Sergio Genco, Area della contrattazione e del mercato del lavoro e Giorgia D'Errico, Coordinatrice segreteria nazionale rapporti con il Parlamento; per la CISL: Andrea Cuccello, Segretario confederale, e Paolo Acciari, del Dipartimento politiche dei servizi e del terziario; per la UIL: Fernando Mariani, funzionario, e Marzia De Marchis, funzionario.

I lavori hanno inizio alle ore 9,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizioni di rappresentanti di Alleanza delle Cooperative Italiane, Confedilizia e CGIL, CISL, UIL

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, è stata chiesta la l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web*, *Youtube* e satellitare del Senato della Repubblica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è quindi 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 alcune audizioni. Iniziamo con l'audizione di rappresentanti di Alleanza delle Cooperative Italiane.

Do il benvenuto ai nostri ospiti e cedo la parola al dottor Gambioli.

GAMBIOLI. Anzitutto ringrazio la Commissione tutta per questo invito. Come ha già detto il Presidente, Alleanza cooperative racchiude tre single: Confcooperative, Legacoop e AGC.

Riteniamo questa indagine conoscitiva sui contratti pubblici molto importante per la politica del Governo nonché per il rilancio del PIL italiano.

Il termine *public procurement*, utilizzato per identificare la spesa pubblica destinata all'acquisto di beni e servizi della pubblica amministrazione, rappresenta una leva di politica economica di particolare rilievo. Si pensi al fatto che negli Stati Uniti la caduta del PIL è stata contrastata proprio grazie al ricorso al *public procurement*. In quest'ottica di spinta di domanda pubblica riteniamo principio fondamentale l'effettiva tutela della salvaguardia degli operatori nel processo competitivo. Tutelare il processo competitivo significa, infatti, impedire che il pieno dispiegamento degli strumenti a disposizione di chi opera legalmente venga limitato, ristretto ed alterato a vantaggio di posizioni consolidate.

Altro principio fondamentale è la necessità di certezza circa i tempi di programmazione, svolgimento e condizione delle procedure di aggiudicazione dei contratti. La ragionevole certezza dei tempi è un requisito insopprimibile per l'attività di impresa, e in questi casi si registrano procedure ferme da anni che di fatto stanno paralizzando il sistema.

Terzo punto: una ragionevole diminuzione del contenzioso. Un contenzioso così elevato e costante rileva infatti una continua incertezza nel settore.

Quarto punto: l'effettiva applicazione dell'offerta economica più vantaggiosa. Non si può affermare un principio per poi cedere a deroghe sull'eventuale semplificazione degli stessi. Inoltre, nulla è detto sulle modalità attuative del sistema della qualificazione della pubblica amministrazione, di strumenti valutativi efficaci attraverso una formazione adeguata anche del personale tecnico delle stazioni appaltanti.

Quello che appare necessario è pertanto una mediazione tra l'esigenza della razionalizzazione delle stazioni appaltanti e dei centri di spesa e la polverizzazione eccessiva presente in questo momento. La mediazione passa proprio attraverso la qualificazione, processo che dovrebbe partire dal riconoscimento delle competenze reali presenti nel singolo centro di spesa, definendo così l'ambito reale di operatività nel mercato e, al contempo, evidenziandone i limiti oggettivi rispetto ad altri potenziali tipologie di appalti e concessioni. La mancata attuazione di questo aspetto è uno dei principali motivi della scarsa efficacia e del cattivo funzionamento della riforma del 2016, che, pertanto, andrebbe in tale ambito completata.

Attraverso tale attuazione, occorrerebbe favorire la costruzione di una committenza pubblica specializzata e qualificata – preparata a dialogare con il privato e ad assumere decisioni discrezionali in maniera trasparente – il cui perimetro di operatività e di competenza sia definito per evitare sovrapposizioni, secondo criteri di specializzazione. In tal senso, come detto, sarebbe utile un chiarimento sugli ambiti di competenza delle diverse centrali di committenza.

Sugli altri aspetti circa i principi di tassatività, le cause di esclusione tipiche tassative piuttosto che la questione della terna dei subappaltatori, per correttezza di alleanza, passo la parola al collega di Legacoop.

MINGRONE. Signor Presidente, ringrazio anzitutto lei e i commissari presenti. Partirei dalla premessa che ha fatto il collega rispetto alla necessità di un incremento degli investimenti pubblici in questo Paese.

Sappiamo tutti che alcuni settori soffrono particolarmente questa fase di crisi, che ormai si prolunga da diversi anni e probabilmente uno degli aspetti che ha provocato questo rallentamento, come veniva evidenziato, è la mancata attuazione del Codice dei contratti nonché, a nostro avviso, anche alcune norme in esso contenute, come del resto anche la Commissione europea ci segnala, con apertura di una procedura di infrazione alla quale credo che lo Stato italiano debba rispondere. Non lo ha fatto nel 2016, quando già una prima lettera di richiesta di chiarimenti era stata inviata, o meglio l'ha fatto solo parzialmente con alcune modifiche che definirei non sufficienti, tanto è vero che la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione anche nei confronti di altri Stati, ma nei nostri confronti i rilievi sono numerosi. Sono 9 i punti, infatti, in cui viene chiesta la modifica della normativa italiana, e quindi credo sia opportuno in questa fase provare a mettere insieme due esigenze: il rilancio degli investimenti con una risposta immediata e non compatibile con i tempi di una riforma del codice che, seppur auspicabile, avverrà, come il Governo sembra voler fare, visto che la legge delega non è ancora approvata in Parlamento, ma sappiamo che il Governo l'ha approvata. Circolano testi più o meno stabili, quindi ci sembra di capire che sia solo questione di ulteriori affinamenti, e che prima o poi questo percorso inizierà. Tuttavia, sappiamo tutti che il percorso che avvia una legge delega dura anni; in quello precedente, ad esempio, le direttive sono state approvate a febbraio 2014 e nonostante il fatto che cominciammo il lavoro insieme ai Ministeri non appena uscite le direttive il traguardo è stato tagliato l'ultimo giorno. Il provvedimento è del 19 aprile 2016, il giorno che la Commissione aveva dato all'Italia per chiudere la discussione.

Pertanto, al di là di valutazioni sul passato, ciò che premeva evidenziare è il fatto che servono due interventi: da una parte, un provvedimento *ad hoc* che in qualche modo sblocchi parte delle questioni che stanno provocando il rallentamento del mercato che stiamo vivendo; dall'altra, un intervento successivo, con tempi più lunghi perché è giusto che Parlamento e Governo si prendono i tempi necessari per scrivere una buona riforma.

Tra l'altro, è oggi presente un Vice Ministro di allora e ricordo che il Governo ebbe solamente quattro mesi per produrre il decreto legislativo mentre la legge delega fu discussa per più di un anno. La questione relativa ai tempi secondo noi è fondamentale per fare un buon lavoro, per cui bisognerebbe limitarsi nel provvedimento urgente ad aspetti molto precisi, puntuali che, leggendo anche i documenti lasciati dalle altre associazioni e dalle stazioni appaltanti, più o meno ormai convergono. Poi, ci sono differenze su alcune questioni e quindi su queste sarebbe opportuno prendersi il tempo necessario per fare le manutenzioni che il codice sicuramente richiede, perché senza dubbio il periodo di un anno che è stato preso nel 2017 per fare le prime correzioni era un po' stretto per poter vedere fino in fondo quali fossero i problemi del codice; il nostro ragionamento si fonda essenzialmente sull'osservazione dei bandi di gara, da una parte, e del tempo di completamento delle opere pubbliche dall'altra. In questo caso è chiaro che la criticità maggiore è nell'ambito dei lavori pubblici: qualunque rapporto – cito qui quello recente dell'UVER del 2018 che è un aggiornamento del rapporto di due anni prima – evidenzia come esistano passaggi nella realizzazione di opere pubbliche che rallentano in modo eccessivo la realizzazione di un'opera. Sono passaggi che oltretutto non attengono a fasi del procedimento, ma a fasi intermedie del procedimento. Sappiamo, ad esempio, che in un'opera di dimensioni mediograndi più di metà del tempo necessario per la sua realizzazione, che va dai sette ai dieci anni, è utilizzato nei passaggi da una procedura un'altra. È un tempo veramente irragionevole e bisogna capirne le ragioni: alcune le abbiamo individuate e da queste prendono in parte spunto le proposte che facciamo.

In primo luogo, riteniamo che la situazione in cui vive oggi la pubblica amministrazione non sia delle migliori. La pubblica amministrazione dovrebbe essere più «tranquilla» – uso un termine un po' forte – nel prendere alcune decisioni, soprattutto quando i giudici, l'ANAC o altri soggetti hanno espresso un'opinione in merito, magari ci sia già un contenzioso risolto in prima istanza o ci sia stata un'indicazione dell'ANAC che abbia detto chiaramente quale sia il comportamento da tenere. Questo è uno dei punti che riteniamo importanti e che non attiene alla nostra parte, ma al sistema nel complesso; ciò riguarda quindi le stazioni appaltanti e parliamo anche di quelle meno qualificate. L'altro punto del nostro ragionamento evidenzia infatti la perdurante assenza di un provvedimento di qualificazione dalle stazioni appaltanti, che secondo noi è uno degli aspetti principali.

Per quello che riguarda invece le proposte attinenti alla nostra parte, quindi alla parte imprenditoriale, essendo rappresentanti di imprese cooperative, del vecchio codice, abbiamo apprezzato particolarmente – come diceva il collega – la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio prevalente di valutazione, anche se è una scelta ancora molto contrastata. Basta leggere il documento di resoconto della consultazione aperta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel quale sono messe in discussione alcune delle scelte fatte nella passata legisla-

tura. Riteniamo che quelle scelte fossero corrette e che, anzi, vadano implementate, perché aver detto che si sceglie l'offerta più vantaggiosa e poi utilizzare formule che penalizzano particolarmente l'offerta tecnica e valorizzano in modo esagerato il prezzo, o prevedere opere e servizi aggiuntivi in fasi di gara, vuol dire sostanzialmente scegliere con il prezzo. Ad esempio, nel correttivo questo era stato previsto, ma solo per le opere; noi riteniamo che lo stesso debba valere anche nei servizi e che non si possano prevedere in un bando servizi aggiuntivi come criterio di valutazione dell'offerta: è evidentemente una richiesta quantitativa, non qualitativa. L'offerta dovrebbe limitarsi, per gli aspetti tecnici, alle richieste qualitative.

È fondamentale anche mantenere i criteri di anomalia che sono stati individuati nel vecchio codice: la magistratura e la giurisprudenza amministrativa in questa ultima fase sta emettendo sentenze particolarmente importanti che evidenziano la correttezza dell'impostazione del codice, ad esempio dicendo che non è mai possibile giustificare un'offerta che preveda livelli salariali inferiori ai contratti collettivi. Questo è un elemento che riteniamo centrale e che deve essere salvaguardato. Riteniamo inoltre che non si possa integrare l'offerta su questi aspetti. L'offerta, se è seria, deve tener conto del costo del lavoro in modo corretto sin dal principio. La stazione appaltante non può chiedere all'impresa, in fase di soccorso istruttorio, di integrare l'offerta per quello che riguarda gli aspetti relativi al costo del lavoro, perché significa che l'impresa non ha fatto il suo mestiere o che, paradossalmente, ha provato ad aggirare i limiti che la legge impone attraverso provvedimenti, quali le tabelle del costo del lavoro, che sono chiari a tutti. Sono provvedimenti pubblicati in *Gazzetta* e non possono essere ignorati. Sono provvedimenti alla base della costruzione del bando da parte della stazione appaltante, per cui le imprese devono rispettarli quando preparano la loro offerta.

Un altro degli aspetti a nostro avviso fondamentale è la revisione della disciplina del subappalto, come anticipava il collega. Innanzitutto della terna dei subappaltatori in gara: in questi due anni e mezzo abbiamo visto quanta confusione ha creato. È una confusione che riteniamo oltretutto inutile, perché non è servita nemmeno a rendere maggiormente trasparenti le offerte. Soprattutto nei lavori questo è praticamente impossibile, perché dal momento dell'offerta all'inizio dei lavori spesso i tempi sono troppo lunghi, e l'aver inserito questa previsione in gara contrasta anche con la direttiva della Commissione europea; la direttiva infatti diceva che tale previsione era possibile, ma che escludeva da tale obbligo i lavori e i servizi presso impianti fissi (e quindi il legislatore italiano, generalizzando, è andato oltre). Ora la Commissione gli ricorda pure che ha reso obbligatoria tale indicazione e che ciò non consente la sostituzione di un subappaltatore, che è un fenomeno molto frequente soprattutto in un appalto di lavori, ma non è detto che non succeda anche negli appalti di servizi particolarmente lunghi. Questo è uno degli aspetti cruciali.

Ma vi è un altro aspetto cruciale. Ci dispiace che le scelte fatte in passato siano state un po' troppo radicali, perché noi sostenevamo che

la situazione del codice antecedente, rispetto alle limitazioni del subappalto in fase di esecuzione, era già un buon equilibrio. Era un buon equilibrio perché conoscevamo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che oggi la Commissione europea ovviamente ci evi- denzia, dicendoci che non è possibile stabilire un limite *a priori* di quanto possa essere subappaltato. Noi abbiamo irrigidito la normativa precedente, che già scontava difficoltà di compatibilità con la Commissione europea, tant'è vero che già nel 2008 la Commissione europea aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti di questa norma specifica. Avendo irrigidito ulteriormente la normativa, la Commissione è stata costretta ad aprire una apertura di infrazione richiesta da parte di molte associazioni di categoria, non solo italiane, e questo costringerà il Governo a compiere un'operazione che probabilmente va oltre il necessario oltre una soluzione equilibrata. La soluzione equilibrata era quella del vecchio codice che diceva che le opere scorporabili e i lavori non prevalenti e secondari potes- sero essere liberamente subappaltati. È evidente che l'impresa si concentra sul suo *core-business*, ma l'aver condotto tutto a un'unica percentuale crea un problema sostanzialmente insormontabile e potrebbe costringere oltre- tutto a ridurre fortemente il ricorso alle piccole e medie imprese. Come sottolinea anche la Commissione europea, il subappalto non è uno stru- mento di sfruttamento, ma è uno strumento di integrazione delle piccole e medie imprese nel mercato. Per vigilare sulle conseguenze del subap- palto, ci sono altri strumenti che negli ultimi anni sono stati fortemente potenziati. Penso ai protocolli di legalità e a tanti altri oneri cui i subap- paltatori devono adempiere in fase di esecuzione o di gara.

Passando al contenzioso, abbiamo letto nell'ultimo rapporto del Con- siglio di Stato che esso si è particolarmente ridotto in fase di gara, anche perché le norme introdotte hanno avuto successo, certo irrigidendo, for- zando un po' il quadro. La norma nuova sul contenzioso, che prevede che si possa fare ricorso solo nei primi trenta giorni dall'ammissione o dall'esclusione delle imprese sui requisiti generali, è una forzatura, così come è una forzatura aver innalzato così tanto gli importi da versare per fare ricorso. Questo penalizza soprattutto le piccole e medie imprese, risultando infatti evidente come il contenzioso in fase di gara negli appalti grandi non si sia bloccato, mentre si è bloccato quello degli appalti di mi- nore dimensione. Qui ci troviamo di fronte a una limitazione della tutela delle imprese, perché per appalti fino a un milione di euro il fatto di spen- dere 20.000 o 30.000 euro per contenzioso è un ostacolo insormontabile.

Forse bisognerebbe trovare un equilibrio tra questi due aspetti, ma quello che secondo noi è il momento più delicato e che probabilmente è stato irrigidito troppo, è il contenzioso in fase di esecuzione. Oggi non esiste alcuno strumento di risoluzione alternativa delle controversie che possa essere posto in essere da stazioni appaltanti o imprese. Ormai si va solo dal giudice civile, con gli effetti che tutti conosciamo, cioè con tempi nei quali i contenziosi si risolvono non degni di un Paese civile.

Il vecchio codice aveva inserito, secondo noi, una normativa interes- sante, ripresa dalle normative internazionali. Mi riferisco al collegio con-

sultivo tecnico, che è direttamente discendente dalle norme FIDIC, cioè dalle norme internazionali per la contrattazione nelle costruzioni. Tali norme prevedono la presenza di un collegio che segue l'esecuzione delle opere e decide ogni volta sulle difficoltà che sorgono, come ad esempio le sorprese geologiche, eccetera; nelle costruzioni complesse, soprattutto quando si tratta di infrastrutture, è normale che ciò avvenga. Questo strumento ha avuto vita breve, perché già col primo correttivo e senza averlo sperimentato è stato cassato. Ovviamente il codice aveva fatto un'operazione complessiva: aveva offerto questo strumento, limitando l'arbitrato e l'accordo bonario. È chiaro che, se adesso non esiste più nessuno strumento realmente utilizzabile per gestire il contenzioso in fase di esecuzione, quindi nemmeno il collegio consultivo tecnico, si finisce sempre dal giudice. E finire dal giudice ci evidenzia una cosa, che credo ormai sia abbastanza sotto gli occhi di tutti: un settore ad alta intensità di capitale, come quello che conosciamo, vive una crisi proprio perché nei singoli appalti non si trovano soluzioni in tempi rapidi, ma si trovano soluzioni in tempi non sostenibili e non compatibili con la gestione finanziaria di un'impresa.

Chiudo con un ultimo aspetto che riteniamo particolarmente importante, quello della semplificazione dei percorsi deliberativi al CIPE, alla Corte dei conti e al Consiglio superiore dei lavori pubblici. Qui ci sono evidenti duplicazioni (che evidenzieremo nel documento che vi invieremo), nelle quali incappano spesso non solo le singole opere, ma anche i programmi di finanziamento delle più importanti stazioni appaltanti. Abbiamo visto quanto tempo è trascorso per approvare il programma ANAS del 2016, così come quello di RFI che ancora non è stato approvato. Questi sono sostanzialmente dei passaggi formali, nel senso che il CIPE non dovrebbe avere eccessive competenze di carattere progettuale. Non è possibile che ogni variante progettuale o ogni modifica del progetto finisca al CIPE; esistono altri soggetti (a partire dal Consiglio superiore dei lavori pubblici) che decidono su questo. Ci sembra pertanto una duplicazione; e questo porta ai tempi di cui vi parlavo prima.

Concludendo, riteniamo fondamentale per il prossimo futuro proporre un provvedimento *ad hoc* che sblocchi le questioni più importanti, a cominciare dalla procedura di infrazione aperta dalla Commissione. Sappiamo che abbiamo due mesi per rispondere e che, in seguito, la Commissione può procedere alla condanna del nostro Paese. Poi, con il tempo dovuto, è importante procedere a una revisione del codice, necessariamente attraverso una legge delega, perché, come sappiamo, alcune questioni stanno nella vecchia legge delega.

BATTISTON. Signor Presidente, sono Andrea Battiston, vice direttore dell'AGCI. Ovviamente le parole dei colleghi rispecchiamo la posizione, profondamente condivisa, delle associazioni che compongono l'Alleanza delle cooperative. Invieremo a breve un documento sintetico della nostra posizione e un altro un po' più approfondito, con alcune dettagliate proposte di modifica. Ovviamente confidiamo in un intervento equilibrato,

che sappia preservare quanto di buono c'è nell'attuale codice degli appalti e che modifichi invece le diverse criticità che abbiamo rilevato e che proporremo anche nel nostro testo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti. Procediamo con gli interventi dei commissari.

NENCINI (*Misto-PSI*). Signor Presidente, vorrei fare due brevi considerazioni, dopo aver ascoltato i rappresentanti delle varie leghe cooperative. Partirei dall'ultima considerazione, che riguarda i ritardi. Ricordo che i precedenti Governi che si sono occupati del codice degli appalti trovarono un macigno robusto, che non furono e non fummo nella condizione di saltare. Infatti, al di là del contenuto del codice, il punto vero del ritardo nella realizzazione di un'opera è esattamente nel punto che lei ricordava, cioè la procedura di avvio. Qui sono presenti dei sindaci che conoscono, da un altro punto di vista, come funziona tale procedura. L'Italia ha una procedura di avvio particolarmente complessa, perché – come è stato ricordato ieri da RFI, che pure ha delle caratteristiche diverse rispetto ad altri enti e ha delle procedure più accelerate – il primo mattone viene messo grosso modo tre o quattro anni dopo aver deliberato il finanziamento. Quindi la capacità che io spero e auspico abbia il nuovo Governo dovrà essere quella di tagliare il passaggio all'inizio: il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il CIPE, di nuovo il CIPE, la Corte dei conti, per molte opere anche la Conferenza Stato-Regioni. Mi pare di aver contattato a suo tempo, quando lavorammo al codice degli appalti, sei o sette passaggi, che sono dei veri e propri salti a ostacoli che nel tempo sono stati frapposti all'inizio dell'esecuzione dell'opera, per ragioni varie. In genere, se non ricordo male, c'è stato una sorta di *peana* alla trasparenza, con il risultato, però, che l'inno alla trasparenza molto spesso si risolveva in tutta una serie di doppi passaggi. Invece, quando un progetto è stato visto, non c'è bisogno di rivederlo e ricontrararlo molte volte. Quindi, se posso permettermi un consiglio, io lavorerei, prima ancora che sul codice degli appalti, su questo punto, perché è lì che si determinano tutta una serie di ritardi; su questo non c'è dubbio. Ricordo che poi c'è anche l'ANAC, che non sempre è esistito, ma che ora giustamente esiste ed esprime il suo parere, in molti casi vincolante e obbligatorio.

La seconda considerazione riguarda invece le modifiche che sento e ascolto nelle varie audizioni o che leggo sui giornali o nelle relazioni e nei rapporti che vengono proposti. Io auguro loro ogni bene; lo dico perché, avendo avuto la ventura di aver presieduto più tavoli, non mi considero il padre del vecchio codice, ma una sorta di padre bastardo, in quanto il codice si è poi evoluto rispetto alla delega approvata al Senato con voto unanime. Ricordo che ci furono voti a favore e voti di astensione da parte dell'opposizione (il tabellone con il risultato della votazione era una sorta di miracolo terreno, non l'avevo mai visto). Però poi l'evoluzione è stata di un certo tipo. Vado al punto: lei dimentica cosa c'era prima, ad esempio sui ricorsi. Questa storia dei vincoli di 30 giorni per ricorrere è stata

germinata da una situazione oggettiva, che io vorrei ricordare, perché, se si dimentica questo fatto, non si capisce il motivo per cui esiste una norma così stringente. Dei 61.000 ricorsi al giudice nel 2015 (mi pare di ricordare), un terzo erano ricorsi di imprese. Un terzo vuol dire più di 20.000; per cui vince l'impresa Nencini, ma l'impresa Toninelli, che arriva seconda, ricorre sull'impresa Nencini. Poi vince l'impresa Toninelli, ma l'impresa arrivata terza ricorre a sua volta. È tanta roba; poi, si sa, la politica è lunga. Allora, è necessario partire da una considerazione di questo tipo, cioè da quei 20.000 ricorsi in un anno. Poteva essere un terzo e mezzo o meno di un terzo, ma più o meno alla fine era così. Ricordo le statistiche preparate da ANAC e la cifra era proprio questa: un terzo su 60.000 ricorsi (non un terzo su 1.000) vuol dire bloccare i tribunali, i TAR, il Consiglio di Stato, con un'opera che all'inizio costa 100 lire e alla fine ne costa 130, e via di questo passo.

Quindi capisco i desideri di modifica, ma mi permetto di suggerire che il ritorno al passato, in questo caso, è peggiore della permanenza della norma rigida prevista.

Vorrei aggiungere, e lo faccio a microfono acceso, quindi con tutta l'educazione che mi deriva da una madre tedesca, che una parte rilevante di questi ricorsi – non lo dite voi, allora bisogna che lo diciamo noi – non è figlio, e nemmeno figliolo, di considerazioni di natura tecnica, o sbaglio? È figliolo di altre considerazioni che attengono alle relazioni tra imprese e non al rapporto tra imprese e amministrazione o tra imprese e politica. Si dice: troviamo una norma migliore? Avanti tutta, sono il primo a votarla, però va tenuto conto di valori oggettivi – e lo sottolineo – e direi, mi permetta, non ipocriti. Qui abbiamo tutti navigato mari, se non oceani.

DI GIROLAMO (M5S). Vorrei semplicemente sapere come vedete il ruolo di ANAC.

BELLI. Innanzitutto, nell'ambito AGCI non c'è una visione comune. Per quanto riguarda Confcooperative, e in particolare me stesso, che svolgo anche la professione, devo dire con estrema chiarezza che il ruolo dell'ANAC è come un faro quando si sta al buio o in mezzo alle nebbie. Mi spiego.

Data la normativa complessa, che alcune volte lascia determinate lacune, i timori dei pubblici funzionari di essere oggetto di indagini amministrativo-contabili perché non sanno qual è il loro confine, e non potendo la legge prevedere tutto, chiaramente quello di ANAC è un ruolo che serve a chiarire gli aspetti che bloccano le amministrazioni spesso nelle procedure nonché, ovviamente, a dare maggiore certezza alle imprese. Infatti, nel momento in cui ci si riconosce in un'ipotesi prevista dalla normativa secondaria dell'ANAC, questo dà certezza e certezza delle proprie possibilità e toglie anche una parte dei contenziosi perché c'è una disciplina più specifica che non lascia adito a interpretazioni. È un po' come una circolare che va a spiegare la legge, che serve e spesso tutti quanti la invochiamo quando la legge non è chiara. Quindi, il ruolo credo sia po-

sitivo in quanto può aiutare le imprese e le amministrazioni a orientarsi meglio laddove effettivamente non ci sono possibilità di arrivare a soluzioni molto veloci.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Qui però si sta parlando di un livello già di precontenzioso, laddove ANAC, secondo il mio parere, dovrebbe partire da un parere preventivo, ovvero non arrivare alla fase precontenziosa tra amministrazione e impresa o tra appaltatore a chi vince l'appalto. ANAC deve dare pareri preventivi sulla procedura, quindi prendendosi anche le responsabilità della procedura da seguire. Se ANAC indica precisamente una procedura e non viene rispettata, a quel punto si rilevano i problemi.

Il problema grosso è che invece ANAC non dà un parere preventivo, il tecnico comunale si sente investito della responsabilità di sbagliare qualcosa, e quindi i tempi si allungano. Nel frattempo, bisogna sentire l'avvocato amministrativista, sentire il parere di un altro tecnico, il parere dell'altra amministrazione, e di conseguenza i tempi per gli investimenti, che potrebbero essere molto più veloci, si allungano proprio nella fase preventiva del bando o della procedura da seguire.

Considerato che ANAC è un organismo probabilmente anche molto importante per quello che riguarda il nostro Paese, deve prendersi la responsabilità: alla domanda dell'amministrazione risponde entro 30 giorni se la procedura è giusta o meno; se è giusta, si prosegue immediatamente, e si prende anche la responsabilità del dopo, se non è giusta, indica cosa bisogna cambiare nella procedura e si va avanti, Probabilmente in questo modo si perde un mese, però è anche vero che magari si guadagnano sei mesi prima e dopo.

Parlo avendo una visione anche da amministratore locale, non dei grandissimi Comuni in cui magari c'è l'avvocatura interna o comunque tutta una serie di strutture molto preparate. Stiamo parlando dei normali Comuni italiani, ovvero il nostro tessuto perché non esistono soltanto i capoluoghi di Provincia; il grosso è fatto di Comuni con 30-35 dipendenti, in cui magari il responsabile dell'ufficio tecnico è un geometra, che senza dubbio è bravissimo, però magari non c'è l'avvocatura del Comune. Quindi, a un certo punto bisogna anche sveltire e non si può dare la responsabilità a un dipendente pubblico di tutta una procedura magari anche di una certa levatura dal punto di vista economico. Ecco perché a mio avviso il ruolo di ANAC va rivisto in questo senso.

MINGRONE. Signor Presidente, anzitutto ci terrei a chiarire l'intervento che ho fatto prima, anche se il senatore Nencini è uscito.

Capiamo benissimo e la ragione è assolutamente condivisibile; volevamo solo evidenziare il fatto che il contenzioso sia divenuto troppo costoso, quindi mi riferivo ai costi non tanto alle modifiche della procedura; perché poi di quel 30 per cento di cui parlava – secondo me anche un numero più alto – purtroppo, l'80 per cento era attinente ai requisiti generali. Non è possibile che io presenti le dichiarazioni alla stazione appaltante e

quella non sappia dire se il requisito ce l'ho o meno e si debba andare in contenzioso. Quindi, convengo sul fatto che una razionalizzazione del contenzioso in questo senso è stata molto utile; è chiaro che forse – e qui ci facciamo interpreti di alcuni settori particolari – il costo eccessivo, purtroppo, impatta essenzialmente sugli appalti più piccoli.

Noi ovviamente non abbiamo la soluzione, ma questa è un'indagine conoscitiva nella quale sottoponiamo alla vostra attenzione il problema che si è creato, dopodiché, dal punto di vista associativo diciamo che è evidente che qualunque strumento che ha velocizzato il contenzioso è positivo. Chiaramente bisogna vedere a quali costi, però la valutazione non è assolutamente negativa. Lo evidenziamo anche e soprattutto per metterlo in relazione a quello in fase di esecuzione, che invece, purtroppo, langue nei tribunali civili per anni.

Premetto che la differenza che prima l'avvocato Belli evidenziava non è sul ruolo dell'ANAC in quanto tale. Anzitutto riteniamo che questo ruolo debba essere debitamente supportato da risorse adeguate: sappiamo già oggi che il precontenzioso non funziona efficacemente per ragioni legate al fatto che si risponde solo ad una parte della domanda. Questo è nel quotidiano di quello che osserviamo e ci dicono le imprese.

Il precontenzioso è uno strumento teoricamente ideale per risolvere i problemi prima, ma, come ha detto anche in questa sede il presidente Cantone, l'ANAC non è attrezzata per rispondere a una mole di lavoro così alta. Il problema è sempre in che misura e in che tempi l'ANAC riesce a rispondere, perché i 30 giorni del precontenzioso sono quelli scritti nella legge, ma generalmente le risposte arrivano dopo sei mesi-un anno. Questo è senza dubbio un problema che va affrontato.

Quindi, sul ruolo dell'ANAC non c'è assolutamente alcuna discussione; ciò su cui riteniamo si possa fare un passo avanti, come tra l'altro è stato evidenziato, non solo dalla dottrina, dalla giurisprudenza o dal Consiglio di Stato, ma anche da esponenti dell'ANAC, è il suo ruolo normativo.

Ciò che invece riteniamo debba essere superato è il ruolo normativo dell'ANAC previsto dal codice e attuato con linee guida che stabiliscono norme generalmente riservate alla normativa secondaria: decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti ministeriali o decreti del Presidente della Repubblica). È stato solo parzialmente superato in alcuni ambiti: penso alla qualificazione delle imprese o alla disciplina del RUP, per cui alla fine si è preso atto che norme che incidono sui diritti soggettivi non possano essere approvate da un ente come l'ANAC, che è una autorità di regolazione priva di legittimazione democratica. Quindi, in alcune parti si è andati avanti, mentre in altre non lo si è fatto.

Altro aspetto critico è la molteplicità di provvedimenti attuativi: esiste un problema di carattere oggettivo, nel senso che spesso i provvedimenti, proprio perché escono in momenti diversi, non si parlano tra loro. Potremmo fare molti esempi: pertanto ciò che qui si evidenzia non è tanto il ruolo dell'ANAC rispetto a quanto evidenziato prima, anche dalla senatrice Pergreffi, ma è la necessità di una maggiore unitarietà del-

l'apparato normativo secondario che è troppo frammentato: contiamo 65 decreti attuativi tra linee-guida e altro. Secondo noi sono troppi; poi si può dire che questa non è una complicazione, ma a noi non sembra. Lo è per un funzionario pubblico che deve districarsi, quando l'amministrazione fa la gara, tra questi 65 provvedimenti; lo è per l'impresa che deve capire dove si trova la risposta al suo quesito. Per cui la differenza di visione sul ruolo ANAC sta in questo, come evidenziato anche dal Consiglio di Stato.

Infatti, l'altro limite – e chiudo su questo capitolo – sta nel fatto che il Consiglio di Stato ci ha detto che le norme dell'ANAC non sono vincolanti. Esistono norme che per loro natura devono essere vincolanti e faccio un esempio per tutti, seppur secondario, ma così capiamo che si tratta di una questione tecnica e non di altra natura: le linee-guida sull'affidamento dei servizi di progettazione che prevedono requisiti specifici per la partecipazione. Se la norma non è vincolante, i requisiti possono anche non essere rispettati. È un paradosso, ma questo è l'effetto che si produce. Ieri queste norme erano nel decreto del Presidente della Repubblica del 2010.

Pertanto, per noi deve esistere tutta una serie di provvedimenti che vanno inseriti in una normativa secondaria di tipo tradizionale, anche perché in Italia (basta aver studiato un po' di diritto comparato) la *soft law* non esiste. La *soft law* esiste nei Paesi anglosassoni, ma è un concetto diverso da come lo intendiamo noi. La *soft law* è intesa da noi come una norma-non norma: un regolamento che non è normativo. Quando c'è l'esigenza per la stazione appaltante e per gli operatori di avere certezza (e il Consiglio di Stato l'ha detto più volte, sia in pareri sia in sentenze, dicendo che la norma non è vincolante), allora non credo che un regolamento tradizionale sia di aiuto e sia veicolo di certezza per gli operatori: questa era l'obiezione. Mentre sul ruolo dell'ANAC, se debitamente attrezzata, è giusto che continui a svolgere il suo ruolo nel dirimere le questioni prima, invece che farlo dopo. Mi sembra dettato dal buon senso.

RICCIARDI (M5S). Signor Presidente, ho sentito l'audio accennare due volte ai problemi e ai contenziosi che nascono in fase di esecuzione: da quello che ho capito l'imbuto si crea proprio in quella fase. Premesso che mi trova d'accordo sulla fase precedente, quella in cui sono penalizzate le piccole imprese, perché il contributo unificato è altissimo e di conseguenza le imprese piccole sono quelle che hanno minore accesso alla giustizia, vorrei capire se abbiate un suggerimento rispetto alla problematica dei contenziosi, visto che l'ha richiamata due volte.

MALLEGNI (FI-BP). Buongiorno, ormai sono giorni che audiamo rappresentanze degli imprenditori, delle associazioni e dei sindacati e ogni volta che si parla di certe questioni si fa riferimento all'ANAC. Avete presente l'aglio, quando si trita nella pietanza, anziché lasciarlo intero, ma prima o poi durante la giornata te lo ricordi? Ecco, la parola «aglio» inizia con la stessa lettera dell'ANAC e l'ANAC è come l'aglio:

ogni tanto ti si ripropone. L'aglio però ha proprietà migliori dell'ANAC. La mia è una valutazione, quindi non voglio far domande, ma mi rivolgo a voi per eventuali proposte, perché quando saremo chiamati a modificare il codice degli appalti ci aspettiamo da chi abbiamo audito punti di vista che possano essere tradotti magari in emendamenti e norme.

Il problema è che questo è un Paese in cui le stazioni appaltanti non sono soltanto quelle della TAV (argomento sul quale avremo modo di discutere), perché i lavori sono in mano – come diceva la collega Pergreffi poco fa – a mini-stazioni appaltanti quali sono i Comuni. I Comuni in Italia sono 7.974, dei quali 6.515 sotto i 10.000 abitanti. La norma ha obbligato all'aggregazione dei Comuni in aree omogenee, nelle quali la stazione appaltante è condotta da un ufficio unico che mette insieme dai due ai sei Comuni, con «appaltini» che vanno dai 40.000 fino ai 400.000 euro; quando si arriva al milione è già un appalto piuttosto importante.

Perché i funzionari dei singoli Comuni (chi ha un dirigente, perché non tutti i Comuni li hanno) fanno 800.000 domande all'ANAC? Perché, al contrario di come funzionava l'Autorità dei lavori pubblici, l'ANAC oggi ha svolto un ruolo che non è il suo. Cerco sempre di ricordarlo: gli amici del Partito Democratico, che ora non è più al Governo, hanno abdicato alla gestione dei lavori pubblici (è un difetto della sinistra, lo dico con rispetto), piazzando in un organismo di controllo agevolativo un magistrato, che è una delle più grosse fesserie che si possa fare. Il magistrato, usando la metafora del fiume, è come la foce; non è la sorgente. Solo in funzione di un'attività si vede se è stata fatta bene, nell'ipotesi in cui si manifestino ipotesi di reato. Ora, con l'ipotesi di prevenire un reato, perché siamo in un Paese di corrotti, disgraziati e delinquenti e l'imprenditore la mattina si alza per fregare prima di tutto lo Stato e poi dà un'occhiata anche a quel che succede sotto, dobbiamo controllare tutto *ab origine*. È una fesseria anche questa.

Siamo in un Paese libero o apparentemente libero e dobbiamo restare un Paese apparentemente libero; anzi, dobbiamo diventare un Paese libero. Non possiamo essere controllati, perché altrimenti il funzionario non ci pensa neanche lontanamente a prendersi mezza responsabilità su una gara d'appalto. Fa quaranta domande all'ANAC e l'ANAC non risponde. Non ci facciamo attirare nel tranello – come ha detto il collega Margiotta del Partito Democratico – dicendo che ci vorrebbero altre migliaia di persone, altrimenti si fa la fine dei centri per l'impiego.

Altro argomento: assumiamo 10.000 persone che non sanno neanche di cosa si parli, e creiamo altra burocrazia sulla burocrazia. Noi dobbiamo responsabilizzare chi ha un ruolo all'interno della pubblica amministrazione, tenendo conto che non possiamo parlare di appalti miliardari, ma di appalti che vanno dai 100.000 agli 800.000 euro ciascuno.

Si tratta di una miriade di piccole cose, che è la fortuna e la struttura del Paese Italia, perché ovviamente, se salta un unico appalto da 10 miliardi, è un disastro, mentre, se si tratta di tanti appalti da 10.000 euro, diventa complicato farli saltare tutti e quindi non salteranno mai. Noi do-

biamo invertire l'ordine dei fattori: l'ANAC deve uscire a gambe levate dalla questione della gestione degli appalti. E aver fatto scrivere quel codice a colui che poi è diventato il capo dell'ANAC è stata un'ulteriore fesseria. Il giorno in cui è uscito il provvedimento c'erano già 180 errori; si è trattato di un insieme di fenomeni, che hanno tutti nome e cognome e che non sono certo nascosti. Quindi, dal mio punto di vista, noi dobbiamo prendere i principi che hanno ispirato quel prodotto, toglierli di mezzo e ripartire con un approccio diverso tra territorio, pubblica amministrazione e imprese. Se si fa così, forse ce la si fa. Altrimenti succede – me lo ricordava adesso la collega Gallone, che ha sentito il primo intervento – che ci sono imprese che non hanno dipendenti, ma che hanno avvocati e commercialisti e che vincono tutte le gare d'appalto, affidando poi i lavori in subappalto. Lo dico francamente, da amministratore locale: per me la logica del subappalto è una tragedia, che si tratti del 30, del 20 o del 5 per cento. Se sei in grado di fare il lavoro, lo fai; sennò te ne stai a casa tua. Io addirittura stabilirei una norma (capisco che è contro ogni logica di modernità) secondo cui si deve ragionare con le imprese del territorio, al massimo a livello regionale per gli appalti regionali; tuttavia è una cosa impossibile. Però qui stiamo rincorrendo la follia che è stata creata, da cui vengono fuori altre follie. Ovviamente sto esprimendo il mio punto di vista; se fosse possibile, per un mio appalto stabilirei un raggio di cento chilometri entro il quale devono trovarsi le imprese che partecipano alla gara. Se un'impresa di Catania (con tutto il rispetto per Catania), che non ha nemmeno un operaio, neanche un escavatore e neanche una pala per fare un buco, vince settanta gare per poi darle alla Mallegni srl o alla Gallone spa, perché stanno sul territorio, con il 5-6 per cento di aggio sopra, questo non è un servizio. Ecco, questo è il punto di vista di Forza Italia.

MINGRONE. Ci tengo a rispondere all'ultima questione che ha posto il senatore Mallegni, perché il problema relativo al subappalto è un po' più complicato; poi è chiaro che ognuno ha la sua esperienza e ovviamente la riferisce. Ho rammentato prima che la soluzione precedente (del vecchio codice) era quella più equilibrata. Lei deve anche immaginare una cosa: in Italia un mercato stabile non esiste, nel senso che è molto variabile e non è prevedibile. Allora, se io penso a un'opera grande, per realizzare la quale ci vogliono 5.000 persone, devo considerare il fatto che in Italia non esiste un'impresa con 5.000 dipendenti, perché non c'è un mercato per avere 5.000 dipendenti. Bisogna pertanto trovare delle soluzioni ragionevoli di compromesso: esistono delle prestazioni specializzate che possono essere subappaltate (credo che questo sia solo un bene, per chi fa opere specialistiche) ed esiste la possibilità di integrare il ruolo di piccole, medie e grandi imprese. Nell'ATI non possono essere presenti tutti, ad esempio chi fa giardinaggio e chi costruisce un ponte; non è proprio possibile che chi fa opere complementari faccia parte dell'ATI, per ragioni evidenti di rapporti tra i vari soggetti. Questo però è un aspetto tecnico. Si dice che bisogna trovare delle soluzioni concrete

e le soluzioni concrete sono che le mediazioni servono a evitare il peggio. Io potrei anche condividere quello che lei dice, essendo un rappresentante della cooperazione, che quindi punta sul territorio; tuttavia ciò è sostanzialmente impossibile per ragioni di compatibilità comunitaria. La direttiva impedisce di fare quello che dice lei, anche se è ragionevole. Dall'altro lato, la direttiva addirittura impedisce di stabilire *a priori* un qualunque limite al subappalto. L'Italia l'ha scritto al contrario; la Corte di giustizia europea ha bocciato la normativa slovena o polacca (adesso non ricordo), che stabiliva che almeno il 25 per cento del lavoro doveva essere fatto dall'impresa aggiudicataria. Allora, di fronte a questo, o si trovano delle mediazioni o arriverà la Commissione europea che dirà che da domani è tutto libero. A noi questo non piace, perché l'impostazione che lei ha spiegato (e che credo sia comunque patrimonio di questa Commissione e dei Gruppi di questa Commissione, che abbiamo sentito tante volte parlare) è basata sulla mediazione tra soggetti che fanno lavori specialistici e soggetti che fanno lavori generali, tra piccole, medie e grandi imprese; questo è quello che serve, con una normativa ragionevole.

Rispetto al contenzioso invece, invieremo un documento scritto alla Commissione, perché adesso non voglio annoiare con i dettagli. Vorrei tuttavia sottolineare tre punti. Primo: il collegio consultivo tecnico era una norma del codice approvato nel 2016, che poi è stata cancellata nel 2017, su richiesta forse troppo affrettata dell'ANAC. Il collegio consultivo tecnico è infatti uno strumento che esiste in tutti i Paesi, in tutte le norme internazionali, e che serve a gestire, con la dovuta continuità, le difficoltà che inevitabilmente sorgono. La norma internazionale non è stata fatta per favorire indebitamente qualcuno, ma esiste per risolvere i problemi che inevitabilmente i lavori infrastrutturali o i lavori edili provocano. Ora, stupisci del fatto che ci sono le riserve durante i lavori è una cosa che secondo me non fa parte del mondo reale. Poi esistono le riserve finte ed esistono i modi finti di aggirarle; ma dire che non esistono secondo noi è un errore. Allora bisogna trovare i modi per non finire sempre dal giudice, perché la causa dal giudice civile dura troppo. Il collegio consultivo tecnico, che è un organismo che accompagna l'appalto, potrebbe essere uno strumento idoneo, come era stato scritto da autorevoli commentatori, da avvocati, dalla dottrina, i quali avevano accolto con favore tale strumento. Certo, non era stato spiegato come farlo, perché la norma, come sempre in Italia, ha bisogno di una sua spiegazione. L'ANAC, invece di spiegarlo, ha ritenuto che non fosse coerente con il sistema italiano e questo noi non lo capiamo, dal momento che le nostre imprese lavorano all'estero e che il collegio consultivo tecnico esiste in tutto il mondo, senza che nessuno abbia mai posto questo tipo di problema.

Poi è stato reso impossibile utilizzare l'accordo bonario o le transazioni tra imprese. Senza entrare troppo nel merito, per non tediarsi, faccio notare che la procedura è scritta in modo tale che alla fine nessuno ha interesse a finire con un accordo di precontenzioso, ma tutti vanno dal giudice, soprattutto la stazione appaltante, perché è la cosa più tutelante. È comprensibile; ma questo non è compatibile con i rischi che si stanno cor-

rendo, perché, senza parlare di imprese specifiche, alcune grandi imprese (di qualunque natura) hanno spesso avuto problemi proprio a causa del fatto che, nel corso delle esecuzioni, si accumulano notevoli riserve, necessariamente finanziati da loro. Ma, se poi alla fine si incassano dopo dieci anni, questo è un problema che si ripercuote, come oggi stiamo vedendo, al di là dei comportamenti «truffaldini» (uso questo termine per evidenziare il fatto che a volte succedono anche queste cose). Bisognerebbe, come purtroppo accade spesso in Italia, non oscillare troppo, cioè un momento consentire tutto e poi non consentire niente, ma trovare una giusta via di mezzo, che in questo caso è non impedire il contenzioso in esecuzione. Anche l'arbitrato probabilmente è stato accantonato troppo presto; qui il ruolo dell'ANAC potrebbe essere fondamentale.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il vostro contributo e spero che ci possiate lasciare un contributo scritto. Dicho conclusa l'audizione.

(I lavori, sospesi alle ore 10,45, sono ripresi alle ore 10,55).

I nostri lavori proseguono ora con l'audizione di rappresentanti di Confedilizia. Dò il benvenuto a Giovanni Gagliani Caputo, responsabile rapporti istituzionali, e Alessandra Quattrini, dello Studio Orrick, ai quali cedo immediatamente la parola.

GAGLIANI CAPUTO. Signor Presidente, preliminarmente vorremmo ringraziare la Commissione tutta per averci dato l'opportunità di esprimere il nostro parere su questa delicata tematica, della quale ci interessiamo per cercare di trovare semplificazioni affinché si possa arrivare, il prima possibile, a una velocizzazione delle procedure.

Nel caso specifico, ci siamo avvalsi della consulenza dell'avvocato Quattrini dello studio Orrick, che svolgerà in termini tecnici tutte le argomentazioni di nostro interesse. Quindi, cedo la parola all'avvocato Quattrini.

QUATTRINI. Buongiorno a tutti e ancora grazie mille di questa opportunità. Immagino che in questi mesi vi abbiamo già rappresentato tutte le problematiche e la complessità di questo codice che davvero – parlo da operatore del diritto – ha messo in grande difficoltà le imprese, a partire dalla partecipazione alle gare e nell'esecuzione dei contratti pubblici.

Come premessa, quindi, riteniamo fondamentale una revisione generale – che comprendiamo sia molto difficile – che permetta una partecipazione alle imprese italiane e comunitarie alle commesse pubbliche e che eviti contenziosi.

Parlo contro il mio interesse perché, ovviamente, più sono i contenziosi più lavoro c'è per me, ma le norme portano alle interpretazioni giurisprudenziali più disparate e quindi si aggrovigliano interpretazioni. Sottesa a ciò c'è la questione delle linee guide ANAC, che avrebbero dovuto chiarire le norme o creare norme secondarie, alcune a livello regolamen-

tare, altre di mera indicazione per le stazioni appaltanti, ma che molto spesso si sono manifestate come un irrigidimento delle stesse norme, per cui non solo non hanno chiarito, ma hanno addirittura complicato il sistema.

Passando all'esame del documento che abbiamo preparato con Confedilizia, un'esigenza che si manifesta come veramente prioritaria è la riformulazione dell'articolo 80 del codice, che ha subito una modifica con il decreto-legge semplificazioni, da poco convertito in legge, al comma 5, lettera c), che è stata spartita in c)-bis e c)-ter, uniformando alla normativa comunitaria almeno questa parte dell'articolo. Tuttavia, a nostro avviso si rende veramente necessaria una riformulazione dell'articolo 80, circa le dichiarazioni che le imprese devono presentare in sede di gara sui requisiti generali (reati, stato di fallimento, obblighi fiscali), la cui formulazione attuale – che mi pare consti di sei pagine – è veramente poco organica e complicata.

Nel vecchio codice, il decreto legislativo n. 163 del 2006, pur se con qualche aggiustamento necessario per i soggetti tenuti alle dichiarazioni, l'articolo 38 in realtà era una norma chiara rispetto ai requisiti generali. L'attuale formulazione è veramente confusionaria, non è sistematica; quindi, a nostro avviso crea molti problemi perché basta un errore in una dichiarazione per essere esclusi dalla gara.

Io mi occupo soprattutto di infrastrutture e trasporti, quindi di treni: parliamo di gare di 600 milioni di euro; se si sbaglia una dichiarazione si viene esclusi. Allora, si fa ricorso, la gara viene bloccata, il giudice dice una cosa, l'altra sezione ne dice un'altra. Insomma, la prima richiesta che vi facciamo è una riformulazione organica della norma.

Come ho detto prima, è stata apprezzata molto la modifica del comma 5, nella parte che riguarda i gravi illeciti professionali perché le imprese che si sono macchiate di gravi illeciti professionali sono escluse dalla partecipazione alle gare. Anche su questo punto si aspettava dall'ANAC una chiarificazione; in effetti, le linee guida sono state emesse, ma, come dicevo quale premessa generale, più che chiarire hanno irrigidito. Per esempio, nella norma si legge: «... l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili». Allora, potete ben immaginare che la locuzione «o altre sanzioni comparabili» lascia molta discrezionalità alla stazione appaltante rispetto alle penali che rilevano ai fini dell'illecito professionale. Sul punto si è aperto un mondo di giurisprudenza: la penale deve essere grave, il ritardo deve essere significativo? Si dovrebbe cercare, o a livello normativo o da parte dell'ANAC, di creare dei paletti perché altrimenti la discrezionalità della stazione appaltante nel valutare le sanzioni contrattuali che rilevano ai fini dell'illecito professionale diventa troppo ampia.

Un vuoto normativo che a nostro avviso esiste concerne l'articolo 48 del codice, che tratta della partecipazione da parte dei raggruppamenti temporanei di imprese, poiché, come sapete, possono partecipare i rag-

gruppamenti temporanei anche non costituiti, quindi costituendi, e solo in caso di aggiudicazione andranno dal notaio a sottoscrivere l'atto costitutivo del raggruppamento.

Ci sono due commi importanti all'articolo 48 che riguardano la modifica soggettiva del raggruppamento, cioè cosa succede se per esempio fallisce la mandataria o fallisce una mandante, se c'è il recesso della mandataria o il recesso della mandante. Nella norma però non è assolutamente previsto cosa succede in caso di modifiche soggettive dei raggruppamenti non ancora costituiti; quindi, nel caso in cui ci siano delle modifiche soggettive del raggruppamento, tra l'aggiudicazione e la sottoscrizione del contratto, nell'intervallo in cui il raggruppamento non è ancora costituito, l'articolo 48 non prevede una disciplina. La giurisprudenza per analogia ha applicato i commi 17 e 18, però manca una previsione. Tra l'altro il comma 19-bis, che è stato aggiunto nel correttivo, dice che «le previsioni di cui ai commi 17, 18 e 19» (è stato inserito perché erano considerati solo i raggruppamenti di imprese e non anche i consorzi e gli altri tipi di partecipazione collettiva alle gare); basterebbe che fosse ampliato con una modifica molto semplice, aggiungendo «e dai costituendi raggruppamenti» o «dai raggruppamenti ancora da costituire». Questa modifica risolverebbe questa problematica.

Un altro punto molto importante riguarda il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 49 del 7 marzo 2018, che è stato emanato per dettare le linee guida nell'esecuzione dei contratti in attuazione del codice: le linee guida sulla direzione dei lavori, la contabilità e su come va gestito il contratto. Infatti, con l'entrata in vigore del codice mano a mano sono state abrogate le norme esecutive del Regolamento n. 207 del 2010, che era il regolamento di attuazione del codice per la fase di esecuzione del contratto. Mano a mano che venivano emanate le linee guida dell'ANAC e in particolare il decreto ministeriale n. 49 del 2018, il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 è stato abrogato.

Il citato decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha sostituito il decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010, ma ha lasciato, a nostro avviso, un rilevante vuoto per quanto riguarda la disciplina delle riserve. Come sapete, nell'esecuzione dei contratti le riserve che appongono le imprese in relazione a mancati pagamenti, a sospensioni del contratto o a sospensione dei lavori, sono fondamentali e trovano sempre una soluzione transattiva, o comunque poi vanno in contenzioso. Il decreto ministeriale citato per quanto riguarda le riserve ha statuito quanto segue: «Il direttore dei lavori per la gestione delle contestazioni su aspetti tecnici e delle riserve si attiene alla relativa disciplina prevista dalla stazione appaltante e riportata dal capitolato d'appalto». Questo vuol dire che dall'entrata in vigore di questo decreto e con l'abrogazione del regolamento ogni stazione appaltante si disciplina le riserve: quindi, come devono essere apposte, i termini per l'apposizione, le modalità formali e sostanziali di contestazione da parte dell'appaltatore. Ogni stazione appaltante le stabilisce e fa come vuole, mentre prima nel regolamento intro-

dotto nel 2010 c'era una disciplina molto precisa che già a livello attuativo creava qualche incertezza interpretativa e da cui originavano contenzi. Immaginate che cosa può succedere se la disciplina delle riserve è lasciata alle singole stazioni appaltanti e ognuno decide come vuole. Potrebbe dire, per assurdo, in un capitolato che, se entro ventiquattro ore non viene contestata la sospensione dei lavori, l'impresa è definitivamente decaduta. Ognuno potrebbe stabilire contro l'appaltatore norme in fase di esecuzione che potrebbero essere veramente vessatorie. A nostro avviso dovrebbe esservi, con una modifica al decreto ministeriale n. 49 del 2018 o addirittura con una modifica al codice, una disciplina piuttosto dettagliata delle riserve che comunque permetta agli appaltatori e alle stazioni appaltanti una gestione più ordinata e disciplinata delle problematiche che sorgono nell'esecuzione dei contratti.

Un'altra problematica che volevamo evidenziare riguarda il subappalto e abbiamo visto come l'articolo 105 del codice sia stato oggetto da parte della Commissione europea di una procedura di infrazione, proprio con riguardo alla norma del subappalto su vari aspetti, come sul divieto del subappalto al subappalto o sul limite del 30 per cento del subappalto.

A nostro avviso, c'è un'altra norma che, almeno in fase di prima applicazione del codice, ha creato molte incertezze interpretative, perché tra i contratti che non sono considerati subappalto ci sono le «prestazioni rese in favore dei soggetti affidatari in forza di contratti continuativi e di cooperazione, servizi e/o fornitura, sottoscritti in epoca anteriore all'indizione alla procedura finalizzata all'aggiudicazione dell'appalto». Il concetto è quello di contratti continuativi e di cooperazione: che cosa si intende per questa tipologia di contratti? Quali sono questi contratti? La norma dice che se hai sottoscritto un contratto di cooperazione o un accordo-quadro con un'impresa terza prima della gara, allora quello non sarà più un subappaltatore perché già collaborava con l'appaltatore e quindi non è subappalto. Capite bene che questo potrebbe portare anche alla possibilità di aggirare la norma perché, appunto, il subappalto è soggetto a dei limiti, cioè che non si può subappaltare più del 30 per cento delle prestazioni oggetto del contratto e ci sono norme da rispettare per quanto riguarda l'antimafia, le dichiarazioni e i requisiti che deve avere il subappaltatore. Potrebbe succedere che qualcuno pensi di stipulare contratti e accordi quadro prima che venga bandita la gara per poi aggirare la norma e non subire le limitazioni del subappalto. Ci dovrebbe essere un chiarimento su cosa si intende veramente per questi contratti e magari mettere ulteriori paletti.

Un'altra incongruenza del codice deriva dall'articolo 122, che riguarda i settori speciali come i trasporti, l'energia e l'acqua. Per questa tipologia di contratti, che afferiscono a particolari settori, le norme del codice sono affievolite. Sono norme particolari, ma l'articolo 122, in particolare per le procedure di scelta del contraente in questi settori, è poco chiaro e rinvia alle norme dei settori ordinari. A nostro avviso, dovrebbe essere stabilito con più dettaglio quali sono le norme che le stazioni appaltanti devono applicare quando bandiscono gare nei settori speciali.

Un'altra norma che si potrebbe modificare riguarda l'articolo 178 del codice, in materia di concessioni autostradali, che prevede che le amministrazioni non possano procedere agli affidamenti delle concessioni autostradali scadute o in scadenza facendo ricorso alle procedure previste dall'articolo 183. Le concessioni autostradali scadute non possono essere affidate secondo le procedure di *project financing*. Nell'ottica della normativa europea, a cui il codice dà attuazione, questa ci sembra una limitazione molto forte. Tra l'altro, in un momento in cui non si trovano mai i finanziamenti per le opere, prevedere che le concessioni possano procedere con finanziamenti parzialmente o totalmente a cura dei privati, non dovrebbe essere escluso, ma favorito. Tra l'altro è una norma che è stata inserita nell'ultimo correttivo ed è auspicabile che venga modificata.

Un'altra norma molto poco chiara è quella contenuta all'articolo 183 che disciplina tutta la finanza di progetto. È una vecchia questione, perché la finanza di progetto è molto diffusa per quanto riguarda le opere e i lavori, mentre poco per la fornitura e i servizi; questo perché, anche nel vecchio codice, la normativa non è mai stata molto chiara.

Infatti l'articolo 183 al primo comma dice: «Per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, ivi inclusi quelli relativi alle strutture dedicate alla nautica da diporto, inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, ivi inclusi i Piani dei porti, finanziabili in tutto o in parte (...»). Pertanto l'articolo 183 stabilisce che solo questa tipologia di opere può essere affidata in *project financing* (finanza di progetto): invece si chiede che ciò sia possibile anche nel campo delle forniture e dei servizi. Perché solo nei lavori o nelle opere di pubblica utilità? Non si vede la ragione. Una norma di questo tipo è molto restrittiva della concorrenza, perché comunque impedisce di realizzare altre tipologie di opere, che non rientrano nei lavori pubblici, tramite la finanza di progetto.

Tornando invece al subappalto, a nostro avviso necessiterebbe di un ampliamento il fatto che il comma 13 dell'articolo 105 del codice permette il pagamento diretto da parte della stazione appaltante al subappaltatore solo in alcune ipotesi. Invece, a nostro avviso, proprio per evitare ritardi nei pagamenti (normalmente la stazione appaltante paga l'appaltatore, il quale poi procede al pagamento del subappaltatore), sarebbe opportuno che, una volta eseguite le prestazioni affidate in subappalto, fosse previsto come norma generale (e non solo in alcune ipotesi) il pagamento diretto su richiesta del subappaltatore, ovviamente con le dovute verifiche sui requisiti e sulle problematiche penali. Il subappalto favorisce sicuramente le piccole e medie imprese, che non possono partecipare direttamente alle gare, non avendone i requisiti; questo permetterebbe loro di non finire strozzate (perché non vengono pagate), di mantenere i lavoratori e di continuare a rispettare le regole fiscali e i pagamenti. Chiediamo quindi di togliere le limitazioni previste all'articolo 105.

Un'altra problematica che riguarda il *project financing* (l'ultima di quelle che sottoponiamo oggi alla vostra attenzione) è dovuta al fatto

che sicuramente c'è ancora, come c'era nel vecchio codice, una confusione per quanto riguarda i requisiti. La procedura di *project financing* prevede due strade: o l'amministrazione inserisce nei programmi le opere e le mette a gara direttamente con le procedure del *project financing* oppure può esserci una proposta da parte dei privati (ai sensi dell'articolo 183, comma 15). Cioè i privati propongono all'amministrazione un progetto, l'amministrazione vaglia questo progetto e, se lo ritiene valido e di suo interesse, nomina il proponente come promotore. Poi l'amministrazione mette a gara il progetto del proponente; a tale gara partecipa anche il proponente, il quale, se non vince, può adeguare la sua offerta a quella dell'aggiudicatario; altrimenti gli viene comunque pagato il progetto presentato, che è stato messo a base di gara. Però c'è ancora, a nostro avviso, una confusione nell'ambito dei requisiti che il proponente deve dichiarare quando va a presentare la proposta. Esso infatti, oltre alla proposta, al progetto e alla parte economico-finanziaria dell'opera, deve comunque possedere dei requisiti, generali e speciali. A nostro avviso c'è molta poca chiarezza, perché l'articolo 183 rinvia all'articolo 170, che sono i requisiti del concessionario, ma poi non chiarisce. Quindi, all'atto della presentazione delle proposte, c'è sempre questa incertezza, che spesso porta le stazioni appaltanti a richiedere integrazioni o addirittura a escludere le proposte, proprio perché non vi sono i requisiti. In realtà non è così: semplicemente non è stato compreso quali erano le dichiarazioni o come doveva essere presentata la proposta. Questi sono i principali dubbi che abbiamo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per le loro esposizioni. Procediamo con le domande dei commissari.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio innanzitutto per l'importantissimo lavoro di comparazione che è stato fatto, che in mezz'ora di tempo ha passato in rassegna tutto quello che c'era prima, quello è subentrato e quello c'è adesso. Spero che gli audit ci lascino questo prospetto, perché esso è fondamentale. Ultimamente si è cercato di estrapolare le parti un po' più in difficoltà del compendio del codice dei contratti, che sappiamo tutti essere estremamente complesso, per porvi mano e per inserire qualche novità nel decreto semplificazioni. La mia posizione, come è noto, era quella di non farlo, anche se poi siamo andati tutti nella direzione di ritirare questo pacchetto di emendamenti, perché il problema era quello di non riuscire ad approfondire in maniera sufficiente; anche se gli emendamenti avevano sicuramente un valore importante, non si riusciva comunque a risolvere, ma anzi si andavano a creare ulteriori difficoltà, perché gli interessi che attraversano il codice degli appalti sono tantissimi e molto diversi l'uno dall'altro. È difficile riuscire a fare sintesi e a trovare una linea che consenta in qualche maniera di stendere una normativa che non solo «accontenti», ma che sia soprattutto in grado di essere chiara. Sarà difficile accontentare, perché ovviamente, trattandosi di interessi diversi, ci sarà chi sarà soddisfatto e chi no. Però l'importante è avere almeno una norma chiara, cosa che ad oggi non c'è.

L'idea, in accordo con il Presidente, era quella di riprendere gli emendamenti che sono rimasti fuori dal decreto semplificazioni in quanto non omogenei per griglia (nel senso che il decreto semplificazioni ha poi dovuto ricondursi a una determinata griglia normativa, da cui questi emendamenti sono stati esclusi). Essendo stato fatto un lavoro piuttosto egregio nelle Commissioni, c'è l'intenzione di riprenderlo, per cercare di costruire una sorta di pacchetto, un piccolo compendio già in indirizzo di ristrutturazione e di revisione del codice dei contratti. L'approfondimento che già è stato fatto e quello degli altri interlocutori che sentiremo ci permetterà – mi rivolgo al Presidente – di cominciare effettivamente a mettere mano a una parte sostanziale, perché si tratta di estrapolare la parte più confusa e di cominciare a dare un segnale molto positivo. Per cui di questo io la ringrazio.

Le faccio inoltre una domanda, che mi è di grande interesse. Io ho lavorato in Serravalle strade, per cui so bene come funziona il sistema degli appalti, anche piuttosto sostanzioso, perché purtroppo si tratta di importi di natura considerevole. Ho avuto problemi con la questione delle riserve, nel senso che, se è vero che le riserve sono un elemento necessario per poter discutere, anche se non chiarito, non a posto e assolutamente confuso, io ho provato a trovarmi riserve da 3 miliardi e 400 milioni di euro con un soggetto molto importante, che era in grado di tenere fermo.

Nonostante l'applicazione di quanto previsto contrattualmente, ovvero la possibilità di risolvere con una transazione, con un lodo, con quello che vuole, non c'è stato niente da fare, si è finiti davanti a un giudice. Voglio dire – e lei me lo può insegnare – che anche le riserve possono essere presentate entro un *range* che non deve mai superare quello che è l'importo dell'appalto: parliamo di 3,4 miliardi di euro su una tratta da 650 milioni di euro. Poi, per l'amor di Dio, la questione si è sistemata. Però, a volte, questi strumenti vengono usati in maniera negativa. Sto parlando del settore delle concessioni autostradali.

Sinceramente, ritengo necessario chiarire il termine di riserva in modo che ciascuno lo abbia ben presente. Una volta c'erano le vecchie perizie suppletive, e, un po' alla volta, partivi da 50 e trovavi l'opera finita a 200, e si andava avanti. Tolto questo, non succede una cosa del genere ma c'è un fermo con un rincaro e una serie di disagi non indifferenti.

Per quanto concerne il *project financing*, ritengo che forse sarebbe utile provare a sperimentarlo perché le grandi opere autostradali vengono impostate a livello pubblico, ma poi si cercano gli investitori. Ma che interesse ha un investitore, estero piuttosto che italiano, a venire a investire? Forse l'analisi dovrebbe essere condotta con il *project financing*: per le cosiddette opere «calde», se metto dentro dei soldi, una volta finito, ho un ritorno perché sono concessionario. Se invece non sono concessionario e devo prendere i soldi – certo, magari ho il 10 per cento della società – ho qualche dividendo. Per cui, la valutazione sta in questo: ha più peso riuscire a portare avanti una finanza di progetto che mi metta nella condizione, come concessionario, di avere questo tipo di ritorno oppure avere il 10 per cento e partecipare ai dividendi? Poi, tante volte dipende dal si-

stema societario che magari impiega i dividendi; ecco perché dopo si sfilarono tutti. Io ho visto gli investitori sfilarsi un po' alla volta, anche le banche; non avevano necessità. Poi sono intervenute anche delle norme per cui se hai poco puoi chiedere direttamente la liquidazione e tirarti fuori, così impegni anche la società che deve liquidarti perché, avendo solo il 2-3 per cento, puoi essere liquidato. Ecco, mi piacerebbe fare una valutazione sulle due possibilità.

QUATTRINI. Sulla disciplina delle riserve, le do certamente ragione, senatrice, poiché, creando situazioni spesso spiacevoli, devono essere regolamentate. Non si può lasciare la discrezionalità a ogni stazione appaltante. Tra l'altro, sapete meglio di noi come le stazioni appaltanti possono essere un piccolo Comune piuttosto che una Regione o una società di qualsiasi natura, che spesso si trovano in grande difficoltà nella gestione tecnica delle commesse. Vediamo, per esempio, cosa è successo per le commesse dei treni regionali, che ora stanno in capo a RFI che compra i treni come centrale committenza e poi li vende alle Regioni. Prima erano le Regioni a comprare direttamente i treni, quindi dovevano amministrare e gestire commesse tecniche, e comunque si appoggiavano sempre a RFI, perché la gestione da parte loro non era possibile poiché tecnicamente al loro interno non hanno queste competenze. Allora, il problema sorge là dove devono andare a fare dei capitolati, già complessi, in cui disciplinare *ex novo*, come vogliono, le riserve e il procedimento. Peraltro, queste problematiche da lei correttamente evidenziate, senatrice, succedevano già con il vecchio regolamento dei lavori pubblici, che era disciplinato benissimo, figuriamoci ora. Anche nel decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 era disciplinato; ora non c'è più niente; tutto è lasciato alla totale discrezionalità ed è una cosa gravissima. La questione va disciplinata al più presto.

PRESIDENTE. Faccio un intervento provocatorio. Rispetto al Codice dei contratti attuale il precedente forniva un quadro complessivo più chiaro?

QUATTRINI. Sì. Il vecchio codice, il decreto legislativo n. 163, era del 2006. Per il regolamento di attuazione, per disciplinare, appunto, l'esecuzione dei contratti, tra cui le riserve, la contabilità, sono passati quattro anni, perché il regolamento è stato emanato nel 2010 con decreto del Presidente della Repubblica. Quindi, c'è stato un vuoto in cui si continuavano ad applicare le vecchie norme, la Merloni; insomma, c'è stato un pasticcio. Allora, cosa ha detto il nuovo legislatore? Evitiamo di impiegarci quattro anni per emanare un nuovo regolamento, come è successo allora; eliminiamo il regolamento di attuazione, emaniamo linee guida dell'ANAC oppure decreti interministeriali o ministeriali che disciplinino l'attuazione del codice. Che cosa è successo? Prima di tutto l'ANAC si è trovata a dover emanare forse centinaia di linee guida: siamo arrivati al 2019 e, se non erro, ne sono state emanate otto. Quindi, il ritardo c'è stato co-

unque, perché dal 2016 già tre anni sono passati. Dopodiché, come è successo, spesso non si è compreso il valore vincolante o meno delle stesse linee guida, ragion per cui la stazione appaltante deve o no rispettarle? Possono essere impugnate perché sono regolamenti? Possono essere impugnate con l'atto applicativo?

Quindi, rispondendo alla domanda del Presidente, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010 la questione era disciplinata.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Paradossalmente era meglio il precedente.

QUATTRINI. Esatto, perché l'attuale normativa prevede che ogni stazione appaltante faccia la sua disciplina di riserve e le riporti nel capitolo. Non so cosa succederà. Sinceramente tutta questa discrezionalità fa un po' paura.

Relativamente al *project financing*, si possono fare le concessioni di costruzione e gestione, quindi dalla gestione hai il tuo tornaconto, anche per i finanziatori, facendo dei raggruppamenti in cui c'è la parte dei costruttori e la parte di quelli che poi devono gestire. Tra l'altro, possono venire anche società straniere che gestiscono altre tipologie di opere come quelle italiane, come sta succedendo nei trasporti. Alle gare sul trasporto pubblico locale partecipano anche gestori stranieri; questo è il punto che anzi amplia la concorrenza.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di Confedilizia per il loro contributo che sarà certamente valutato e utilizzato per una revisione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

(*I lavori, sospesi alle ore 11,35, sono ripresi alle ore 11,45*)

PRESIDENTE. Passiamo ora all'audizione dei rappresentanti di CGIL CISL, UIL. Do il benvenuto, per la CGIL, a Rosario Strazzullo, coordinatore area della contrattazione e del mercato del lavoro, Sergio Genco, area della contrattazione e del mercato del lavoro e Giorgia D'Erico, coordinatrice segreteria nazionale rapporti con il Parlamento; per la CISL: Andrea Cuccello, segretario confederale, e Paolo Acciai, del dipartimento politiche dei servizi e del terziario; per la UIL: Fernando Mariani, funzionario, e Marzia De Marchis, funzionario.

Cedo quindi la parola al signor Genco.

GENCO. Vi ringrazio per questa audizione unitaria di CGIL, CISL e UIL su una questione di grandissima rilevanza politica. Alla fine dell'audizione vi lasceremo la nostra memoria, ma vogliamo entrare subito nel merito: c'è grande preoccupazione da parte nostra e nasce dal fatto che si va a una vera e propria ridiscussione complessiva del codice degli appalti, a nemmeno un anno e mezzo dal correttivo e a nemmeno tre anni dal codice, istituito con il decreto legislativo n. 50 del 2016.

Si parte, a nostro avviso, da una premessa che non è oggettiva: il codice avrebbe bloccato il sistema degli appalti in Italia. Non è così, perché i dati empirici, non solo forniti dall'ANAC e dalle associazioni, ma anche dal centro studi della Camera, ci dicono che non è così. Abbiamo avuto un picco di caduta nel 2016, ma era una conseguenza plausibile, perché la stesura del codice è avvenuta negli anni 2015-2016 ed era necessario un tempo di adeguamento per le stazioni appaltanti e la pubblica amministrazione per portare avanti il codice. Era del tutto normale che ci potesse essere una caduta degli investimenti, ma negli anni 2017-2018 c'è stata una ripresa fortissima, come dimostrano dati concreti. Si è passati da 102 miliardi nel 2016 a 138 miliardi nel 2017, con un aumento del 36 per cento degli investimenti. Secondo i dati di Camera e Senato, la crescita continua; nel primo quadriennio del 2017 ci sono stati 29 miliardi di investimenti, mentre nel primo quadriennio del 2018 ci sono stati 41 miliardi di investimenti, con un incremento del 41 per cento. Nel solo settore delle infrastrutture e dei trasporti la progettazione aumenta nel 2017 del 20 per cento e nel 2018 del 28 per cento. I bandi per la realizzazione di opere pubbliche nel 2017 aumentano dell'11 per cento, nel 2018 aumentano del 27 per cento nei primi quadrienni; le aggiudicazioni nei primi mesi del 2018 segnalano un incremento del 43 per cento. È un mercato in nettissima ripresa. Uno strumento come il codice degli appalti non può quindi essere definito come un qualcosa che sta bloccando gli appalti, perché non è così.

L'altra parola chiave che a noi suscita qualche dubbio e preoccupazione è «sempificazione». La semplificazione è assolutamente giusta e legittima, ma vi chiedo di fare attenzione: si tratta di semplificazione o della volontà di deregolamentare una materia di estrema importanza? Ricordo a me stesso che il decreto-legge n. 163 del 2016 e il relativo regolamento contava 615 articoli. Il regolamento venne approvato quattro anni dopo l'approvazione del codice. Adesso abbiamo un codice con 220 articoli. C'è poi anche tutta la partita relativa alle linee guida.

Se bisogna procedere a una semplificazione, lo si fa solo affrontando uno dei pilastri della legislazione che è quello che attiene alle stazioni uniche appaltanti e ai centri aggregatori di spesa, che devono rappresentare la qualità vera per portare avanti un'azione importante. Su questo c'è un ritardo che è dovuto al fatto che negli ultimi anni il decreto attuativo per individuare le stazioni uniche appaltanti non è stato emanato. Viene a mancare un elemento di grande importanza.

Il decreto attuativo è uno strumento che deve adottare il Governo, affinché successivamente l'ANAC possa elaborare gli aspetti tecnici perché le domande possano essere formulate. Questo è un punto essenziale che attiene alla capacità del codice di sprigionare le proprie qualità, ma senza le stazioni uniche appaltanti la situazione non può che essere assolutamente negativa. Oggi è negativa perché abbiamo circa 55.000 tra stazioni appaltanti e centri aggregatori di spesa: 55.000 piccoli feudi di grande discrezionalità nel gestire il denaro pubblico, quando si dovrebbe procedere a restringere al massimo le stazioni appaltanti, cercando nel contempo di

far sì che possano esprimere un grande senso di qualità. Attraverso le stazioni uniche appaltanti si esprime tutta la politica relativa alla programmazione, alla progettazione, alla messa in gara, all'aggiudicazione e alla fase esecutiva sia dell'opera che del servizio.

Si è accumulato pertanto questo ritardo; mancano i decreti attuativi della Presidenza del Consiglio dei ministri per individuare gli ambiti territoriali e i requisiti tecnici e organizzativi. Qui bisogna dare un forte impulso per velocizzare quanto ancora manca.

C'è un altro aspetto che noi riteniamo importantissimo per l'applicazione del codice. Nella vecchia legislatura avevamo l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (non è solo un fatto nominalistico), mentre oggi c'è l'ANAC (Autorità nazionale anticorruzione). Noi consideriamo un errore la riduzione del ruolo dell'ANAC, proprio per la situazione che c'è in Italia nel sistema degli appalti. L'impostazione precedente fu quella di tentare di far ritornare in una situazione di normalità il sistema degli appalti, che era in una situazione di gravissima opacità. Tutti quanti abbiamo presenti i livelli di corruzione, tutti quanti abbiamo presente la pubblicistica che c'è stata, tutti quanti abbiamo presente il fenomeno della penetrazione delle mafie nel sistema degli appalti. Una situazione di questa natura non è che sia venuta meno dall'oggi al domani; riteniamo pertanto che si debba fare molta attenzione per quanto riguarda la scelta di indebolire l'ANAC, che deve poter esercitare un ruolo di regolazione, di vigilanza e di controllo, ma anche sanzionatorio, e che deve avere un grande ruolo per quanto riguarda la prevenzione della corruzione e la prevenzione delle infiltrazioni della mafia. Affinché possa essere esercitata la trasparenza, noi pensiamo che questo ruolo debba essere rafforzato e non indebolito; indebolire l'ANAC secondo me significa riaprire queste maglie.

Mi avvio a concludere evidenziando alcune altre questioni, che ribadiamo anche nella memoria. Nel sistema degli appalti, in modo particolare per quanto riguarda le opere, noi segnaliamo che l'aspetto della progettazione è un elemento centrale, perché la progettazione (o la cattiva progettazione) negli anni scorsi ha dato luogo al dilatarsi dei tempi e all'aumento dei costi finali per un'opera; la qualità della progettazione è un aspetto essenziale. Aver individuato tre livelli (progettazione tecnica, progetto definitivo e progetto esecutivo) è assolutamente importante; noi speriamo che da questo punto di vista il legislatore continui a tenere fermo il punto della progettazione esecutiva per mandare a gara un'opera, senza ritornare al vecchio elemento della progettazione generica, che certo dava la possibilità di fare subito l'appalto, ma che però poi creava i problemi che conosciamo.

Per quanto riguarda il settore ordinario, noi auspichiamo che la progettazione relativa all'appalto integrato continui a rimanere in capo alle stazioni appaltanti e alla pubblica amministrazione, escludendo la possibilità che ci sia progettazione ed esecuzione dell'opera.

Un altro aspetto che vogliamo ribadire è la centralità dell'offerta economicamente più vantaggiosa. C'è stata un'ampissima discussione da questo punto di vista e le direttive hanno dato un'indicazione molto precisa: il

minor prezzo deve diventare un fatto residuale e marginale, proprio per le conseguenze che determinava l'utilizzazione scriteriata del criterio del minor prezzo. È necessario puntare all'offerta economicamente più vantaggiosa, cioè all'insieme dei fattori e alla qualità di un progetto, non al fatto che si ricorra alla massiccia riduzione dei costi per vincere un appalto. Questa è una sollecitazione che facciamo.

Un'altra sollecitazione è che noi riteniamo un errore portare la soglia del massimo ribasso fino alla soglia comunitaria di 5.500.000 euro. Auspichiamo inoltre la non estensione del subappalto e del subappalto a caduta, perché il subappalto in Italia (non in Francia, né in Germania, né in Inghilterra), soprattutto se incontrollato, ha determinato quei fenomeni degenerativi che il legislatore conosce bene. Allargare queste maglie diventa pericoloso, come anche per quanto riguarda la questione che attiene alle procedure negoziate senza bandi di gara. Noi pensiamo che sia un errore incrementare fino a 2,5 milioni di euro la possibilità di ricorrere a procedure negoziate senza bandi di gara. Tale errore produce discrezionalità e arbitrio e può produrre gli elementi di cui parlavo innanzi per quanto riguarda l'aspetto dell'infiltrazione delle mafie nel sistema degli appalti.

C'è infine l'aspetto lavoristico del codice. Ci sono stati dei punti rilevanti, assolutamente positivi, che noi vogliamo riproporre alla vostra attenzione. È assolutamente positivo il fatto che nel codice si indichi e si individui il contratto da applicare ai lavoratori (non era così). Individuare l'applicazione del contratto nazionale, in un'opera o in un servizio, è di grande importanza per il rispetto dei diritti dei lavoratori, così come è assolutamente importante la parte che attiene alla non ribassabilità del costo della manodopera, perché la competizione deve essere fatta sulla qualità e non può essere fatta sulla riduzione del costo del lavoro.

Nel momento in cui la competizione è fatta sulla riduzione del costo del lavoro, l'opera che viene realizzata è povera, come è povero il servizio, ma i problemi per i lavoratori sono assolutamente negativi. Mi focalizzo su qualche altro aspetto e concludo.

L'individuazione del contratto da applicare e la non ribassabilità del costo della manodopera ci introducono all'applicazione della responsabilità in solido, che è assolutamente importante nel momento in cui i lavoratori non vengono pagati o non gli vengono corrisposti gli oneri riflessi. Altro elemento è l'applicazione delle clausole sociali nei cambi d'appalto a difesa dell'occupazione, la perentorietà dell'applicazione: si tratta di aspetti di grande importanza per i lavoratori già contenuti nel corpo della legislazione vigente, che noi auspichiamo siano salvaguardati e non messi in discussione.

Dopodiché, siamo a disposizione per dare un nostro contributo di merito rispetto a una legge strategica per il nostro Paese, se è vero come è vero che il sistema delle opere e dei servizi occupa il 16 per cento del PIL nazionale: da qui l'importanza del settore degli appalti.

PRESIDENTE. Cedo ora la parola ai colleghi affinché possano svolgere i loro interventi.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio gli audit per il loro contributo. Non so se i colleghi converranno con me, ma vorrei chiarire alcune questioni, altrimenti passa il messaggio di uno stravolgimento del Codice degli appalti, che, come sapete meglio di me, è un compendio normativo piuttosto complesso.

Quello attualmente vigente (circa 200 articoli) è il frutto di una revisione del codice precedente (lei ha richiamato circa 600 articoli) e avere accorpato così le norme sicuramente è parso, a coloro che ne hanno fatto uso in questi anni, un grande valore. Purtroppo, però, dalle varie audizioni di tutti gli interessati che si sono succedute negli ultimi mesi – abbiamo iniziato prima di dicembre – se alcuni hanno esternato posizioni simili alla sua, altri hanno manifestato il contrario, ragion per cui ci si rende conto, mettendo insieme tutti coloro che hanno partecipato, quanto questo codice di soli 200 articoli circa, se è vero che è più compatto e ridimensionato, presenta pur tuttavia diverse difficoltà nella sua applicazione. Pensiamo al ruolo dell'ANAC, che è di fondamentale importanza: ho lavorato per anni con ANAC per cui conosco benissimo i suoi compiti, come conosco il presidente Cantone già da prima di essere senatrice.

L'ANAC riveste un ruolo certamente fondamentale: un conto è il Codice dei contratti che deve viaggiare con una regolamentazione precisa, chiara, neutra, pulita; altro conto è l'ANAC che deve intervenire laddove per qualsiasi motivo si interrompano trasparenza, chiarezza e linearità del procedimento. Sono ruoli diversi. Il codice è un compendio normativo nato per dare spazio a un determinato settore economico, finanziario, lavorativo del nostro Paese. L'ANAC ha un altro tipo di ruolo.

L'avvocato Quattrini che abbiamo auditato prima di voi ha giustamente detto che, delle molte linee guida che dovevano essere emanate da ANAC, ne sono state fatte solo otto perché non ce l'ha fatta, perché non poteva; altrimenti sovrapponiamo un insieme di norme che servono per una determinata fattispecie a un organo che non serve più né per gli appalti pubblici né per valutare se i procedimenti siano o meno corretti. È necessario trovare un giusto equilibrio, senza sovrapposizioni, altrimenti è un problema.

Secondo me, il codice ha sicuramente bisogno di uno snellimento, ma non teso a una semplificazione che dà la sensazione di diventare – mi permetto di dire – banale o non abbastanza focalizzato sull'importanza che può rivestire.

Oggi come oggi, con tutto quello che abbiamo alle spalle rispetto a una situazione economica che ha portato a un declino dell'attività edilizia in tutte le sue fattispecie, con un successivo lento e progressivo miglioramento, abbiamo bisogno di regole certe e chiare, che, in alcune parti di questo compendio normativo, non ci sono oppure ci sono ma non aderiscono più alla realtà, ragion per cui quello che si vuole fare non è prendere il codice e stravolgerlo, liberalizzarlo, deteriorarlo, aprire a situazioni che io definisco incresciose o, come qualcuno ha anche detto – non è il suo caso, mi riferisco ad altre situazioni – aprire alla mafia.

Premetto che io sono anche membro della Commissione antimafia dove ne abbiamo parlato perché anche questo aspetto dovrà avere una nicchia, ritagliarsi uno spazio all'interno di quella che è la revisione del compendio normativo affinché si tenga presente la questione dell'infiltrazione mafiosa. L'infiltrazione mafiosa, infatti, non è più localizzata, è diffusa; non vale più solo per i grandi appalti, ma oggi si è praticamente appoggiata su un certo tipo di tessuto da Nord a Sud e purtroppo ci sono situazioni che ci portiamo avanti e che cerchiamo di arginare ognuno per il proprio ruolo.

Quello che questa Commissione vorrebbe fare e che ha tentato forse di fare – mi permetto di dire impropriamente, perché non era forse il provvedimento semplificazioni quello più idoneo – era cercare di dare una risposta ai tanti interlocutori che abbiamo sentito e che non erano contenti. Si sono lamentati che il codice non va bene e guardate che ne abbiamo sentite tante; non abbiamo sentito solo una categoria, ma abbiamo sentito di tutto e di più. Allora è venuto spontaneo, perché la politica serve anche a questo (non si scrivono solo norme, ma si cerca di dare delle risposte), presentare degli emendamenti al decreto semplificazioni per poter cominciare a inserire delle modifiche dentro un provvedimento che pareva essere quello giusto. Così non è stato, perché la griglia non prevedeva questa possibilità, per cui sono stati accantonati nella precisa intenzione di riprendere in mano e toccare quelle situazioni che così chiaramente ci erano state esposte e che sono motivo di preoccupazioni. Queste audizioni hanno infatti la finalità di fare un'indagine tra tutti coloro cui si rivolge il codice degli appalti, verificare quali sono le istanze e trovare un punto di accordo.

Questo non significa smontare il codice, non significa alleggerirlo, ma significa cercare di entrare nel merito. Ben venga, perché – lo ripeto – non ero dell'opinione di toccare il codice degli appalti in maniera così radicale, perché ne avremmo fatto un colabrodo e non sarebbe andato bene, perché il codice va preso nella sua interezza e va verificato alla luce di queste analisi, salvaguardando le parti che sono sicuramente positive e buone, se integrate alla luce di tutto ciò che abbiano sentito dagli operatori. Ovviamente poi tutto questo deve essere presentato e non «calato» dall'alto, perché sono dell'opinione che qualsiasi strumento di questa natura debba avere un consenso ampio, perché è facile portarlo fuori e scatenare una rivoluzione se non hai un consenso. Non è questa la nostra intenzione, ma la finalità era invece quella di cercare di alleggerire il peso che purtroppo il codice si porta dietro.

Nelle tante audizioni svolte, sono pochissimi quelli che hanno detto che ci sarebbe solo da verificare un elemento del codice degli appalti. È un elenco di audizioni quelle che abbiamo svolto e hanno avuto un esito che mi ha lasciato abbastanza perplessa. Avendo anche lavorato in questo ambito, anche se solo per un settore, mi sono resa conto che le difficoltà sono tante e vanno dalla presentazione dei documenti per accedere a una gara alla difficoltà che hanno i funzionari nel firmare. Ecco perché i funzionari vogliono l'ANAC: hanno paura e hanno ragione, perché un funzio-

nario che deve firmare una gara, domani mattina può finire sotto processo. Per cui è nostra intenzione cercare, attraverso queste audizioni, di trovare il meccanismo di equilibrio e risolvere le situazioni più preoccupanti che sono emerse.

PRESIDENTE. Do ora la parola ad Andrea Cuccello, segretario federale della CISL.

CUCCELLO. Signor Presidente, innanzitutto grazie a tutti i membri della Commissione per questa convocazione e per la vostra presenza. Abbiamo avuto anche il vantaggio di sentire quale sia l'intendimento dei Commissari su questo argomento.

Pensiamo innanzitutto che nel corso del tempo rispetto alla materia del codice dei contratti si sia fatto un buon lavoro, proprio per l'opera di semplificazione di cui abbiamo parlato: siamo partiti da circa 615 articoli e 37 allegati del precedente testo normativo ai 220 e 25 allegati attuali. Diciamo però anche che, all'interno del codice dei contratti pubblici, non ha mai trovato effettiva applicazione un elemento che riteniamo assolutamente importante che è quello del confronto. All'interno del codice era prevista, attraverso l'attivazione dell'articolo 212, la cosiddetta cabina di regia. La cabina di regia era un elemento centrale proprio per fare in modo che ci fosse, attraverso tutti i soggetti che compongono la filiera, dai datori di lavori alle associazioni maggiormente rappresentative delle organizzazioni sindacali, la possibilità di un confronto e mettere a posto, strada facendo, un codice dei contratti che contiene alcuni elementi di difficoltà.

Lo chiediamo con forza: la cabina di regia è il luogo dove progressivamente valutare tutte le cose che non funzionano. Non essendoci stato questo luogo, si è trovata una strada più breve che non possiamo condividere. Abbiamo visto, ad esempio, che all'interno del decreto semplificazioni, che è stato strumentalizzato sostanzialmente come una margherita, si è scelto il pezzo dove andare ad intervenire: non è un tipo di azione che possiamo condividere. Se lo spirito è invece quello di modificare il codice insieme, capendo anche quali possono essere stati gli elementi di debolezza, allora è un altro discorso. Farlo attraverso la decretazione ci sembra una prova scorretta, anche perché non si guarda il complessivo, ma si va ad intervenire solo su singoli aspetti, spesso e volentieri senza nemmeno sapere quali potranno essere le ricadute sia dal punto di vista occupazionale, sia per le aziende.

Ribadiamo l'importanza di attivare la cabina di regia. Occorre azzerare la decretazione e, in modo altrettanto proporzionale, far crescere la possibilità di un continuo confronto. C'è poi bisogno di dare certezza alle regole. Non crediamo salutare, infatti, che si possa ogni anno e mezzo o due cambiare la normativa, perché si crea una condizione di sconcerto che va sicuramente nella direzione opposta rispetto a quella auspicata dal mio amico Genco. È vero che i numeri sono andati tutti in fase di miglioramento, ma è successo perché nel frattempo abbiamo avuto un momento

di stabilità rispetto al quadro normativo. Se ci rimettiamo a toccare la palla un po' «a casaccio» – passatemi il termine – il rischio è che ci possiamo trovare di fronte a un rallentamento. Voglio ricordare che, ad esempio, il settore delle costruzioni ha portato a livello nazionale al dimezzamento dei dipendenti all'interno delle casse edili.

Bisogna quindi garantire maggiore stabilità alla normativa, ma nello stesso tempo bisogna fare anche formazione nella pubblica amministrazione. Un altro problema che abbiamo avuto nel momento del passaggio e che spesso e volentieri riteniamo un elemento imprescindibile, affinché non ci sia il blocco dei bandi, è che anche la pubblica amministrazione deve essere messa nella condizione di scegliere e di non vivere nella condizione di terrore. Se si vive nella condizione di terrore all'interno della pubblica amministrazione il rischio è che si possano bloccare le opere. Quello che chiediamo è che ci sia anche un affiancamento e una rassicurazione, nel senso che bisogna capire bene come funziona il sistema e fare in modo che le persone coinvolte possano essere messe nelle condizioni migliori per lavorare.

Dobbiamo riconoscere che l'ANAC ha svolto un notevole lavoro. In Italia è sempre stata altissima la percezione del livello di corruzione: non ci facciamo mancare niente e su tutto il territorio abbiamo tre grandi mafie che imperversano, che sono uscite dai confini storici e sono andate ben al di là dei confini nazionali. Anche grazie all'operato dell'ANAC, sono state scoperte realtà importanti e molto delicate all'interno del nostro Paese. Siamo chiaramente a sostegno della sua azione di bonifica e di ripristino della legalità, in collaborazione con la magistratura, la Guardia di finanza e il Nucleo speciale anticorruzione.

Dobbiamo sostenere l'ANAC anche nell'intendimento di dare attuazione agli aspetti che sono rimasti in alcuni casi un po' inceppati all'interno del codice degli appalti, come la qualificazione delle stazioni appaltanti. Vi sono in Italia 55.000 luoghi dove è possibile godere di un grande livello discrezionale: sarebbe opportuno andare avanti rispetto all'intendimento del codice dei contratti di metterli insieme e fare sistema.

Rispetto alla scelta dei commissari di gara attraverso l'estrazione da un albo, è una previsione che sosteniamo, perché è un elemento di effettiva trasparenza. Bisogna sostenere il *rating* di impresa e la centralità dell'offerta economicamente più vantaggiosa: lo riteniamo un elemento centrale e fondamentale.

Poi c'è la questione del contratto *leader*, che per noi è rappresentato dai contratti nazionali riferiti all'oggetto dell'appalto, che devono fare riferimento a quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente maggiormente rappresentative su scala nazionale, perché noi lo registriamo. Ci sono circa 850 contratti al CNEL; noi dobbiamo fare in modo che, all'interno degli appalti, non entrino i contratti cosiddetti spuri. Abbiamo visto questo aspetto presente soprattutto all'interno di alcuni appalti, in alcune aree specifiche del Paese; noi invece dobbiamo fare in modo di sostenere la contrattazione collettiva nazionale.

Abbiamo poi la questione che riguarda le cosiddette *white list*, cioè quelle aziende che in qualche modo stanno all'interno della regolarità. Noi abbiamo registrato, in questi giorni, che alcune associazioni datoriali hanno richiesto la rimozione dell'articolo 80, perché lo ritengono cavilloso. L'articolo 80 è quello che prevede che vi sia attenzione, all'interno del contratto dei lavori pubblici, per le imprese che non sono colluse, cioè che sono in regola con i versamenti contributivi e con il pagamento degli operai. Questo è un elemento che noi, come CGIL, CISL e UIL, sostieniamo.

C'è poi una fattispecie che certifica quanto sarebbe opportuna l'attivazione della cabina di regia (ne sarete sicuramente a conoscenza). C'è un problema legato all'articolo 177, che può smontare, per esempio, il sistema delle grandi *multiutility*. Cosa prevede? All'inizio, nella sua interpretazione autentica, si pensava alla cessione dell'80 per cento delle attività solamente nel caso in cui non si fosse riusciti a effettuarle in proprio. Invece sta passando la linea di obbligare alla cessione dell'80 per cento dell'attività; questo, dal nostro punto di vista, non è accettabile, perché è in contrasto sia con i principi comunitari, sia con il principio costituzionale della libertà di impresa. Io non posso costringere un'azienda a esternalizzare un'azione che potrebbe tranquillamente effettuare in proprio al suo interno. Richiamiamo l'attenzione su questo aspetto, perché c'è il rischio che potrebbero saltare grandi aziende, mettendo in mezzo alla strada centinaia di migliaia di persone.

La materia del contratto degli appalti interessa e investe settori estremamente eterogenei tra loro; quindi ribadiamo l'importanza di avere dei luoghi dove sia possibile confrontarci. Vi ringraziamo ancora di questo momento di confronto; però è chiaro che non possiamo vederci una volta ogni tre anni. Questo sistema non può funzionare. Sarebbe opportuno trovare il modo di attivare la cabina di regia, che può aiutare a dirimere situazioni che oggi, da fronti contrapposti, sembrano così diverse tra loro. Secondo noi il confronto può aiutare le persone a risolvere le controversie più difficili e quindi vi chiediamo di aiutarci a fare in modo che la cabina di regia possa essere attivata.

Vorrei dire due ultime cose. Noi siamo tranquillamente favorevoli alla semplificazione dei processi (lo abbiamo detto), ma sempre attraverso un momento di confronto, attraverso il quale ci si possa conoscere bene e si possa capire bene quali sono le cose da modificare. Se invece ci parliamo attraverso i comunicati stampa o attraverso altre forme, la cosa diventa un po' più difficile; quindi valutiamo molto positivamente questa giornata, perché pensiamo che possa aiutare. Per quanto riguarda infine la questione dell'edilizia, noi riteniamo che sarebbe opportuna la reintroduzione del documento unico di regolarità contributiva al posto del DOL, cioè del documento unico di regolarità contributiva *on line*. Dal nostro punto di vista questo aiuterebbe meglio, così come avveniva in passato, ad avere un forte collegamento tra le casse edili, l'INPS e l'INAIL; è soprattutto auspicabile che sia comprensivo anche della congruità dell'incidenza del costo della mano d'opera. Noi chiediamo che l'incidenza del co-

sto della mano d'opera in gara di appalto venga estesa a tutti i settori, perché lo ritieniamo un elemento assolutamente importante, che crea le condizioni per fare in modo che non sia soggetto a ribasso.

Avete capito che la nostra posizione è di assoluta contrarietà a un azzeramento del codice dei contratti. Poiché abbiamo letto che nel corso tempo, addirittura anche nello scorso dicembre, ci sono state delle audizioni in cui qualcuno sostanzialmente ha proposto di procedere al superamento, la nostra posizione è assolutamente contraria al superamento. Vi ringrazio per la vostra attenzione.

MARIANI. Signor Presidente, intervenendo per ultimo ho il compito più difficile, che presenta dei pro e dei contro. Il pro è che i miei colleghi hanno già esposto il contenuto della memoria unitaria che abbiamo predisposto e che lasceremo agli atti della Commissione. Il contro è che a me rimane poco da dire, visto che i miei colleghi hanno già illustrato la memoria stessa; cercherò tuttavia di precisare alcune questioni.

Entrambi i colleghi che mi hanno preceduto sono stati chiari sulla necessità di mantenere uno *status* di legalità e di trasparenza rispetto agli anni precedenti, conservando quello che siamo riusciti a ottenere con il nuovo codice. Sarebbe opportuno precisare che, nella scorsa legislatura, abbiamo seguito da vicino e pedissequamente la scrittura del codice e siamo riusciti in qualche modo a interloquire e a presentare le nostre proposte, soprattutto per quanto riguarda la questione lavorativa e il trattamento dei lavoratori, che sono le cose che a noi interessano. Ovviamente tali questioni si intersecano con le procedure degli appalti, che devono essere chiare e trasparenti e devono mirare a una correttezza della gestione degli appalti stessi. Per quanto riguarda l'idea di modificare i limiti degli affidamenti diretti, credo che sia opportuno precisare che, per come è nel codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 (come corretto dal decreto legislativo n. 56 del 2017), noi abbiamo cercato in passato di tener conto molto delle piccole e medie imprese, perché in quegli appalti (che non riguardano soltanto i lavori, ma anche i servizi e le forniture) il ruolo delle piccole e medie imprese è importante ed è numericamente elevato rispetto a quelli che possono essere i grandi lavori. Con quella soluzione e con quella modifica dei limiti degli affidamenti diretti andremo a penalizzare tutte le piccole e medie imprese. Voi sapete benissimo che il nostro sistema produttivo è fondato per il 98 per cento sulle piccole e medie imprese; quindi tale norma sarebbe estremamente negativa per questi soggetti, con ripercussioni sia sul piccolo imprenditore, sia soprattutto sui lavoratori. Ricordiamoci che nelle piccole e medie imprese la salvaguardia di una cassa integrazione o di un sistema di disoccupazione non sempre trova una soluzione; è vero che può essere attivata la NASPI, ma sarebbe meglio trovare delle soluzioni che garantiscano la stabilità dell'occupazione.

Credo che sia opportuno ricordare una cosa: questo codice ha il compito di recepire tre direttive europee. È evidente che il nostro sistema è aperto all'ingresso di partecipanti che vengono anche al di fuori del nostro

Stato. Per evitare eventuali *dumping*, che possono venire da società dell'Europa dell'est (mi sia consentito dire questo), è necessario che il nostro sistema imponga che vengano applicati i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, che sono quelli che poi fondamentalmente stabiliscono il costo del lavoro, depositato presso il Ministero del lavoro nelle apposite tabelle. Quello è il riferimento, per evitare di mettere in difficoltà sia le nostre imprese, sia i nostri lavoratori; si tratta, secondo me, di una questione da non sottovalutare.

Ha creato molta paura la questione della clausola sociale, perché, nel caso di un cambio di appalto, c'era il problema dei lavoratori in esubero, da una parte o dall'altra. A noi serve un tavolo, l'obbligatorietà di un tavolo dove siano presenti chi esce e chi entra (parlo delle imprese), il soggetto appaltante e noi, per trovare una soluzione per i lavoratori che si trovano in questa situazione. Non possiamo buttare a mare i lavoratori dell'impresa che esce o di quella che entra; non lo possiamo fare.

Il nostro scopo è quello di trovare soluzioni, come diceva il mio collega prima, non solo con la cabina di regia ma anche attraverso osservatori che possono essere specifici per quei momenti.

Vorrei aggiungere qualcosa in merito alla formazione per quanto riguarda la nuova pubblica amministrazione. È vero, come è già stato detto, che magari il funzionario pubblico ha paura di firmare un atto – è comprensibile, probabilmente anche noi faremmo la stessa cosa – però dobbiamo mettere la pubblica amministrazione in condizioni di essere competente sulla materia, di sapere cosa va a firmare e di non avere più quella paura di firmare se rispetta le regole previste.

Altra questione concerne l'articolo 177 su cui in passato abbiamo fatto diversi ragionamenti. Per quanto riguarda il sistema delle autostrade, quelle percentuali sono state modificate e bene o male si è trovata una soluzione. Adesso, come diceva il mio collega prima, la questione riguarda tutte quelle società di servizio pubblico, le grandi imprese di servizio pubblico, non solo quelle cosiddette *in house*, che rischiano di avere problemi proprio per l'affidamento dell'80 per cento. Per fare un esempio, se viene appaltato un servizio all'ATAC, lasciamo all'ATAC la possibilità di scegliere fino a che punto può arrivare con i lavoratori che ha al suo interno e cosa, invece, potere esternalizzare nel momento in cui non riesca materialmente a trovare una soluzione per portare a termine quel servizio.

Siamo assolutamente a disposizione per poter continuare un ragionamento, per trovare delle soluzioni. Siamo aperti a qualsiasi tipo di soluzione.

MALLEGANI (FI-BP). Signor Presidente, ho dato un'occhiata alla documentazione lasciata dagli audit, rispetto alla quale ci sarà modo di interloquire. Non so se avete dato un'occhiata a quelli che ritenete i dieci comandamenti della religione cristiana, che è il codice degli appalti: noi ovviamente abbiamo idee diverse come Forza Italia, come forza di minoranza.

La parola «ANAC» nel codice degli appalti è riportata 111 volte; la parola «lavoro» 69, le parole «imprese, impresa o microimprese» 100 volte. Uno che arriva dalla Luna o da Marte – sulla Luna abbiamo capito che non ci abita nessuno, ma su Marte ancora non si sa – viene a fare una fotografia della situazione e dirà: «Hanno fatto un codice degli appalti, quindi per cercare di andare nella direzione del lavoro, dello sviluppo. Come mai hanno scritto 111 volte ANAC?». Noi all'ANAC preferivamo nettamente l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP). Più volte abbiamo scritto e abbiamo detto – anche poco fa, nell'audizione precedente – che se affidiamo a un magistrato, a chi dovrebbe giudicare a valle, la scrittura di un codice degli appalti che deve puntare allo sviluppo, ho la sensazione che il risultato non sarà quello sperato. Mi spiace dover contraddirre il dottor Genco sulla questione dello sviluppo degli investimenti perché probabilmente – lo dico con rispetto – tutto ciò che era iniziato oggi non c'è più; oggi si è fermato. Uno dei problemi nazionali è, per l'appunto, la mancanza di investimenti. Le dico di più: nella logica della costruzione del codice degli appalti, in particolare nel rapporto con quelli che di fatto muovono gli appalti, gli enti locali, le situazioni sono peggiorate. Vi è di più.

Premetto che sono d'accordissimo sul fatto che il DURC vada reintrodotto in maniera sostanziale perché era una garanzia: nel vostro documento, quando fate l'elenco, sulla parte che riguarda le garanzie per il lavoro e l'applicazione del regime di responsabilità solidale, siamo perfettamente d'accordo. Tuttavia, le problematiche che sono nate nel frattempo sono state legate a una applicazione del codice che, anziché aiutare nella lotta alla corruzione e allo sfruttamento, dal nostro punto di vista è andato nella direzione diametralmente opposta e – qui ci metto una punta di attualità – se c'è un elemento che assieme al Codice degli appalti sta ancor più danneggiando il mondo del lavoro, sono gli ultimi provvedimenti adottati dal Governo. Mi riferisco al decreto dignità, con l'eliminazione (sulla quale non siamo d'accordo) dei *voucher*, per esempio, nella logica del lavoro, e ovviamente la cancellazione di fatto del lavoro a tempo determinato. Le imprese oggi hanno francamente pochissime opportunità e, in relazione alle clausole inserite in quel decreto-legge, è un'avventura andare a selezionarle.

Riteniamo che l'ANAC debba svolgere il suo mestiere, ma che il suo ruolo non debba essere centrale. Crediamo che il mondo delle imprese non sia fatto da un popolo di mascalzoni, disgraziati, assassini o corruttori, ma siano persone serie delle quali si parla sempre poco in tutti i provvedimenti. Giustamente si parla del lavoro e della qualità e della garanzia dei lavoratori, e scorgo con difficoltà, anche nei vostri documenti, qualche riferimento alle imprese e agli imprenditori che hanno gli stessi problemi. A volte ci sono imprenditori che guadagnano molto meno dei propri dipendenti solo per il fatto di garantire loro lo stipendio e il pagamento dei contributi.

L'F24 non è un aereo, ma quel documento che il 16 del mese serve agli imprenditori per pagare i contributi ai dipendenti e molte volte si sce-

glie di pagare stipendi e contributi ai dipendenti piuttosto che, magari, pagare le tasse comunali che oggi, peraltro, sono anche indeducibili o parzialmente tali dal reddito di impresa.

In funzione di questo, la questione dell'affidamento diretto e dell'innalzamento dei limiti – l'unica misura del decreto-legge semplificazioni sulla quale come Gruppo di Forza Italia abbiamo votato a favore – riteniamo sia anche poco: come ho detto anche in Commissione più volte, il Presidente lo sa, probabilmente serviva un po' più di coraggio. È soltanto un punto di partenza, dal nostro punto di vista: l'affidamento diretto per gli appalti fino a 150.000 euro secondo me è una misura importantissima, che rimuove ciò che ha bloccato tutti gli enti locali in questi anni. Con la logica dei 40.000 euro di limite massimo, abbiamo trovato in tutta Italia una serie di gare a 40.000: 39.997 piuttosto che 39.800, 37.800. Questo perché sono piccole attività.

I Comuni italiani sono quasi 8.000, 6.500 dei quali sono sotto i 10.000 abitanti: sono cosine modeste. Se addirittura – non si può, lo so, ma lo dico ogni volta perché resti a verbale – potessimo limitare l'affidamento delle gare alle imprese che svolgono l'attività all'interno del perimetro regionale saremmo felicissimi per la garanzia che le cose restassero lì. Lo dico anche a voi che, invece, volete addirittura l'accentramento degli appalti – l'avete chiamata «centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti» – perché questo, secondo me, comporta una centralizzazione e non una qualificazione degli appaltatori e produce quello che già viene prodotto nel nostro Paese, dove c'è una impressionante gestione del subappalto (a voi sembra tanto 30, io la porterei a zero, che è impossibile perché ovviamente è un paradosso, ma per far capire il mio punto di vista) che crea aziende senza operai e un'infinità di subappalti sul territorio con ribassi allucinanti che portano al lavoro nero e quant'altro. Questa è un'assurdità.

Chi vi parla non vive di politica; faccio l'imprenditore nell'ambito turistico e faccio l'amministratore locale da quasi 25 anni, quindi conosco molto bene la questione e la mia opinione è fortemente radicata su quello che ho testé esposto.

Vorrei fare un esempio per tutti sul codice degli appalti, che potrebbe essere così plasticamente rappresentato: la signora Maria ha 85 anni e ha perso la propria abitazione nel terremoto del 2016 che ha colpito le zone dell'Abruzzo e si è trovata ad essere stazione appaltante, a dovere individuare la famosa lista bianca delle imprese per poter ricostruire la propria piccola abitazione e addirittura fare una gara d'appalto, lei medesima, per affidare la progettazione e i lavori. Questa è la rappresentazione plastica del codice degli appalti.

Come sanno i miei colleghi, predisporrei un disegno di legge con un articolo secco nel quale è scritto: «abrogazione del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50» (che sarebbe il codice degli appalti) «e reintroduzione immediata dell'Autorità nazionale di vigilanza sui lavori pubblici», con tutto quello che ne consegue, per poi riscrivere un codice degli appalti.

Il giorno che fu pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 91 del 19 aprile 2016 il codice degli appalti già conteneva al proprio interno 180 errori e ha di fatto bloccato tutte le attività. Se oggi dobbiamo affidare i lavori in funzione del numerino che esce sulla ruota di Bari (e in questa Commissione ho già portato i documenti per mostrare che era vero e varie rappresentanze delle imprese e datoriali hanno confermato quello che vi dico), allora vuol dire che abbiamo perso ogni tipo di riferimento. Non ci meravigliamo se i dirigenti comunali, funzionari e responsabili delle centrali di committenza prima di decidere se prendere un foglio A4 o A3 sul quale scrivere il bando di gara fanno dodici quesiti all'ANAC. È così, perché altrimenti ci lasciano le penne.

PRESIDENTE. Lascio la parola agli audit per una breve replica.

STRAZZULLO. Se mi consentite, vorrei rispondere io ai quesiti dei commissari. Per noi il rapporto con le Commissioni parlamentari è strategico, perché quello che abbiamo difeso oggi con la memoria unitaria, l'abbiamo costruito in questa stessa stanza con i vostri colleghi della precedente legislatura. La possibilità di confrontarsi e provare a dire le cose chiare, anche ascoltando quello che ci dite voi, per noi è fondamentale.

Quando abbiamo letto «indagine conoscitiva sull'applicazione del codice degli appalti», siamo andati a verificare i dati e i colleghi che mi hanno preceduto ve li hanno già esposti. Su questo vorremmo continuare a interloquire con voi, con la Commissione e i senatori che sono intervenuti. Siamo a disposizione, perché a noi non è stato consentito di verificare quel clima di blocco degli appalti che dai dati non risulta. Sui dati vogliamo un confronto. Poiché il nostro lavoro è questo, cioè fare contratti, leggere documenti e verificare numeri (lo facciamo con le imprese e con la pubblica amministrazione), se guardiamo bene i dati, la situazione precedente al codice già mostrava che i servizi rappresentavano la maggioranza degli appalti e della domanda pubblica. Le forniture erano un po' sotto, ma gareggiavano abbastanza, in termini numerici, con il settore dei lavori. Obiettivamente ho notato, leggendo i dati dell'ANAC aggiornati al secondo quadrimestre, che le forniture sono cresciute tanto, ma dietro le forniture ci sono settori e imprese. Non so avete audito anche il mondo delle imprese e se siete andati a verificare tutti i settori che lì sono indicati, ma cosa dicono quei signori della ripresa delle forniture?

Sui servizi il *trend* di crescita è ancora molto forte. Obiettivamente esiste la questione dei lavori che fanno fatica a riprendersi. Non a caso Andrea Cuccello sul punto ha dedicato un *focus*. Quando vi parliamo dei problemi occupazionali nel settore dei lavori pubblici è chiaro che lì il problema c'è perché si fa fatica a riprendere, ma la domanda che faccio a voi è: la strozzatura è nel codice degli appalti o nel fatto che c'è difficoltà a fare chiarezza sulle infrastrutture?

MALLEGNI (FI-BP). Questo mi sembra evidente.

STRAZZULLO. Ho rispetto di tutte le posizioni, perché credo che dietro tutte le posizioni ci siano dei convincimenti. Noi abbiamo le nostre, com'è noto, ma so che voi rappresentate gli elettori che vi hanno votato e quindi ho rispetto per tutte le posizioni, perché nessuno parla gratuitamente a nome di se stesso.

Il codice ha previsto di superare la legge obiettivo che non funzionava – confrontiamoci anche su questo – con uno strumento che si chiama «Piano generale dei trasporti e della logistica»: era lo strumento di programmazione che doveva sostituire la legge obiettivo. Doveva sostituire nella programmazione anche l'allegato infrastrutture. Che fine ha fatto? A mio avviso, infatti, uno dei limiti di questa fase è che si va a discutere sulla singola opera senza capire quale debba essere l'insieme delle opere, in che rapporti stanno con l'Europa e con la nostra situazione di competitività: porti e trasporti. Su questa roba ci giochiamo il futuro del lavoro e degli italiani. Forse la strozzatura è più su quello, ma è un'opinione e una valutazione personale. Avete visto quanta gente, anche in rappresentanza di imprese e a sostegno delle idee che abbiamo sulle infrastrutture, ha partecipato alla nostra manifestazione sabato scorso? Ho rispetto di quelli che rappresentano altri interessi, ma ognuno di noi deve guardare a cosa rappresenta, in termini di voti, di iscritti e di delegati che elegge, in modo da fare uno sforzo e trovare il bene comune in questa situazione.

Sugli appalti, come diceva la senatrice Faggi, abbiamo partecipato, (credo ci fosse Mariani con me, non c'erano ancora Genco e Cucello), alla prima audizione che la vecchia Autorità di vigilanza ha fatto sulle direttive. Erano tutti importantissimi studi legali e di commercialisti; gli unici che non erano professionisti, ma rappresentavano il mondo del lavoro, eravamo noi. Tra di noi ci può stare pure qualche professionista, ma allora eravamo gli unici a rappresentare il mondo del lavoro. Questa materia, su cui c'è una pressione enorme, deve stare solo in mano agli studi legali che rappresentano le associazioni di rappresentanza di impresa? Questa è la sensazione che abbiamo. Mi si è accesa una lucina quando la senatrice Faggi ha detto che è venuto in audizione un avvocato a nome di un'impresa (non ho niente contro gli avvocati); vogliamo riconsegnare questa discussione in mano al popolo italiano o lasciarla ai gruppi di pressione e ai rappresentanti dei più importanti studi legali che ci sono in questo Paese? Vogliamo provare a riportarla al popolo italiano?

Ha ragione lei, senatrice Faggi, la politica deve ascoltare e poi decidere. Deve capire le cose che vanno e che non vanno.

Però la politica deve anche essere in grado di vedere le pressioni e le spinte che ci sono; non è tutta roba innocente. Dopodiché, per non parlare solo del problema delle infrastrutture, dove sono le strozzature? Sul progetto? Non risulta. Anzi, risulta che sul progetto ci siano delle strozzature per le incertezze che ha ricordato il dottor Genco nella sua introduzione. Ci sono strozzature sullo svolgimento della gara? Sembra che il problema non sia lì. E allora perché si va a restringere la possibilità di svolgere la gara, quando si hanno più difficoltà sul progetto e meno sullo svolgimento della gara?

Per quanto riguarda poi l'aggiudicazione, basta che un'impresa faccia ricorso e si blocca tutto. Ma su questo? Sull'esecuzione del progetto? Sul contenzioso? Allora si deve intervenire dov'è il problema. Se il problema è sul contenzioso, non si vada a restringere le possibilità di gara e a favorire le procedure negoziate, che sono uno strumento altrettanto legittimo, che però deve essere utilizzato con misura, per fare innovazione o per fare delle cose difficili che con una gara non si riesce a fare. Confrontiamoci e guardiamo le pressioni che ci sono su questo mondo. Noi non siamo degli operatori; noi rappresentiamo i lavoratori che lavorano nelle infrastrutture, nei servizi e nelle forniture. Vi chiediamo che queste opinioni pesino. A partire dal codice degli appalti, sono stati fatti un certo numero di accordi territoriali, che hanno in qualche modo investito sulla possibilità di darsi degli obiettivi e di intervenire preventivamente sui bandi di gara, per fare meglio le cose e per far partecipare le persone. Ci sono degli strumenti: quando si fa un'opera o un servizio, si dovrebbero consultare prima le persone, per capire effettivamente se quell'opera o quel servizio serve o non serve. Dopo il codice abbiamo fatto queste cose qui.

Quindi, per chiudere, non è che la situazione per noi sia ottimale. Non abbiamo visto quella tragedia, su cui c'è stato più *lobbying* che un dato oggettivo. Sui dati non si litiga. Ovviamente possiamo avere dati diversi: mettiamoli tutti sul campo e confrontiamoci. Ma questa operazione non è stata fatta. Chi ha la possibilità di premere lo fa e si fa sentire. Poiché la politica deve fare quello che dice lei, andiamo a selezionare le cose che vengono dette, per capire quelle che sono giuste e quelle che non lo sono. Il codice precedente era stato fatto come se ci fossero solo infrastrutture e lavori; invece il grosso erano i servizi. Il codice attuale ha fatto delle scelte importanti per i servizi. Il lavoro povero è quello di chi lavora nelle imprese di pulizia, lavorando magari due ore a Tiburtina e altre due ore al capo opposto dalla città, portando a casa poche centinaia di euro al mese. Quando abbiamo messo nel codice sui servizi delle norme sulle clausole sociali e sull'offerta più vantaggiosa, abbiamo tutelato questa gente. Si tenga conto del fatto che la domanda pubblica è fatta di servizi, di opere e di infrastrutture. Sulle infrastrutture il problema c'è, su questo non c'è dubbio; però andiamo a vedere bene i dati al loro interno.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli audit per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che la documentazione consegnata 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 13.

€ 4,00