



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

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

38^a seduta: mercoledì 5 dicembre 2018

Presidenza del presidente COLTORTI

I N D I C E**Audizione di rappresentanti di ANCE – Associazione nazionale costruttori edili**

PRESIDENTE	Pag. 3, 14, 23	BIANCHI	Pag. 3, 23
MALLEGNI (FI-BP)	21		
MARGIOTTA (PD)	14		
PATUANELLI (M5S)	17		
PEPE (L-SP-PSd'Az)	18		
RUSPANDINI (Fdl)	20		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Edoardo Bianchi, vice presidente Opere Pubbliche, la dottoressa Francesca Ottavi, direttore della Direzione legislazione Opere pubbliche e la dottoressa Stefania Di Vecchio, dirigente responsabile Ufficio rapporti con il Parlamento.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di ANCE – Associazione nazionale costruttori edili

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

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

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

È prevista oggi l'audizione di rappresentanti di ANCE – Associazione nazionale costruttori edili. Sono presenti il dottor Edoardo Bianchi, vice presidente Opere pubbliche, la dottoressa Francesca Ottavi, direttore della Direzione legislazione Opere pubbliche e la dottoressa Stefania Di Vecchio, dirigente responsabile Ufficio rapporti con il Parlamento.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto il nostro invito e cedo subito la parola al dottor Bianchi. Successivamente i colleghi potranno porre eventuali domande.

BIANCHI. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto lei e la Commissione per la possibilità che ci viene offerta.

Due anni e mezzo fa, con la stessa delegazione, fummo ascoltati in questa stessa sede, prendendo parte anche alla successiva consultazione. Speriamo che questa occasione sia un po' più fortunata rispetto alla precedente, altrimenti tra altri due anni e mezzo ci ritroveremo qui con gli stessi problemi. Lasciamo poi agli atti una documentazione su quanto proverò ora a sintetizzare.

Consentitemi di fare innanzitutto una premessa. Noi siamo qui oggi in rappresentanza dell'Associazione nazionale costruttori edili, ma riteniamo che quello che stiamo per evidenziare non sia soltanto un problema del mondo delle costruzioni. In effetti, al di là di una certa rilevanza e di un certo impatto che abbiamo sul PIL e sull'occupazione dell'Italia, quello che in realtà vorremmo rappresentare oggi è il grido di allarme di un Paese in ginocchio per quanto riguarda il sistema infrastrutturale inteso in senso ampio, come testimoniato peraltro in maniera inequivocabile dagli accadimenti degli ultimi sei anni, che vanno tutti in questa direzione.

Il nostro è un Paese che sostanzialmente non ha bisogno di nuove costruzioni e di nuovi interventi; piuttosto, avrebbe stramaledettamente bisogno di un intervento di manutenzione ordinaria e straordinaria ad alzo zero. Ricordo quanto disse l'architetto Piano dopo il terremoto di due anni fa, affermando che per i prossimi cinquant'anni – quindi non è il problema di una generazione, ma riguarderà forse due generazioni – l'Italia dovrebbe investire prevalentemente e in maniera continuativa nella messa in sicurezza: non si tratta di muoversi in questa direzione per due anni e poi di abbandonare, ma occorre un intervento continuativo.

Quindi abbiamo bisogno fondamentalmente e prevalentemente di manutenzione (che potrà essere poi ordinaria, straordinaria, strutturale) e di portare a termine alcune opere. Ne cito due, che sono emblematiche e che conosciamo tutti, iniziate da anni e ancora da completare.

La prima è la superstrada Fano-Grosseto: eravamo bambini e la Fano-Grosseto aveva già problemi. Oggi bene o male è quasi tutta messa in sicurezza, con doppie corsie, complanari e corsie di sicurezza.

C'è poi la strada statale E45, che è una dorsale strategica per il Paese: chiunque andando da Roma verso l'Umbria percorre la E45, dopo Perugia – ma anche prima di Perugia, a Verghereto – si rende conto che quella strada ha sicuramente bisogno di manutenzione. La Fano-Grosseto forse avrà bisogno di una corsia in più, ma la E45 necessita di manutenzione.

Quanto accaduto durante l'estate è emblematico di una situazione: riteniamo che fare impresa con queste regole sia difficile, ma fare l'amministratore, soprattutto l'amministratore locale, è pressoché impossibile.

Ci siamo posti allora il problema di rappresentare quale potrebbe essere il volano, il circuito virtuoso che consentirebbe di operare al meglio a chi guida una pubblica amministrazione, soprattutto locale, perché poi in realtà i veri rubinetti e la vera dorsale del Paese sono gli enti locali, dal momento che le quattro, cinque o dieci grandi stazioni appaltanti centrali forse vivono già autonomamente di luce propria. Il Paese però poi si regge, si evolve o si involge con gli enti locali.

Rispetto a questo, quali sono i problemi degli enti locali? Tutti. Io sono di Roma, ma giro abbastanza l'Italia e mi sembra che i problemi siano sempre gli stessi: manutenzione stradale e manutenzione del verde. Il nostro è un Paese in cui, ogni volta che c'è una pioggia abbastanza consistente, dopo qualche giorno c'è un'esondazione. Sarebbe troppo facile per noi richiamare quello che è successo sulla Pontina, dove addirittura

è collassato un pezzo di strada, portandosi via purtroppo una macchina con il conducente. Quello che voglio dire è che, non appena piove, c'è un rio che esonda, con qualcuno che rimane bloccato sotto un tombino. Allo stesso modo, alla ripresa dell'anno scolastico c'è sempre qualche cornice che cade, fortunatamente durante l'ora di ricreazione o quando la scuola è chiusa. Sarebbe dunque folle non porre la manutenzione come priorità assoluta del Paese. Tuttavia, per fare in modo che questo possa avvenire è necessario anche che chi siede negli enti locali sia messo in condizioni di agire.

Nel documento che vi presentiamo e che vado ad illustrarvi, le prime due pagine riguardano proprio questo: i primi interventi che chiediamo non sono per il mondo delle imprese o per rendere tutto più fluido, ma per consentire che possano effettivamente atterrare quelle risorse che chiunque governa riesce, con fatica, a mettere da parte e a disposizione degli investimenti.

Riteniamo essenziale che venga riprodotto e non cancellato il reato di abuso d'ufficio, perché è uno di quei reati – ce lo dice il presidente Cantone, che citerò spesso nel mio intervento di oggi, perché riteniamo che in diverse occasioni abbia effettivamente centrato e fatto una fotografia efficace del Paese – contestato a monte con maggior frequenza, ma è poi uno di quelli per cui a valle, invece, con minor frequenza l'ipotesi di reato si configura come tale. A questo reato è collegato il danno per responsabilità erariale, che può essere contestato a chi sta nella pubblica amministrazione, in pratica al committente, alla stazione appaltante. Sono due principi che non valgono solo nel campo delle infrastrutture, ma anche nel campo dell'urbanistica e, in realtà, in tutti i campi, anche quando andiamo a ritirare un passaporto o a chiedere un certificato.

Secondo noi bisogna riuscire ad invertire il *trend* attuale, perché forse oggi per chi siede in una pubblica amministrazione è più facile non firmare che firmare. Se prevale però questa logica, è ovvio che ci incartiamo e, il giorno in cui ci siamo incartati – come in questo momento, in cui riteniamo di essere assolutamente ingessati – non andiamo da nessuna parte.

Allo stesso modo, crediamo che sia essenziale razionalizzare il ruolo del CIPE. Preciso che, come rappresentanti del mondo delle imprese, abbiamo concordato e condiviso tutte queste proposte anche con le stazioni appaltanti, perché poi il grido di dolore c'è. Noi ce ne accorgiamo da quest'altra parte, ma il grido di dolore in realtà viene dalle stazioni appaltanti: in particolar modo l'ANCI, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani, tutti i giorni dice che uno dei più grandi problemi è rappresentato dalle lungaggini. Se pensiamo ai tempi di attraversamento di un progetto, ossia quelli che servono per pensare, progettare, arrivare a gara per una qualsiasi infrastruttura – a maggior ragione ciò vale, se ci muoviamo verso gli importi più alti – a spanne possiamo dire che il 60 per cento del tempo serve per adempiere ai vari passaggi, mentre il 40 per cento per realizzare l'opera. Forse non sarà possibile farlo completamente domani mattina, però dobbiamo invertire il senso di marcia di questa situazione, altrimenti

siamo destinati come Paese al naufragio e con ciò intendiamo le imprese, chi amministra gli enti locali e politicamente questo Paese.

Rispetto a questa situazione, è inaccettabile che, ad esempio, sulla Jonica – una delle opere principali di ammodernamento di questo Paese – i giorni necessari per i passaggi di andata e ritorno al CIPE, sulla Gazzetta e alla Corte dei Conti, a qualche mese fa, ammontino a circa tre anni e mezzo. Non ce ne accorgiamo perché venti giorni passano velocemente, ma sommando tutti i venti giorni andiamo oltre i tre anni e ci rendiamo conto che in un simile lasso di tempo il mondo è cambiato. Se noi, infatti, ci guardiamo indietro di tre anni, notiamo cose che appartenevano a venti anni (che, ai tempi di oggi, è un'era geologica). In termini essenziali, crediamo sia necessario intervenire su alcuni passaggi che consentano a chi sta nella pubblica amministrazione e vuole fare di poter agire. In secondo luogo, ci troviamo di fronte a una situazione rispetto alla quale negli ultimi dieci anni c'è stato un calo di investimenti che sono atterrati nel settore dei lavori pubblici del 57 per cento. Mentre dieci anni fa non era imputabile al codice – sarebbe scorretto dirlo – ma sicuramente a dei vincoli di bilancio, a dei vincoli di spesa e a un rigore nella spesa pubblica (che, forse, impediva la possibilità di impiegare quelle risorse messe a disposizione), negli ultimi due anni, a nostro giudizio, è senza dubbio imputabile alla farraginosità del sistema codice.

Scendo poi nel particolare. Vi voglio dare due dati abbastanza emblematici di questa situazione. Noi parliamo sempre di lavori. Gli appalti fondamentalmente possono essere divisi in tre grandi categorie: lavori, servizi o forniture. Dai dati ANAC presentati in Parlamento, i lavori nel 2017 contano il 18 per cento. In questo Paese nell'ultimo anno il 18 per cento, quindi, è costituito da lavori e l'82 per cento da servizi e forniture. Lo dico per avere un'idea dell'ordine di grandezza e delle incidenze economiche delle aree che andiamo a normare.

Vengo all'altro dato. Sapete che il comparto dei lavori pubblici è diviso tra settori ordinari, speciali o esclusi; negli ultimi otto anni siamo arrivati ad una continua fuga dai settori ordinari per quelle committenti che ne avevano le caratteristiche e nel 2017, sempre secondo i dati ANAC, è emerso che il 60 per cento dei contratti per lavori riguarda i settori ordinari e il 40 per cento i settori esclusi o speciali. Sappiamo tutti la differenza di normazione che c'è tra i due settori. Forse quella dei settori ordinari è molto minuziosa, cavillosa, particolare perché si cerca di disciplinare tutto. Non parlo dal punto di vista delle imprese perché noi non abbiamo la possibilità di incidere sul fatto che una stazione appaltante rientri in un settore ordinario o speciale, però, dall'altra parte, laddove c'è la possibilità, nel rispetto della legge, si cerca di passare ai settori speciali.

Quanto vi diciamo è una fotografia e vi facciamo una proposta. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) ha concluso il 10 settembre una consultazione per chiedere a tutti coloro che potevano essere interessati di evidenziare delle criticità e delle possibili soluzioni. Qualche settimana fa è uscito il *record* del MIT, che è prettamente quantitativo e fa una fotografia dei temi affrontati in sede di consultazione. Oggi ci tro-

viamo in audizione; secondo notizie stampa perché non ne abbiamo di dirette, forse domani dovrebbe andare in Consiglio dei ministri un provvedimento per la semplificazione. È, quindi, quanto mai importante per noi essere auditi oggi e poter rappresentare – ciò che vi diciamo oggi abbiamo avuto sempre la possibilità di rappresentarlo al MIT e in tutte le altre sedi – in questo momento così delicato esattamente qual è la nostra idea di modifica. Essa, infatti, deve passare necessariamente attraverso, a nostro giudizio, due momenti: un provvedimento ponte, che deve essere recepito domani ovvero nell'immediatezza o prima di fine anno, contenente circa i cinque punti più importanti per consentire la rimessa in moto della macchina amministrativa e, in un momento successivo, la riscrittura diffusa e profonda del codice. Voglio essere estremamente chiaro come ANCE perché circa una settimana fa il presidente Cantone, a un convegno dove eravamo insieme, ha detto che è innegabile che il codice sia stato applicato poco e male. Se dopo due anni e mezzo non si riesce ad applicare un provvedimento o, laddove è stato applicato, è stato fatto male, vuol dire che c'è un problema endemico del codice. Non può essere un problema esterno perché altrimenti si interveniva sull'esterno. Quindi, il provvedimento in due anni e mezzo non è riuscito a spiegare i propri effetti, sebbene contenesse dei principi che avevamo condiviso all'inizio. Purtroppo ci dobbiamo confrontare con il quotidiano, altrimenti parliamo di principi astratti.

La proposta dell'ANCE consiste in questo provvedimento ponte – che chiamiamo «sblocca cantieri» per far ripartire la macchina – in cui abbiamo individuato sette punti. Uno dei punti – che vi spiego in ordine sparso di importanza perché sono tutti egualmente importanti – riguarda il subappalto. Ci troviamo di fronte a una impostazione del codice che spinge gli operatori economici a realizzare quanto più possibile *in house*, ovvero all'interno della propria struttura aziendale, il tipo di lavoro per il quale risultano aggiudicatari. Riteniamo che questo sia un controsenso. Stiamo andando al contrario di come va tutto il mondo: chi produce un telefonino, un sistema audio o un qualsiasi manufatto, in realtà assembla, coordina e mette insieme i vari fattori della produzione. Quindi, noi come ANCE due anni fa abbiamo presentato un esposto in Europa sul subappalto perché lo riteniamo non conforme ai principi europei. Il subappalto è una di quelle materie in cui la magistratura amministrativa si è rimessa all'Europa, ha bloccato dei giudizi pendenti amministrativi chiedendo all'Europa se quanto scritto dal legislatore italiano è conforme ai principi europei. Stiamo aspettando la risposta dell'Europa, tenendo conto che l'Unione non è più come dieci anni fa. Oggi, con 28 Nazioni è diventato molto più complesso avere una risposta rispetto a prima. Per i motivi che vi dirò dopo, riteniamo assurdo che, da una parte, si vuole indirizzare l'impresa a fare tutto in proprio (che significa investire in attrezzature, personale, professionalità, formazione e su tutte le categorie per le quali esegui lavori pubblici) e poi, dall'altra parte, nella procedura negoziata si dice che le imprese saranno invitate sulla base del sorteggio. Delle due si deve scegliere una. A me può anche stare bene basta che un prov-

vedimento duri trent'anni perché quando dobbiamo strutturare le imprese in termini di personale, di risorse umane e attrezzature dopo tre anni non si può cambiare tutto perché stiamo parlando di investimenti impegnativi. Io sono disposto e voglio strutturare l'impresa, però poi non posso essere giudicato solo per essere invitato e neanche per essere aggiudicatario con il sorteggio. Partecipare al sorteggio è un altro mestiere, non quello di imprenditore. Noi riteniamo che il subappalto sia stata un'occasione persa, anche perché in termini di correttivo in quel momento l'Unione europea diede un formidabile *assist* all'Italia informandola che il correttivo che si stava scrivendo non era prettamente conforme ai principi europei. Non se ne è tenuto conto e questa è la punta dell'*iceberg*, ma in realtà ci sono anche diversi aspetti che sono la testimonianza di qualcosa d'inapplicabile.

Lasciatemi fare un paio di considerazioni, una delle quali sulla terna: vi chiedo che senso abbia oggi indicare in fase di gara una terna di subappaltatori – a prescindere dal fatto che il profilo soggettivo di uno dei subappaltatori sia a pena di esclusione – quando in realtà, nella migliore delle ipotesi, la gara si aggiudica dopo sei mesi, si consegna dopo un anno e i lavori si eseguono dopo due. La terna che ho indicato molto probabilmente non esisterà più, perché i componenti eserciteranno un altro mestiere o, se lo eserciteranno ancora, magari in quel momento non saranno più interessati a eseguire il lavoro. Ci sono quindi aspetti che effettivamente non funzionano.

Accanto al subappalto, un altro aspetto che riteniamo critico è costituito dai criteri di aggiudicazione: si tratta di un codice che sopra i due milioni di euro si basa esclusivamente sull'offerta economicamente più vantaggiosa, quindi su un criterio rispetto al quale l'impresa o l'operatore economico presentano migliorie e soluzioni progettuali che fanno compiere un salto di qualità rispetto al progetto base dell'amministrazione, il quale però è esecutivo. Delle due, l'una: o quello non è un progetto esecutivo a base di gara, quindi già partiamo con il piede sbagliato; oppure, se lo è, chiediamo quale migliorie possa apportare un'impresa a un progetto esecutivo che dovrebbe già avere tutti i crismi. Si tratta infatti di un elaborato con il quale si può andare immediatamente sul cantiere e si ha solo l'onere del passaggio dal progetto esecutivo a quello cantierabile, laddove non vi sia complessità tecnologica. Se dunque non vi è complessità tecnologica, quali migliorie si possono apportare a quel progetto?

Come abbiamo detto prima, se siamo d'accordo che questo Paese ha necessità prioritariamente di manutenzione, quali migliorie si possono apportare alla manutenzione di una strada o a un'edilizia? Ad esempio, per rifare una strada, quali migliorie diaboliche si possono apportare? Basta fare i lavori fatti bene, non è che serva chissà cosa.

I lavori dovrebbero essere fatti sempre bene, e questo sarà uno degli ultimi punti che affronterò, ma non serve l'offerta economicamente più vantaggiosa. Devono essere stati fatti bene indipendentemente dal tipo di aggiudicazione o di gara, però su una gara di manutenzione – se condividiamo il concetto di manutenzione – apportare migliorie è veramente

complicato, al punto che in questi due anni ci siamo trovati un fiorire dei criteri più assurdi per attribuire 70 punti per l'offerta tecnica e 30 per il prezzo. Ve ne cito solo uno che è finito sui giornali, perché è il più emblematico: una tra le più grandi stazioni appaltanti italiane avrebbe dato 10 o 15 punti su 70 all'impresa che avesse aumentato l'importo della penale giornaliera che avrebbe dovuto pagare per il ritardo nell'ultimazione dei lavori.

Vi chiedo dunque se questa sia una miglioria al progetto: ora, l'esempio delle penali è emblematico e d'immediata percezione, al punto che è stato pubblicato su tutti i giornali, ma in realtà è il concetto di miglioria che confligge con il progetto esecutivo. Si era detto che c'era la possibilità di procedere con una progettazione semplificata fino a 2 milioni e mezzo per le gare di manutenzione, ma ad oggi ancora non siamo riusciti ad avere qualcosa – non come imprese, ma come sistema, soprattutto le committenti – che chiarisca definitivamente cosa s'intenda per progettazione semplificata per le gare di manutenzione e possa essere reso esecutivo l'indomani mattina.

Vorremmo che una volta per tutte venisse espunto definitivamente dal vecchio codice il concetto di massimo ribasso (e il mio è un auspicio soprattutto per quello nuovo): da dieci anni l'ANCI si sgola in tutte le sedi per segnalare che questa è una delle più grandi iatture di questo Paese, non solo perché l'ANAC fa presente che in presenza del massimo ribasso c'è il più alto numero di varianti – e questo pure è un aspetto – ma perché abbiamo visto saltare le imprese. Cosa si porta a monte, infatti? Una logica del fatturato e del lavoro analogo, nonché di criteri quantitativi, che nulla ha a che vedere con la qualità e con il modo in cui l'impresa performa rispetto a quel lavoro.

L'auspicio in proposito è che il criterio di aggiudicazione del massimo ribasso – parlo degli importi sotto soglia ovviamente, dove abbiamo mano libera rispetto alle previsioni dell'Europa – venga definitivamente messo in cantina, con una pietra tombale sopra. Chi vuole girare ancora intorno al concetto di massimo ribasso non vuole uscire dalla presente situazione di opacità.

Qual è l'unica alternativa, che il codice precedente in maniera lungimirante aveva individuato? C'è un sistema di gara che prevede l'esclusione automatica con il metodo antiturbativa, ma questi due devono andare di pari passo: se c'è solo l'esclusione automatica, un sistema di aggiudicazione che si basa solo sul calcolo dei numeri si presta ad essere turbato. Parliamo di cose concrete, altrimenti facciamo filosofia e il Paese intanto crolla.

L'articolo 97 dell'attuale codice – che speriamo presto diventi vecchio – prevedeva sistemi di computo per sommare o sottrarre i ribassi presentati in fase di gara e capire come mediano, corredati da un'intuizione geniale: il sistema di aggiudicazione veniva determinato successivamente alla presentazione delle offerte, in maniera tale che, se ci fosse stato pure qualche imprenditore scorretto – un furfante o un bandito che avesse vo-

luto agire in maniera differente – non avrebbe avuto la possibilità di intervenire.

La faccio molto semplice: non è predeterminabile e lo si può conoscere solo successivamente. In tal modo riuscivamo a mettere un freno sia a possibili accordi collusivi, dove ve n'erano, sia alla corsa al massimo ribasso.

Questa proposta sarebbe condivisa anche dall'ANCI, qualora riuscissimo ad innalzare a 5,4-5,5 milioni di euro la soglia di possibile applicazione, in assenza di complessità tecnologica: se serve un supporto progettuale qualitativo dell'impresa, le cose sarebbero diverse. Il mondo perfetto per noi quale sarebbe? Quello in cui vi siano tutte le offerte economicamente più vantaggiose, dove si possono apportare migliorie, a condizione che le stazioni appaltanti siano definitivamente qualificate ed entri in vigore l'Albo dei commissari di gara. Altrimenti, con le regole attuali, c'è qualche problema e lo testimoniano gli ultimi anni. Rispetto a questo, qual è la nostra proposta?

Laddove non vi siano complessità tecnologica né interesse transfrontaliero, fino alla soglia comunitaria, è necessario applicare il sistema dell'esclusione automatica con il metodo antiturbativa. Questo consente, in una procedura di gara che inizia alle 9 di mattina, di avere un aggiudicatario per l'ora di pranzo, indipendentemente dal numero delle imprese che vi partecipano; si verificano poi tutti i documenti e le dichiarazioni che ha fatto l'aggiudicatario, al quale si possono così consegnare i lavori entro brevissimo tempo. Altrimenti, se procediamo con il massimo ribasso, oltre a tutti i problemi che vi ho detto prima, se ne aggiunge uno di verifica dell'anomalia: si deve dimostrare che ogni interlocutore dice una cifra diversa (uno 100, un altro 50, un altro ancora 80), per cui inizia un contraddittorio estenuante e nessuno si assume la responsabilità di prendere una decisione e le gare vengono riaggiudicate al massimo ribasso.

Il massimo ribasso, in conclusione, è un sistema folle. L'OEPV (offerta economicamente più vantaggiosa) va benissimo, ma sopra i 5 milioni, dove non c'è alcun problema; altrimenti, sotto i 5 milioni, va bene solo laddove vi sia complessità tecnologica; da 0 a 5 milioni, si deve dare priorità all'esclusione automatica, con il metodo antiturbativa. Riteniamo infatti che questo sia valido per le stazioni appaltanti, ma che possa esserlo anche nell'interesse degli operatori economici. Tenete conto che con il massimo ribasso, se voglio vincere una gara, la vinco: sparo un numero folle (propongo l'80 per cento di ribasso) e mi aggiudico la gara.

Per il sistema assurdo che c'è nel nostro Paese ci siamo trovati in questi ultimi anni di fronte a imprese che, solo per portare un contratto in banca, per scontare o per farsi anticipare un contratto in banca e continuare ad avere un lavoro analogo e un fatturato in quella singola categoria, hanno preso lavori sottocosto.

Quando però si comincia a prendere più di uno o due lavori sottocosto e questo modo di operare viene elevato a sistema, per cui la centralità

del ragionamento non è più la realizzazione dell'opera, ma il fine che ci si propone di raggiungere è un altro, il sistema dopo un po' salta.

Fino a qualche tempo fa saltavano solo le piccole, micro e medie imprese e sembrava un problema solo di questa categoria; oggi, purtroppo, saltano anche i grandi gruppi. Tutto questo vuol dire che non è un problema di dimensioni dell'impresa, ma che è sbagliata la logica numerica del fatturato e del lavoro analogo, perché è una corsa ad acquisire sempre più lavori. La cosa importante in realtà non è la realizzazione di un minimo di utile, il pagamento delle spese o l'esecuzione dell'opera: c'è un altro principio che vale.

Questo aspetto si unisce al fatto che negli ultimi dieci anni c'è stata una contrazione degli investimenti del 57 per cento: abbiamo visto che ogni Governo ha fatto sforzi per mettere da parte delle risorse da investire, senza riuscire però a spenderle nei tempi preventivati.

Per quanto riguarda il discorso della qualificazione delle imprese, ci sono le imprese ancora in vita, quelle che noi ipotizziamo, ad esempio, che negli ultimi cinque anni hanno chiuso i bilanci in utile, che non sono mai ricorse a procedure di tipo fallimentare (concordati in bianco, in continuità o simili), che hanno continuato a mantenere un'iscrizione alla cassa edile, a testimonianza del fatto che hanno operai. Si tratta in generale di quelle imprese che, se hanno portato a casa una parte dell'utile maturato, ne hanno investito poi un'altra parte all'interno, creando un patrimonio e, dunque, patrimonializzando l'impresa stessa.

La storia ci insegna che chi ha investito nella propria impresa difficilmente non adempie ad un contratto o lo lascia a metà, perché ha da perdere. Forse chi ha una società non strutturata ne chiude una e ne apre un'altra e, con maggior facilità, ricorre alle pratiche di cui ho detto.

Si potrebbe prevedere in questa fase un congelamento delle iscrizioni per quelle imprese che abbiano ancora un minimo di polso carotideo – così lo abbiamo chiamato – nel senso che il battito c'è ancora. Parliamo di imprese che non sono nel pieno della vigoria fisica e non sono più in grado di affrontare attività sportiva, però sopravvivono: hanno fatto salti mortali e sacrifici per non chiudere e sono ancora lì.

Tutto questo chiaramente è nell'attesa che il codice riveda il principio dei criteri quantitativi e numerici, aggiungendone altri che mettano in risalto e premino anche gli aspetti di reputazione e qualitativi di un'impresa. Se, infatti, un'impresa da settant'anni paga tutti i fornitori e tutti i subappaltatori, se ha pagato fior d'interessi al sistema bancario e non ha mai lasciato un lavoro a metà, la vogliamo premiare oppure la vogliamo far affondare definitivamente? Mi rendo conto che è difficile elevare certi indicatori a sistema, ma non si può non tener conto del fatto che un'impresa, dopo anni, continua ancora a stare sul mercato, senza mai ricorrere a procedure concorsuali o a *bad company* - perché in realtà c'è pure questo problema, che affronterò dopo – facendo il possibile per rimanere in vita nel mare agitato dell'ultimo periodo. Se sparisce anche questo tipo d'impresa, qual è l'altra impresa con la quale poi avremmo a che fare? Saranno solo avventurieri.

Al di là dell'iscrizione SOA, c'è stata una presa di posizione nell'attuale codice contro l'appalto integrato. Forse, per i motivi cui accennavo prima – preciso che tutto quello che osserviamo lo dicono, non solo le imprese, ma anche i committenti – deve esserci la possibilità di ricorrere all'appalto integrato.

Prima l'appalto integrato poteva essere anche su progetto preliminare, il che forse ha dato adito ad abusi; tuttavia, poter ritornare all'appalto integrato su progetti definitivi sicuramente può essere utile in tutte quelle situazioni in cui occorre valutare anche le migliorie ad un'opera, per cui torniamo sempre all'implementazione del progetto.

Lo vogliamo utilizzare per lavori di manutenzione? Va benissimo, ma diamo la possibilità alle stazioni appaltanti di ricorrere a questa forma più snella, con maggiori paletti rispetto a prima. È chiaro che – lo segnalo prima che qualcuno me lo faccia notare – con questo non voglio dire che prima funzionava tutto; però, tra il buono di prima e il buono del nuovo codice, dobbiamo cercare di tirare fuori un *mix*, buttando via tutto ciò che è cattivo.

Un altro aspetto importante riguarda le imprese in crisi. Lo Stato è stato il primo a dare il cattivo esempio, creando una *bad company* per Alitalia. Da quel momento è diventata una moda e ognuno crea una *bad company*. Purtroppo, così come vengono meno le persone fisiche, vengono meno anche le persone giuridiche e noi oggi ci troviamo di fronte ad imprese che saltano, creano una *bad company* e, dopo due anni, si rimettono sul mercato senza avere più il fardello dei debiti che si sono portate dietro. Chiunque può fare l'imprenditore scaricando ogni cinque anni il contatore dei debiti. Io sarei il più grande imprenditore d'Italia, se mi facessero fare questa cosa, ma non è accettabile.

Per onestà devo dire che c'è anche un disallineamento tra la legge fallimentare e quella sui lavori pubblici che necessita di un raccordo, ma questo modo di operare non è comunque accettabile perché, ogni volta che salta un'impresa – quando noi diciamo *bad company* forse ci solleviamo la coscienza – tutti i fornitori e i subappaltatori che stanno lì sotto (microimprese, microaziende, alla fine sono loro la *bad company*), vanno in bianco. Non è possibile.

Allo stesso modo, non è possibile accettare di assistere oggi in tutta Italia a cessioni di contratto attraverso imprese in crisi. Quando un'impresa è in crisi, è morta e basta, non può fare cessioni.

Se la cessione del ramo d'azienda, se fatta bene, poteva avere un senso, noi qui stiamo parlando di cessioni di contratto rispetto a delle realtà che, rispondendo alla logica di prima, prendono lavori pur di prenderli, senza avere come finalità quella di portarli a termine e di eseguirli – la differenza è questa – per poi alla fine cedere il contratto. Ma tutti quelli che stavano in pendenza di quel contratto che fine fanno?

Infine, chiediamo un intervento sulle associazioni temporanee di imprese. Voi sapete che ad un gara si può partecipare come impresa singola o accorpando due o tre imprese, dando vita cioè ad un'associazione temporanea di imprese.

Noi chiediamo che a monte, nei confronti del committente, continui a valere il principio della responsabilità solidale di tutti i componenti dell'ATI. A valle ci va benissimo che ci siano delle responsabilità solidali per i lavoratori delle imprese subappaltatrici che stanno in cantiere, ma chiediamo che venga meno la responsabilità solidale nei confronti di fornitori e di subappaltatori. Oggi, infatti, quando all'interno di un'ATI va in crisi una delle imprese (mandante o mandataria che sia), tutte le altre si devono far carico della parziale inadempienza e si provoca un effetto domino. Succede così che in un'ATI di quattro imprese, di cui tre magari godono di discreta salute e una no, col sistema attuale quella in cattiva salute, venendo meno, contagia anche le altre.

Da ultimo, lo *split payment* toglie risorse, per cui poi non possiamo lamentarci se le imprese entrano in crisi, al di là dei problemi che hanno. Ci è stato detto che lo *split payment* sarebbe servito finché non fosse entrata in vigore la fatturazione elettronica.

La fatturazione elettronica ora è entrata in vigore e ci è stato detto che c'è comunque la possibilità di compensare per importi minimi gli eventuali crediti. Su questo vi riporto l'esperienza delle imprese: chiunque ha chiesto compensazioni si è ritrovato, nell'arco di 30 giorni, con l'Agenzia delle entrate in ufficio. Non è possibile che, se si chiede un rimborso, arriva l'Agenzia delle entrate in ufficio. Se mi spetta il rimborso, datemelo, ma poi non dovete venire a controllare, altrimenti è un meccanismo folle.

Che cosa chiediamo? Chiediamo l'abolizione e, nel frattempo, chiediamo una cosa molto semplice. Lavoro per una committente che non mi dà l'IVA. Su 100 lire di contratto, non mi dà 22 lire di IVA. Lavoro con 100 lire. A valle già vige l'istituto *reverse charge* e per le imprese che lavorano in subappalto con me l'IVA è virtuale, nel senso che non la prendo sopra, ma non la do sotto. Si conguaglia a livello virtuale. Noi chiediamo che ciò avvenga anche per le forniture perché da questo sistema restano escluse le forniture. Per realizzare un'infrastruttura, quando vado a comprare il calcestruzzo, il tondino di ferro e d'acciaio o qualsiasi fornitura pago l'IVA. C'è, quindi, uno sbilancio. Chiediamo che laddove a monte vige lo *split* – che vige sempre – a valle il *reverse charge* non valga solo per le imprese di subappalto presenti in cantiere, ma anche per le forniture. Addirittura per lo Stato dovrebbe essere meglio perché così neanche i fornitori toccano più l'IVA nel timore che non la possono restituire. L'IVA diventa la partita neutra che si azzerà per tutti, in maniera tale che lo Stato incassa il dovuto.

Questi sono i sette punti che noi riterremmo necessari per fare riavviare il Paese. I sette rimedi ai sette vizi capitale del precedente codice. Poi abbiamo un'altra proposta che invece riguarda la legge delega, che è un po' più lunga e più diffusa. Non mi sembra oggi il caso di illustrarla, ma siamo a disposizione. Ve la lasciamo. Quanto sta qui è in forma discorsiva e se servono emendamenti o qualsiasi intervento più specifico siamo pronti.

PRESIDENTE. I sette punti sono: il subappalto, il criterio di aggiudicazione, la qualificazione delle imprese, l'appalto integrato, le imprese in crisi, l'associazione temporanea di imprese e la negoziazione.

Dichiaro aperto il dibattito.

MARGIOTTA (PD). Ringrazio il vice presidente e il suo *staff* per le considerazioni che ci ha esposto; ne condivido molte. Ci abbiamo lavorato nella scorsa legislatura e abbiamo avuto anche un frequente scambio di vedute. Per cui, facendo perno sul fatto che io non abbia mai avuto una valutazione fideistica del codice che, in quanto maggioranza di Governo, nella scorsa legislatura, ho contribuito a redigere – anzi, ho sempre ritenuto che su alcune questioni andassero fatte delle correzioni; per fortuna gli atti parlamentari sono consultabili e oggettivi e, per esempio, sul subappalto a proposito della terna avevo presentato diversi emendamenti, convinto come sono che sono giuste le vostre ragioni – mi permetto di parlare delle cose su cui non sono d'accordo.

Entro nel merito dicendo sin da subito che questo lavoro di revisione è assolutamente necessario. Ci auguriamo che il Governo operi nel modo migliore. Noi anche dall'opposizione cercheremo di dare una mano affinché ciò accada e ci auguriamo però che, ancora una volta, ci sia una visione organica e non *spot*. Forse è questa la questione che mi divide di più dal vostro parere. Non penso, infatti, che sia utile intervenire immediatamente su piccoli o grandi punti. Credo, invece, che sia utile un ridisegno più intelligente, ampio, complessivo e anche omogeneo del nostro lavoro, anche perché noi pensammo – c'è il vice ministro dell'epoca Nencini che lo sa benissimo – alla legge-delega come a una legge che già di per sé contenesse molto. Credo sia più utile operare su quello, invece che su singoli aspetti, ma naturalmente è una questione di visione.

Mi si lasci fare una battuta: ha ragione Cantone quando dice che dopo due anni e mezzo molte cose non sono ancora entrate in vigore e, fuor di polemica, aggiungo che ciò è accaduto anche perché alcune cose necessitavano di un lavoro che devono fare loro. È utile che lui ci critichi, ma l'ANAC doveva fare cose che non ha fatto e, tanto per dirne una, cito le commissioni giudicatrici.

Sono d'accordo sulle cose dette all'inizio a proposito della razionalizzazione del ruolo del CIPE e ancor di più del ripermetrare l'abuso d'ufficio. Aggiungo che il combinato disposto tra l'abuso d'ufficio e la legge Severino fa sì che i funzionari e i dirigenti della pubblica amministrazione abbiamo un timore folle di firmare qualsiasi carta perché rischiano, prima che abbiano un'eventuale condanna definitiva (che poi magari non arriva), di essere sospesi dal lavoro con metà stipendio e le conseguenze che ciò comporta.

Sulle crisi di imprese, premesso che credo che il codice degli appalti non abbia favorito nell'ultimo periodo il settore, il vice presidente sa benissimo che pensare che le crisi delle imprese vengano dal codice degli appalti è una cosa che non c'è. Non vorrei che i colleghi meno esperti di me del settore pensino che CMC, Condotte, Mantovani e, persino,

Astaldi siano in crisi a causa del codice degli appalti. Non è così; è a causa di tutt'altro, di una farraginosità classica della pubblica amministrazione, dei lavori che non si fanno, dei soldi che non si erogano.

Non vorrei neanche che al Governo pensassero che, cambiato il codice degli appalti, il mondo dell'impresa si rimetta in movimento. Può aiutare; ho sentito anch'io, dopo l'ottima relazione del presidente Buia in ANCE, l'applauso degli imprenditori quando un Ministro ha detto che avrebbero cambiato il codice degli appalti. L'ho sentito pure alla manifestazione di Poste e questa volta erano i sindaci ad applaudire Cantone quando ha detto la stessa cosa. Non illudiamoci però che, fatte alcune modifiche, il settore riparta, se poi contemporaneamente si aspetta di fare le analisi costi-benefici sulla TAV, si blocca il terzo valico e non si investe. Il settore riparte se si ricomincia a effettuare investimenti strutturali forti e importanti, altrimenti il codice aiuterà, ma non sarà certamente risolutivo. Ciò non significa che non bisogna fare tutto. Come sa qualsiasi operatore del settore, il settore riparte se lo Stato investe – non è polemica politica, ma solo questione di visione politica – i fondi, che si vorrebbero stanziare per il reddito di cittadinanza o per superare gli effetti della legge Fornero, sugli investimenti infrastrutturali. Forse il settore ripartirebbe.

Sempre il vostro presidente Buia quel giorno ha mostrato una interessantissima *slide* su cui si indicava che si perdono 600.000 posti di lavoro. Non so quale fosse il modo di calcolarli, ma mi ha molto colpito un'intelligente osservazione: si teme sempre quando entrano in crisi grandi aziende statali che hanno 12.000 dipendenti e poi, però, se chiudono 100 imprese che insieme hanno 12.000 dipendenti, fa meno impressione. Il risultato è uguale: sempre 12.000 dipendenti vanno a casa. Non c'è dubbio quindi che, al di là delle visioni che ognuno di noi può avere dell'economia, per quanto sembri una ricetta vecchia come il mondo, l'economia e l'occupazione in Italia non si riprendono se non si ricomincia a investire in infrastrutture. È stato detto già un secolo fa da persone più autorevoli, ma rimane assolutamente vero. Allo stesso modo, lo 0,1 per cento di PIL, perso magari in piccola parte ma non *in toto* per colpa del codice, non si recupera se non si investe in questo settore. Credo che su ciò ci capiamo. Anche se non per colpa del presidente poteva sembrare che la crisi del settore dipendesse unicamente da alcuni errori che possiamo aver fatto nella scrittura del codice, così non è.

Vengo a un'altra questione che mi interessa molto, di cui chiedo a voi. Che lavoro di coinvolgimento, per quanto vi concerne, delle diverse componenti del settore – di cui voi siete, secondo me, perno fondamentale – in questo momento stanno facendo il Ministero e la Presidenza del Consiglio? Queste modifiche del codice partono da un lavoro condiviso con voi, con gli ordini, con l'Organizzazioni di ingegneria e di consulenza (OICE) e con tutti coloro che stiamo audendo grazie all'iniziativa del Presidente qui in Senato? O rischiamo che, mentre ascoltiamo tutti, il Governo vada avanti per i fatti suoi e, ancora una volta, ci sia un disallineamento totale tra il lavoro che fa il Parlamento e quello che fa il Governo?

Ci è stato detto di recente dalla dottoressa qui presente, anche in occasione di un convegno pubblico (ma ci è stato detto anche dagli ordini professionali), che questo è successo anche con il Governo precedente: nel momento in cui è stato redatto il Codice c'è stato un minore coinvolgimento delle organizzazioni.

Certamente, ma gli sforzi che hanno portato alla legge-delega (guardo il collega Nencini, allora vice ministro, perché ne siamo convinti) sono stati buoni, anche se abbiamo fatto qualche errore nel Codice.

Almeno per la legge-delega facemmo un grande lavoro di coinvolgimento. Mi auguro che ciò accada anche questa volta senza trovarci improvvisamente dinanzi a misure non discusse con voi.

Per il resto sono d'accordo quasi su tutto, sono completamente d'accordo sul sorteggio, ma non sono d'accordo – come dirò tra poco – sull'appalto integrato. Un'altra questione che non avete toccato – e mi sarei aspettato toccate – sono le stazioni appaltanti. La riqualificazione delle stazioni appaltanti, a mio avviso, rimane forse uno dei perni fondamentali del lavoro da fare. Indipendentemente dal codice degli appalti, la migliore stazione appaltante in Italia a mio avviso è RFI: è vero che per certe parti non sono settori esclusivi, ma RFI ha continuato ad appaltare 5 miliardi di lavori all'anno a prescindere dal codice degli appalti in vigore. Quindi, chi sa fare ha continuato a fare. Il Comune di Milano sta continuando a lavorare, aprendo un'altra importante stazione appaltante.

Ovviamente questo non significa non riconoscere – l'ho detto anche in premessa – che ci sono tante cose da migliorare, ma c'è anche un problema fortissimo di numero e di qualità delle stazioni appaltanti che avevamo provato ad affrontare con difficoltà. Se provi a dire a un Comune che da domani non appalta più le sue opere, succede quello che è successo; sicuramente lo stesso problema avrà questo Governo, ma è un salto di qualità fortissimo che dobbiamo fare. Altrimenti, possiamo redigere il codice migliore del mondo, ma ci sarà sempre una struttura che per paura dell'abuso di ufficio, oppure per scarsità di mezzi e di qualità, non riuscirà mai a gestire gli appalti, neppure quelli che – come diceva il Presidente – teoricamente si possono gestire in mezza mattinata. È solo teoria però, perché c'è prima di tutto il lavoro a monte da fare, che – come sa meglio di me – richiede qualità.

In conclusione, un ritorno *tout court* dell'appalto integrato, quale sembrava trasparire dalle sue parole, non me lo auguro, pur essendo uno – come testimoniano gli atti parlamentari – che ha immediatamente posto in evidenza la discrasia tra il chiedere i progetti esecutivi e fare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Osservo continuamente verificarsi quello che ha detto il Presidente e anche stazioni appaltanti importantissime cercano l'offerta economicamente più vantaggiosa, chiedendo, ad esempio, per quanti anni l'impresa aggiudicataria è disposta a fare la manutenzione della strada, giusto perché ci si deve inventare un qualcosa per dare valore al punteggio tecnico.

Un elemento fondamentale come la centralità del progetto esecutivo viene però completamente stravolto se c'è un ricorso incondizionato al-

l'appalto integrato. Mi pare che nel correttivo già si siano ampliate molto le maglie dell'appalto integrato, tant'è vero che i professionisti che abbiamo sentito, una o due settimane fa, hanno sostenuto il contrario, cioè che bisogna abolire del tutto l'appalto integrato. È evidente che ci sono interessi che confliggono e che bisogna trovare il giusto punto di incontro, ma il ricorso indifferenziato all'appalto integrato significa dire che dobbiamo abolire *in toto* il codice in vigore: è una posizione legittima, ma per noi la centralità del progetto era un elemento fondamentale.

Il mio collega, senatore D'Arienzo, che di queste cose ne capisce molto più di me, anche per vicende professionali, ha avanzato l'interessante proposta del *reverse charge*, che andrebbe studiata anche in relazione all'ordinamento comunitario, perché è materia su cui l'Unione europea pone alcuni paletti. Ci chiedevamo insieme che tipo di esperienze ci sono all'estero in materia, perché sarebbe una soluzione perfetta per come ce l'ha raccontata. Ci chiediamo: siccome funziona, perché non la facciamo? O c'è qualche paletto comunitario che ci blocca?

PATUANELLI (M5S). Signor Presidente, ringrazio gli auditi per la relazione e sarò molto più breve di chi mi ha preceduto, anche per una ragione: può sembrare strano, ma condivido gran parte di quanto ha detto il collega «ingegnere» Margiotta, se togliamo dal suo discorso le parti più di impronta politica, fatte dal collega «senatore» Margiotta.

Sulla parte più tecnica, condivido molto dei ragionamenti che ha esposto, a partire da una questione che è stata affrontata all'inizio: le difficoltà che hanno gli amministratori locali. C'è il sindaco di Livorno, che considero un bravo sindaco, che dice sempre: fare il sindaco significa stare in quello strettissimo passaggio che c'è tra l'abuso in atti d'ufficio e l'omissione di atti d'ufficio. È una descrizione molto calzante dell'attività degli amministratori locali. Non so se sia sua la definizione, ma l'ho sentita da lui.

La questione centrale è capire che non basta una modifica normativa per assicurare effetti di cui c'è bisogno e siamo tutti concordi nel sostenerlo. C'è bisogno di rilanciare gli investimenti, ma non è solo una questione – come mi capita spesso di dire in questi giorni – di stanziamenti di bilancio. Ci sono 150 miliardi di opere – come riporta il MEF in una ricognizione – che fanno già parte del nostro debito pubblico, ma che non sono mai partite: stiamo parlando di 150 miliardi di euro, di cui almeno 118 immediatamente attivabili.

Allora non è soltanto una questione di stanziamento e non è probabilmente neanche solo un tema legato al compendio normativo sugli appalti pubblici. È una questione che riguarda molte fattispecie, così come le strutture tecniche delle pubbliche amministrazioni. Purtroppo è vero che la struttura tecnica all'interno delle pubbliche amministrazioni ha difficoltà, per una serie di motivazioni, come l'allungamento del periodo di permanenza sul posto di lavoro o la difficoltà degli enti locali nel dar luogo a un ricambio generazionale, ad adeguarsi ai nuovi strumenti normativi. Dobbiamo avere il coraggio di dirlo: c'è un sostanziale timore

dei RUP, che si ricollega a quello che dicevamo prima, che non riguarda soltanto i ruoli politici delle amministrazioni, quindi i sindaci, ma riguarda anche i tecnici, che spesso, a ragione, non si assumono responsabilità perché hanno il timore di quello che potrà capitare dopo che si saranno assunti quelle responsabilità. È una serie di condizioni che rendono molto difficili gli investimenti pubblici in questo Paese.

Dobbiamo fare attenzione anche a un aspetto, per cui provocatoriamente dico che forse ci converrebbe tornare alla legge n. 109 del 1994. Semplicemente, lasciamo perdere tutto quello che abbiamo fatto dopo e partiamo da qualcosa che abbiamo conosciuto e conoscevamo, con i suoi limiti e con i suoi difetti, perché ho il timore che cambiare radicalmente e ciclicamente, ogni quattro o cinque anni, il compendio normativo sull'affidamento degli appalti e dei servizi, possa portare, di per sé, a una serie di complicazioni nella gestione dei processi, perché la norma ha bisogno anche di un periodo di sedimentazione e di chiarimento. Quando abbiamo iniziato a conoscere il vecchio codice degli appalti, previsto dal decreto legislativo n. 163 del 2006, è arrivato il decreto legislativo n. 50 del 2016 ad abrogarlo e tutti coloro che operano in questo settore hanno fatto fatica, perché hanno dovuto attendere diversi chiarimenti sul vecchio codice. Quando poi sembrava che si fosse sedimentata una certa interpretazione normativa, attraverso circolari e sentenze, abbiamo cambiato tutto.

Credo che ci siano dei correttivi da fare. Non sono così certo – ma lo dico veramente da un punto di vista tecnico, considerato che questa Commissione in questo momento sta affrontando un tema tecnico – che l'*iter* di scrittura di una legge-delega e di una nuova revisione totale del codice porterà nel breve periodo a risultati tali da consentire uno sblocco rapido dei lavori pubblici nel Paese.

Il codice ha certamente delle lacune e presenta dei problemi; manca di alcune parti attuative e va certamente ritoccato. Moltissime delle cose che sono state dette sono condivisibili: la questione dei subappalti, il ragionamento sulle procedure e sui criteri di affidamento, con cui sono d'accordo. Non so, però, se ripartire da una legge delega ci porterà ad un risultato ottimale, e lo dico consapevolmente. Per quanto riguarda l'appalto integrato, sposo interamente quanto detto dal collega Margiotta.

PEPE (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, farò alcune considerazioni senza ripetere chiaramente quelle svolte dai colleghi che mi hanno preceduto.

Intanto devo ringraziare il vice presidente dell'ANCE, perché ha fatto una relazione che non è stata per nulla «*Cicero pro domo sua*», tenendo conto anche del punto di vista dell'altra parte, quella degli amministratori.

Porto qui sommessamente la mia testimonianza da sindaco: pur volendo spogliarmi dei panni dell'appartenenza partitica, mi ritrovo a tutto tondo nel pensiero della Lega e del mio *leader*, secondo cui l'attuale codice andrebbe rivisto interamente.

Molto rapidamente, rispetto all'abuso d'ufficio, ritengo che la questione, più che in capo al legislatore, dovrebbe finire tra le mani delle procure. Non penso, infatti, che si possa immaginare una definizione migliore dell'abuso d'ufficio di quella che abbiamo – parlo, tra l'altro, in base alla mia esperienza di avvocato – visto che tutti gli elementi che configurano la fattispecie sono ben dettagliati e addirittura portati alla prova diabolica del dolo specifico (quindi dolo specifico, violazione di legge, poi ingiusto danno e ingiusto vantaggio). Non penso che si possa chiedere al legislatore più di questo; al massimo, le procure dovrebbero imparare a rimettersi al dettato normativo e a non mettere sotto inchiesta a tutti i costi un sindaco o un pubblico amministratore, facendolo finire poi anche sui giornali.

Dedicherei più attenzione, invece, alla responsabilità patrimoniale. Tuttavia, facendo il sindaco, vi dico che l'aspetto più terrificante è quello dei tempi: oggi ho in corsa una gara per un importo di circa 140.000 euro, cui sono state invitate, se non vado errato, almeno dieci ditte; si tratta di una gara tra l'altro al massimo ribasso, per cui è stato concesso un periodo di 26 giorni. Per quanto mi riguarda e in base alla mia esperienza – magari ci sono tantissimi sindaci più bravi di me – sono tempi lunghissimi, che non aiutano, né la pubblica amministrazione, né i cittadini, ai quali non si riesce a dare subito un servizio, né tantomeno i professionisti e il mondo dell'impresa.

Condivido l'analisi in base alla quale il massimo ribasso dovrebbe essere completamente abolito e concordo invece – lo dico ai colleghi che mi hanno preceduto – sulla reintroduzione dell'appalto integrato, perché questo aiuta indirettamente anche i Comuni e, quindi, le pubbliche amministrazioni, che potrebbero addirittura scegliere un appalto integrato sul preliminare. Ciò significherebbe aiutare i Comuni, mettendoli in condizione di fare un progetto preliminare con i propri uffici, accelerando e dando quindi la possibilità ai concorrenti di tirare fuori nella fase concorsuale un progetto esecutivo. Questo – ripeto – significherebbe sburocratizzare, accelerare i tempi, far lavorare i tecnici e le imprese.

È chiaro che tutto ciò andrebbe visto nell'ambito di un contesto più sistemico e qui mi viene in mente il disegno di legge anticorruzione, di cui stiamo discutendo in queste settimane: parliamoci chiaramente, tante norme vengono fatte per arginare il fenomeno della corruzione all'interno della pubblica amministrazione, magari con buoni propositi, ma con pessimi risultati, per cui poi vediamo che non serve a nulla.

Allo stesso modo rileviamo come, rispetto a questo fenomeno, sia stata frustrata completamente l'azione dell'ANAC, per cui l'unico risultato certo che abbiamo ottenuto è stato il rallentamento dei tempi e l'appesantimento delle responsabilità in capo ad un sindaco – per esempio, se parliamo di strade, ci sono tantissime strade comunali in pessimo stato – sul quale può ricadere, non una responsabilità penale per abuso d'ufficio, ma addirittura per omicidio colposo. Inoltre, in questo modo si rallentano gli investimenti.

Penso quindi che occorrono trasparenza e celerità all'interno di un contesto sistemico che l'attuale maggioranza sta mettendo in atto, anche, ma non soltanto, con il decreto anticorruzione. Ricordo che la legge Salvini – come a noi piace chiamare – il cosiddetto «decreto sicurezza» getta un occhio anche sui subappalti illeciti, inasprendo le pene, o addirittura sugli appalti rilevanti, con la previsione di una comunicazione preventiva al prefetto.

Per finire, raccogliendo con rispetto la preoccupazione del collega Margiotta, qualora il Governo dovesse muoversi parallelamente, le audizioni che stiamo facendo, per le quali ringrazio il presidente Coltorti, non saranno state svolte invano: vorrà dire che arriveremo più preparati alla discussione e all'esame di un'eventuale proposta governativa.

RUSPANDINI (*FdI*). Signor Presidente, intervengo solo per dire che quella odierna è sicuramente un'occasione stimolante per parlare di una materia complessa e sicuramente nevralgica nel campo della pubblica amministrazione.

Sono stato anch'io amministratore, sia provinciale che comunale. Mi sono però sempre chiesto, e colgo questa occasione così ghiotta per capire, se è possibile riuscire a considerare i Comuni in maniera diversa. Mi spiego meglio. Un Comune con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, secondo la legge, deve sottostare a delle regole diverse, avendo una struttura operativa completamente differente. I Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti – per intenderci, recupero la distinzione che fa la legge elettorale – oltre ad avere una struttura operativa e delle regole completamente differenti, sono quelli in cui vive la stragrande maggioranza della popolazione della nostra nazione.

L'Italia è fatta da Comuni piccoli: di metropoli ce ne sono due, ci sono grandi città. Credo che il legislatore debba guardare innanzitutto a questo. La norma non può essere parificata. Io sono per andare a distinguere ulteriormente gli appalti. Prima di tutto perché l'Unione europea in questo ci massacra.

Nel campo degli appalti – introduciamo un'altra materia ancora – il contatto con la piccola ditta e con la piccola impresa dei territori garantisce tutta una serie di cose di cui probabilmente chi fa le leggi e non ha mai amministrato non riesce nemmeno a rendersi conto. Non ci si rende conto di cosa significa favorire per i beni di prima necessità (le strade, le mense e tutta una serie di cose che toccano direttamente il cittadino) che la ditta della Lombardia o della Campania vinca l'appalto in una Regione a centinaia di chilometri. Ciò significa sicuramente introduzione di personale locale, ma anche tante altre cose talmente complesse delle quali il legislatore non si occupa. Sono disponibile a parlare di cose che non sono state mai dette fino adesso perché la questione è molto più complessa di quanto noi la facciamo e non parlo solo di centrali uniche di committenza, che sono state un fallimento totale. Parlo di cose di buon senso alle quali nessuno fa riferimento.

Anche i vostri colleghi delle società organismi di attestazione (SOA) vedono sempre e soltanto in una maniera particolare. È difficile anche esprimersi e farsi capire perché ci vogliono giornate e soltanto chi fa l'amministratore locale può capire cosa significa fare un appalto con una ditta della Campania se sei nel Lazio, fare un appalto dove si misura una ditta della Lombardia se sei nel Veneto. Le cose saranno ancora più complicate quando arriveranno le ditte a partecipazione francese se si vuole verificare la ricaduta sui territori.

Io sono per dare più potere e non meno potere alla politica. Sono per l'assunzione di responsabilità da parte del politico e la sua punibilità certa, ma anche per una maggiore possibilità per l'amministratore locale di avere discrezionalità, che non significa truccare o orientare l'appalto. Consentiamo delle pezze d'appoggio per fare un discorso di insieme perché, a volte, questa grande solidità dell'azienda che partecipa all'appalto è finta, speculativa e fatta di grandi uffici che sanno come prendere l'appalto ma hanno pochissima forza per mantenerlo. È un discorso molto complesso, però le cose che servono non riusciamo a trattarle.

MALLEGNI (*FI-BP*). Visto che gliel'ho detto in privato, lo dico pubblicamente. Ho detto al collega Pepe che ho avuto un sobbalzo perché finalmente ho ritrovato un collega della Lega cui ero abituato. Ho, infatti, sentito parlare del rapporto con il territorio, del sindaco, dell'anticorruzione che ovviamente peggiorerà i rapporti tra pubblica amministrazione, imprese e cittadino. Poi ha fatto una derapata ed è rientrato in maggioranza in curva. Riconosco, però, che ciò che ha detto è totalmente condivisibile e lo sottoscrivo.

Vorrei farle una domanda perché vorrei avere più chiaro uno dei punti indicati. La questione principale è legata al rapporto tra le uniche stazioni appaltanti, che sono di fatto l'ossatura del Paese, che sono quelle degli enti locali. Avrò la fissa dei Comuni, ma ho fatto per tanti anni il sindaco e ora faccio comunque l'amministratore locale nella mia giunta. Di fatto, le problematiche sono sempre le stesse.

Sento da settimane il Governo affannarsi legittimamente per una diatriba o braccio di ferro sulla questione degli investimenti necessari per riequilibrare una manovra di bilancio che è stata sacrificata per due argomenti, come ricordava prima il collega Margiotta.

Più volte abbiamo detto che talvolta predisporre una manovra di bilancio per lo Stato sarebbe di un banale assoluto se si desse agli enti locali la possibilità di tornare a fare ciò che hanno fatto per anni, mettendoli cioè nelle condizioni di svincolare i propri bilanci (ovviamente se possono farlo) perché possano tornare a contrarre mutui. Sapete che per gli Enti locali c'è un massimo del 10 per cento rispetto a entrate e uscite nel rapporto della capacità di contrazione dei mutui. Oggi la media nazionale degli enti locali per la contrazione di mutui si aggira fra il 2 e il 3 per cento. C'è, quindi, un *range* che va dal 7 al 8 per cento per quanto riguarda la capacità di fare mutui. Ciò significa che, avendo 7.979 Comuni, se ciascun Comune fosse messo nelle condizioni di fare un milione di mutui a testa,

sarebbero circa 8 miliardi. Il mio è un conto banale e della serva perché c'è qualcuno che ne può fare 10 e qualcuno che ne può chiedere 300.000 euro di mutuo. Tutto ciò non è previsto nella legge di bilancio alla Camera, ma sappiamo che ne arriverà un'altra. Pertanto, non ci permettiamo di giudicare perché siamo in attesa di capire cosa succede dopo quanto ha dichiarato ieri il Ministro dell'economia e delle finanze in Commissione alla Camera. Dobbiamo, però, mettere nelle condizioni i Comuni di tornare a fare investimenti. È l'unica soluzione che un Paese come il nostro ha perché è immediata.

L'altra questione che riguarda moltissimo le imprese e l'obbligatorietà delle funzioni associate, in particolare sulla questione della progettazione, oltre che sulle centrali uniche di committenza, che oggi vedono la necessità di mettere insieme Comuni al di sotto di *tot* abitanti, è la necessità di obbligare i Comuni sotto una certa cifra di abitanti di avere funzioni associate per l'aspetto urbanistico e l'aspetto dei lavori pubblici. È necessario e indispensabile. Lo ricordavo ieri in Commissione bilancio ai colleghi ai quali cercavo di spiegare quanto fosse necessario il *turnover* per gli enti locali perché, ovviamente, in questi anni sono stati bloccati e, quindi, impossibilitati ad assumere persone che servono. Qualcuno mi diceva che i Comuni di grandi dimensioni sono incontrollabili. Allora ho ricordato che in Italia, su 7.979 Comuni, 6.560 sono sotto i 10.000 abitanti. Quindi, quando si parla di queste cose – lo dico senza polemica – si deve essere informati, altrimenti è meglio stare zitti perché si crea un danno all'economia del territorio. Quando si fanno provvedimenti, bisogna farli calati nella realtà che esiste e non in quella che ci piacerebbe che fosse. Anche a me, anziché avere sette Comuni nel mio territorio della Versilia, che è un territorio bellissimo, piacerebbe averne uno perché avrebbe più forza e penetrazione, ma sono sette. Se si facesse un *referendum*, i cittadini di quei sette Comuni ne vorrebbero otto. Tutto ciò dipende dalla Costituzione del nostro Paese che nasce come Italia dei Comuni.

L'altra questione che affligge le amministrazioni locali è quella del subappalto. Io vorrei capirla bene da lei. Poiché non ho capito, vorrei che mi spiegasse rapidamente, perché dobbiamo andare in Aula.

Una delle piaghe dei Comuni, in particolare a causa della loro incapacità di controllo, perché le strutture non sono adeguate, è quando si fa una gara di appalto per un importo che può essere variabile, fino a svariati milioni di euro, e arriva tal Citto Carmelo da Poggibonsi o da Reggio Calabria, che ha un'azienda che non esiste, ma ha un bellissimo ufficio amministrativo, una trentina di avvocati bravissimi e segretarie bellissime e eccezionalmente efficienti, e che vince la gara.

Poi va sul territorio in cui la gara si è espletata, va da «Bianchi», da «Buia», da «Varia» o da «Pinco Pallo» e gli dice: «Guarda, ho vinto l'appalto. Mi dai il 4 per cento, il 5 per cento o il 7 per cento e poi l'appalto lo vinci tu».

È questo che dobbiamo proibire. Addirittura abbiamo fatto una proposta, come Forza Italia, di fare gare di appalto a perimetro provinciale, per così dire «a sovranismo provinciale»: è una provocazione per far ca-

pire la necessità di avere aziende nel proprio territorio. È chiaro che se in quella provincia non c'è nessuno, mi sembra evidente che si ammettono anche imprese da altre province, ma la gara deve essere preferibilmente a caratura regionale, perché ciò consente che le risorse maturate dal pagamento delle tasse di quei cittadini restino e maturino nelle tasche delle imprese di quel territorio. È questo che chiederemo di inserire – lo anticipo al Presidente – nel codice degli appalti.

Mi sono già scusato all'inizio per il ritardo, dovuto ad impegni concomitanti, e ringrazio gli auditi per la loro presenza, ma ritengo quantomeno singolare che siate qui oggi, che si discuta, si dibatta e si approfondisca, quando il Governo (lo veniamo a sapere dall'ANCE oggi) domani porterà in Consiglio dei ministri un provvedimento che darà un avvio parziale alla questione.

Credo che quantomeno una comunicazione a questa «roba» che si chiama Parlamento e che forse qualcuno ritiene inutile fosse necessaria e sarebbe bene, anziché dover esaminare sempre decreti di iniziativa del Governo, discutere di provvedimenti di origine parlamentare, visto che il nostro Presidente ha fatto un ottimo percorso per approfondire e arrivare a una proposta seria.

PRESIDENTE. Purtroppo sono costretto a non dare la parola in replica agli auditi, perché siamo già in netto ritardo sui tempi dell'Aula.

BIANCHI. Signor Presidente, ai quesiti che avete posto vi risponderemo per iscritto, ma ce ne è uno – ci appelliamo a voi – incredibilmente importante: quando si è detto di modificare il codice immediatamente, io rispondo che non è possibile. Il codice esiste da due anni e mezzo e il cambiamento non può essere immediato. C'è però una grande opportunità: serve un provvedimento-ponte (non sappiamo se è quello di domani, dopodomani o del prossimo Consiglio dei ministri) di qui a fine anno che recepisca – parlo del settore dei lavori pubblici, magari al netto di Alitalia e di altri macroproblemi che non ci appartengono – quattro o cinque questioni da risolvere. Altrimenti passano due anni e rimaniamo esattamente in questa situazione.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e comunico che la documentazione oggi acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

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

I lavori terminano alle ore 16.

