



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 5

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

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

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

37<sup>a</sup> seduta: martedì 4 dicembre 2018

Presidenza del presidente COLTORTI

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti di Confartigianato e Accredia**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 8, 11 e <i>passim</i>	* CONIO . . . . .	Pag. 18
FAGGI (L-SP-PSd'Az) . . . . .	8	* DI GIULIO . . . . .	15, 25
NENCINI (Misto-PSI) . . . . .	13, 14	GRANELLI . . . . .	3, 11, 12
PERGREFFI (L-SP-PSd'Az) . . . . .	10	PANIERI . . . . .	13, 14
RICCIARDI (M5S) . . . . .	12	* QUALANO . . . . .	22

---

**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 Confartigianato, il dottor Marco Granelli, vice presidente vicario, accompagnato dal dottor Bruno Panieri, direttore politiche economiche, dalla dottoressa Stefania Multari, direttore relazioni istituzionali, e per Accredia, l'avvocato Paola Conio, esperta in materia di appalti pubblici, il dottor Gianluca Qualano, funzionario tecnico, il dottor Gianluca Di Giulio, responsabile relazioni istituzionali ed esterne e la dottoressa Lorenza Guglielmi, addetta alle relazioni istituzionali.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di rappresentanti di Confartigianato e Accredia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del codice dei contratti pubblici sospesa nella seduta del 29 novembre.

Comunico che, sui 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 del Senato 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 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.

La prima audizione oggi prevista è quella dei rappresentanti di Confartigianato. Sono presenti il dottor Marco Granelli, vice presidente vicario, accompagnato dal dottor Bruno Panieri, direttore politiche economiche, dalla dottoressa Stefania Multari, direttore relazioni istituzionali. Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e cedo loro la parola. Successivamente, i colleghi potranno formulare eventuali domande.

*GRANELLI.* Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'opportunità, che oggi ci viene data, rispetto a un tema che è molto rilevante e che ha un grande impatto per il nostro mondo.

Comincio subito col dire che il nuovo codice degli appalti, che ha rappresentato una grande speranza per il mondo delle piccole imprese, diventa, però, oggi un po' un'occasione mancata. Questo perché i principi, tanto affermati e poco praticati, dello *small business act*, che hanno pure

trovato spazio in questa norma, sono poi rimasti, di fatto, disattesi. Il nuovo codice avrebbe dovuto rappresentare una svolta normativa molto importante e avrebbe dovuto avere, come finalità, l'inclusione del mondo che rappresentiamo, cioè quello delle micro e piccole imprese.

Invece, esso si è rivelato un *boomerang*, soprattutto perché non ha contribuito a disegnare un contesto favorevole per la partecipazione delle micro e piccole imprese, ma ne ha anche ostacolato l'avvio. Si è quindi persa, in questo momento, l'opportunità di avere una leva importante per agganciare la ripresa.

I principi che sono enunciati all'interno del codice (l'obbligatorietà del progetto esecutivo, la suddivisione dei lotti in lavorazioni prestazionali, in modo da garantire l'effettiva partecipazione delle aziende; il rilascio dei certificati necessari a chi partecipa e a chi svolge direttamente l'attività e a chi ha eseguito il lavoro; la previsione del pagamento diretto dei subappaltatori, la stabilizzazione dell'anticipazione del 20 per cento sui lavori, la revisione dell'istituto dell'avvalimento, che nella pratica aveva assunto, comunque, delle connotazioni distorsive; l'affermazione decisa dell'interoperabilità delle banche-dati) sono rimasti un po' lettera morta e non hanno prodotto quel necessario impulso di allargamento e d'inclusione che si sarebbe dovuto attendere.

Oltre a questo, vorrei rilevare anche il fatto che il nuovo codice non ha centrato neanche gli obiettivi che si era posta la legge-delega e che andrebbero ripresi e valorizzati. Mi riferisco, sostanzialmente, alla massima semplificazione e rapidità dei procedimenti, alla lotta alla corruzione e ai conflitti d'interesse per favorire la trasparenza, alla riduzione degli oneri documentari ed economici a carico delle imprese, alla razionalizzazione delle procedure di spesa, all'efficienza e alla professionalizzazione delle stazioni appaltanti e alla valorizzazione delle territorialità e della filiera corta. Rispetto a questo quadro, però, soprattutto la frettolosa abrogazione del precedente regolamento, di esecuzione ed attuazione del vecchio codice (con riferimento al decreto legislativo n. 163 del 12 aprile del 2006), ha generato il sostanziale blocco degli appalti e, dunque, il buon senso ne imporrebbe ora un urgente ripristino. D'altro canto, come Confartigianato, abbiamo sempre visto di buon occhio questa *soft law* e all'inizio l'abbiamo anche incoraggiata. Purtroppo, però, non essendo questa riforma oggi ancora conclusa, perché mancano tanti decreti attuativi, e quindi essendo i provvedimenti emessi molto pochi, il sistema ad oggi non è ancora preparato per affrontare questa radicale novità normativa.

Pertanto, anche dopo la consultazione estiva, condotta *on line* nel periodo di agosto, siamo giunti a trovarci allineati rispetto agli *stakeholder*, i quali hanno espresso un parere sostanziale che va nel senso di un superamento di queste esperienze, che avrebbero determinato l'incertezza e l'instabilità del quadro normativo.

Facendo una valutazione più generale, il codice degli appalti aveva avuto ed ha l'obiettivo ambizioso di delineare un nuovo sistema di regole. Bisogna, però, anche affrontare la questione eliminando il pregiudizio, che purtroppo rimane molto forte, nei confronti delle imprese che spesso si

trovano sole ad affrontare fenomeni complicati, dove spesso la pubblica amministrazione non svolge sempre l'onere del controllo e della vigilanza in una maniera che noi riteniamo adeguata. Questo, quindi, contrasta anche un po' con le nostre aspettative e, soprattutto, non pone neanche fine al fenomeno grave della corruzione, innalzando, di fatto, anche l'asticella di accesso ai bandi, con il risultato di selezionare in modo artificioso le imprese. Per questo noi, come Confartigianato, ormai da tempo proponiamo elementi di modifica e chiediamo che il codice venga modificato, facendo delle considerazioni ulteriori: ad esempio, considerare che la frettolosa abrogazione del regolamento ha generato, di fatto, il blocco degli appalti.

Quindi, fino a quando non sarà compiuto completamente il processo di codificazione delle stazioni appaltanti (perché ogni stazione appaltante, purtroppo, usa metodi e fa norme a seconda del proprio giudizio) e fino a quando non ci sarà una regolazione meno *soft*, purtroppo i problemi in capo alle imprese non mancheranno.

Uno dei punti principali, che vogliamo anche qui portare a conoscenza di questa Commissione, che è tra l'altro una delle principali innovazioni contenute nel corpo normativo, è l'introduzione del cosiddetto chilometro zero, ovvero quel sistema di regole che introdurrebbe e vorrebbe la cosiddetta filiera corta. Noi riteniamo che essa sia inclusiva rispetto alle opportunità che possono essere date alle micro e piccole imprese, soprattutto sul fronte occupazionale delle comunità.

Dico questo facendo anche una notazione ulteriore: il nostro mondo, il mondo delle micro e piccole imprese, è composto da soggetti ed operatori economici che operano in un Paese come l'Italia, che ha un alto dissesto idrogeologico. Quindi, il *know-how* delle nostre piccole aziende (si pensi a tutte quelle che operano nella fascia collinare, che è la più soggetta ed esposta a questi fenomeni) potrebbe essere una risorsa molto importante, perché, in termini di opere preventive e manutentive di piccola entità, potrebbe scongiurare quelle che oggi sono opere realizzate solamente sull'emergenza e che, purtroppo, comportano una spesa pubblica molto elevata. Quindi poter includere questi tipi di operatori economici noi lo consideriamo un valore aggiunto, non solamente dal punto di vista sociale, molto importante, appunto, per l'occupazione e per il coinvolgimento delle imprese, ma anche proprio per un fatto soprattutto economico. Per quello che riguarda il nuovo codice, come ho già detto prima, l'esiguo numero dei provvedimenti che sono stati emanati non ha strutturato e non ha dato solidità a tutto l'impianto normativo. Il nuovo codice contiene 220 articoli, ma mancano appunto questi decreti attuativi. E facendo un paragone con il vecchio codice, che era composto di 257 articoli, insieme al regolamento di attuazione, si vede che quello andava a normare bene tutte le opere, partendo dalla progettazione ed andando fino al loro collaudo. Oggi, invece, nell'applicazione di questo codice ci sono sostanzialmente norme che si accavallano e che sono spesso contraddittorie fra di loro. Viene poi evidenziato anche il ruolo dell'ANAC che, avendo una funzione legislativa di secondo livello e anche una funzione di vigilanza, di fatto

genera una paralisi delle stazioni appaltanti, dove sono molto pochi coloro che, di fronte a questo contesto, prendono responsabilità. Quindi, si opera una selezione artificiosa di questi operatori economici. Anche in tal caso, dunque, occorrerebbe fare chiarezza per sapere ben distinguere la giusta pretesa di opere e di forniture di qualità, che debbono però corrispondere anche ad una inclusione di tutta l'economia e, soprattutto, di tutte le piccole e micro imprese.

Quindi, da un lato, abbiamo, sostanzialmente, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, una giusta esigenza di contrasto della corruzione e della criminalità, una *spending review*, una centralizzazione di spesa e l'applicazione dei criteri ambientali minimi, che spingono la pubblica amministrazione ad attuare delle soluzioni che spesso sono distoniche rispetto al concetto dell'inclusione delle micro e piccole imprese. E questo non genera sicuramente dei principi virtuosi, ma aumenta quei vincoli burocratici che noi tanto combattiamo.

Proprio facendo riferimento ai CAM (Criteri ambientali minimi), abbiamo avviato sul tema una consultazione, promossa tra l'altro dall'ANAC. Partendo da questa consultazione vorremmo proporre una modifica dell'articolo 34, in modo da limitare l'applicazione di questi criteri al di sopra della soglia comunitaria, visto che ci pare un po' vessatorio e pesante caricare l'onere in capo alle piccole imprese.

Per quanto riguarda il tema del subappalto – che per le piccole imprese non è certamente una questione banale – pensiamo che risponda alle aspettative prevedere che i certificati di esecuzione dei lavori vengano rilasciati a chi effettivamente ha svolto l'opera. Siamo anche propensi a valutare l'ipotesi del subappalto libero, purché vengano mantenute le categorie e le classifiche che sono proprie e obbligatorie per le imprese.

Un fenomeno che, invece, sta interessando diverse parti d'Italia è l'eccessivo sovraffollamento delle gare, imputabile secondo noi all'eccessiva discrezionalità delle stazioni appaltanti, che hanno un proprio modo di selezionare le imprese. Capita spesso, ad esempio, che a gare per lavori di piccolo importo – parliamo di 100.000-200.000 euro – partecipino oltre centinaia di imprese. Ciò comporta una grave mancanza di pianificazione da parte degli operatori economici perché, di fronte a così tante richieste e stante la necessità di selezionare poi solamente 20 imprese, molte stazioni appaltanti ricorrono alla pratica del sorteggio.

Può così accadere che un'impresa che si trovi ad operare in una determinata Provincia o in un determinato Comune in questo ambito, chiedendo di partecipare ad una licitazione privata o ad un bando, nell'arco di un anno non abbia magari una sola possibilità di gareggiare nella Provincia di appartenenza. Assistiamo quindi a situazioni paradossali per cui aziende del Nord si trovano a doversi spostare per centinaia di chilometri per lavori di importo non rilevante, come quelli che ho indicato, e questo, anche in termini di rispetto ambientale, comporta conseguenze che assolutamente non ci auguriamo.

Tutto ciò sta provocando molta ansia e molta incertezza. Il fatto che un'impresa oggi si trovi a dover pianificare la propria attività dovendosi

basare unicamente sull'eventualità di essere più o meno fortunata, la dice lunga sulla gravità del problema.

C'è anche da dire che, una volta che l'impresa viene invitata, vengono applicati i cinque metodi antiturbativa, che non sono però meritocratici nei confronti di chi presenta l'offerta, perché spostano la valutazione della commessa da una parte all'altra. In sintesi, se un'azienda ritiene di poter partecipare offrendo un certo sconto, a seconda del modo in cui poi questi criteri vengono selezionati, una gara potrà andare via al massimo ribasso o ad un ribasso meno eccessivo, per cui si finirà per non contemplare la bontà dell'offerta delle imprese serie che si propongono. È proprio per limitare questo impatto negativo che Confartigianato auspica una modifica dell'articolo 36 del codice degli appalti, sui contratti sotto soglia.

Aggiungo che fra l'altro, in sede di Conferenza delle Regioni e nelle Commissioni parlamentari competenti, si era già condivisa la proposta di prevedere, per le procedure in cui non sono coinvolti interessi transfrontalieri, l'invito di almeno il 50 per cento delle aziende del territorio in cui dovrà poi essere realizzata la commessa.

L'ultimo aspetto riguarda le attestazioni SOA, un tema per noi assolutamente importante. Riteniamo che sia molto pesante, oltre che dannoso, il fatto che siano previste le SOA anche per quelle aziende che svolgono lavori per fatturati di modesta entità, di qualche centinaia di migliaia di euro. In via esemplificativa ciò significa che, per potersi aggiudicare un appalto di 150.000-200.000 euro, una piccola impresa si troverà a dover pagare un onere che sarà in media intorno ai 5.000 euro all'anno, che diventerà un ulteriore balzello.

La nostra proposta è quella di eliminare l'obbligo delle SOA almeno fino ai 500.000 euro di importo. In alternativa, potrebbe esserci da parte nostra una disponibilità a mantenere le SOA, che consentono comunque un'opera di rivisitazione documentale altrettanto importante e semplificativa, purché la spesa per il rilascio di tali certificazioni sia accettabile e, magari, forfettizzata. Questa soluzione consentirebbe di mantenere le SOA, ma con un congruo risparmio rispetto ad un'esigenza di liquidità che comunque abbiamo e che sta mettendo in grave difficoltà il nostro tessuto economico.

In conclusione, consentitemi di fare un'ultima riflessione di ordine più strettamente politico. Abbiamo assistito negli ultimi mesi alle disgrazie che hanno colpito vari comparti, soprattutto per quanto riguarda gli appalti delle grandi aziende italiane, ormai decimate dalla crisi.

Di certo le nostre imprese non fanno notizia sui giornali, perché abbiamo pochi addetti, ma posso assicurarvi che ci sono migliaia di aziende che oggi stanno soffrendo sul fronte occupazionale.

Il codice degli appalti, dunque, ha un impatto molto forte sul nostro mondo. Ricordo sempre – e di certo non come prova di forza – la nostra capillarità sul territorio: oggi in Italia le aziende con meno di 50 addetti, cioè le nostre aziende, valgono il 99,4 dell'intero tessuto economico.

Capite bene, dunque, quanta attenzione poniamo e quali aspettative abbiamo in ordine al chiarimento e alla soluzione dei problemi che ho evidenziato, rispetto ai quali credo che basterebbe poco per dare un segnale importante.

Aggiungo che molte volte, anche nei rapporti che abbiamo con ANAC, l'impressione – ma non è solo un'impressione – è che si parli sempre di grandi appalti e di grandi lavori. In realtà, poi, l'80 per cento dei lavori pubblici realizzati in Italia è al di sotto del milione di euro e i nostri committenti principali sono i Comuni. C'è da dire però che, da analisi e rilevazioni fatte, negli ultimi anni (2012-2018) i Comuni hanno diminuito ormai il loro impegno di spesa di quasi il 50 per cento. L'auspicio è che si possa prevedere anche da questo punto di vista uno strumento normativo e una capacità di spesa, soprattutto da parte dei Comuni, per quelle opere di manutenzione ordinaria che purtroppo collocano l'Italia in una posizione disonorevole, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture, e che farebbero invece bene, sia al Paese, sia soprattutto al nostro tessuto economico.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Granelli, per la sua relazione. Dichiaro aperta la discussione.

FAGGI (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio anch'io il dottor Granelli per l'intervento.

Chiedo scusa se sono sembrata disattenta, ma in pochi mesi ho imparato a fare anche due o tre cose contemporaneamente, visto che qui bisogna sbrigarsi.

Attraverso le audizioni che stiamo svolgendo, stiamo cercando di capire quali sono le perplessità che caratterizzano questo impianto normativo che, nonostante gli aggiustamenti fatti negli ultimi anni, comincia ad essere estremamente mastodontico e non più aderente alle necessità che ciascuno degli operatori ha.

Per questo – lo dicevamo con il Presidente e con i colleghi – la revisione che deve essere fatta deve partire da una soluzione di questo tipo, ascoltando cioè tutti i portatori di interessi su cui ovviamente viene poi calato il nuovo quadro normativo e provando ad individuare una soluzione.

Qui non si tratta di dare il contentino, in modo tale che ciascuno possa avere qualcosa e dire che va bene. Siete infatti realtà estremamente differenti l'una dall'altra, con un comune denominatore rappresentato sostanzialmente dalla crisi economica che, iniziata nel 2008, ha attraversato tutto un periodo. Siamo usciti dalla parte più cruenta, più forte, più evidente, ma tutto questo ha lasciato degli strascichi: è come un ammalato convalescente, che non si può rimettere in piedi, ma si deve continuare a seguire fino a quando riuscirà nuovamente a camminare con le sue gambe.

Parallelamente c'è stata una crisi generale anche per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche che si sono letteralmente fermate davanti a



disposizioni normative che impressionano. Quando arrivano sul tavolo del dirigente a volte le norme sono di difficile interpretazione e il collegamento immediato è all'ANAC. Di conseguenza non ci si muove perché si ha paura di fare qualcosa che non va bene. Allora le imprese subissano di richieste l'ANAC che invece dovrebbe avere un ruolo interlocutorio, laddove ci sono problematiche, e deve intervenire non dico a reato commesso, ma dietro segnalazione di un ipotetico reato. Non deve essere interpellata per sapere se vada bene una determinata azione.

Una delle nostre proposte è fare in modo che l'ANAC assuma un ruolo propositivo ed espleti il suo ruolo nel dipanare situazioni estremamente complesse, ma non deve diventare un mero interlocutore, altrimenti andiamo direttamente dal magistrato prima ancora di iniziare, perché è quello che sta capitando. La normativa, a mio avviso, deve essere semplificata e «confezionata», cercando di mantenere un equilibrio a seconda dei vari settori. Per quanto riguarda le SOA, le abbiamo audite e sono sicuramente fondamentali le caratteristiche di questo o quell'organismo nell'applicazione del codice dei contratti, perché danno una prima base di certificazione e autenticità a coloro che devono partecipare a una gara, ma non può essere, anche in questo caso, calata o spalmata in maniera così indiscriminata. Ci sono aziende che hanno uffici preposti per interloquire con le SOA e sono in grado di fornire quanto richiesto, ma ci sono piccole aziende che fanno già fatica ad accedere alle gare e devono, a loro volta, farsi carico della presentazione di una serie di documentazioni che sono impossibili da reperire e per cui devono necessariamente sostenere costi aggiuntivi. Lo abbiamo chiesto alle SOA e ci hanno risposto che c'è comunque una diversificazione nell'applicazione delle norme: le piccole imprese possono chiedere direttamente aiuto per sapere come fare, mentre le aziende più grandi hanno un loro *staff* molto più articolato che può venire incontro alle richieste delle SOA.

Un'altra delle osservazioni che lei ha formulato è questa massa «critica» all'arrembaggio: forse dico una cosa forte, che però può essere esaustiva. Quando c'è un appalto in corso e c'è la possibilità di apertura di un lavoro, ci si precipita nella speranza di essere capaci di farlo e poi ci si perde, ci sono i ricorsi e si resta indietro. Il problema, secondo me, è che dobbiamo non solo – e ben vengano le vostre osservazioni – valutare, ma cercare di inquadrare il problema e trovare, se si può, una soluzione, soprattutto su queste fattispecie. Quando si aprono le possibilità, che sono oltretutto ridotte, di assegnare un lavoro, come si procede per l'assegnazione? Si parla di un sorteggio, ma non sempre è così. Quali sono le priorità e le caratteristiche dell'assegnazione e con quale metodologia esatta di applicazione si procede, in modo tale da non aprire – ripeto – l'area del contenzioso che poi porta al fermo dei lavori e che, soprattutto nelle zone più piccole, significa praticamente fermare tutto? Comprendo la sua osservazione. Lei ha fatto tutta una disamina di tipo tecnico che ho apprezzato moltissimo, ma sotto un aspetto politico le dico che non nascondo la delusione estrema – che spiegavo oggi anche al nostro Presidente e le ribadisco con forza – nel constatare che, dopo anni di grande

fermo e rappezamenti sotto il profilo normativo, il codice degli appalti è stato rappezato in malo modo. È la mia materia, per cui l'ho visto e l'ho seguito. Ci sono ambiti che non sono il vostro, ma che sono in condizioni ancora peggiori, tanto da portare a questo stallo. Dopo anni di rappezamenti, dove si trova oggi il coraggio di prendere in mano un complesso normativo così intricato per renderlo soddisfacente con un lavoro chirurgico e di equilibrio? Mi trovo molto spesso nelle condizioni, quando vengo invitata a parlare, di essere attaccata sotto un profilo politico, come se la mia fosse una perdita di tempo. Rispetto a tutte le situazioni di questo tipo, nel corso degli anni, non si ha avuto il coraggio di ripartire e fare il tipo di lavoro che noi stiamo facendo e che – ne siamo perfettamente consci – è difficoltoso e non ha avuto sul territorio o politicamente i risvolti che avremmo auspicato e che stiamo da una parte subendo. L'ho detto anche in altre occasioni: stiamo subendo attacchi di tipo politico, come se vi fosse un'incapacità nel coagulare queste richieste e nell'arrivare a una decisione.

Allora lo chiedo a lei che è portavoce di un'intera categoria che ritengo fondamentale per il tessuto territoriale, soprattutto quello più piccolo a cui apparteniamo noi: siamo persone che indossano una giacca con su scritto «senatore» e con cui andiamo in Aula, ma abbiamo sicuramente un ruolo molto più ristretto nel nostro territorio. Siamo qui invece a rivestire un ruolo più amplificato dai *media* per prassi, e veniamo molto attaccati.

Allora le chiedo, proprio in qualità di senatore, di far passare il messaggio del lavoro che si sta facendo, che non può chiudersi in poche settimane e dare un piccolo segnale. Il segnale che si deve dare è quello di un lavoro certosino, faticoso e della voglia di portare qualcosa di risolutivo per tutte le categorie a cui questo codice sarà applicato, ma che necessita del tempo congruo per far sì che non venga fuori l'ennesimo pastrocchio, che, quando arriva sul vostro tavolo, ha venti pagine di *omissis*, venti pagine di riferimenti normativi e quando è ora di applicarlo ci vuole un corso per riuscire a capirlo.

Le chiedo di farsi portavoce di questo, come ho chiesto anche ad altri che abbiamo audito, perché sta passando il messaggio di una sorta di incapacità nel riuscire a coagulare le espressioni che qui ci vengono portate in sede di audizione.

PERGREFFI (*L-SP-PSd'Az*). Sulla questione SOA, voi rimandate comunque all'analisi fatta da ANAC sui costi per le piccole imprese. Invece, secondo me, deve essere ben chiaro qual è il costo per ottenere la SOA per le piccole imprese, cioè per le imprese artigianali.

La seconda domanda è sulla questione dell'avvalimento, cioè sul fatto che uno paghi un certificato e poi lo trasferisca a qualcun altro senza in realtà avere le qualifiche dell'impresa da cui lo prende. In questo metodo secondo me c'è qualcosa che deve ancora essere ben chiarito, perché è giusto magari a livello di concetto, ma dipende sempre dal tipo di im-

presa. Vorrei chiedervi di esplicitare meglio quale sia il costo di questa operazione, perché secondo me deve essere ben chiarito e analizzato.

**PRESIDENTE.** Prima di lasciare la parola al dottor Granelli per la risposta, pongo anch'io una domanda. Vorrei sapere cosa pensate di un aumento delle soglie attuali per i lavori di manutenzione ordinaria e cosa pensate della possibilità di decidere sempre o per il massimo ribasso o per l'offerta economicamente più vantaggiosa.

**GRANELLI.** Signor Presidente, riguardo a quello che potrebbe essere il costo dell'attestazione SOA, la nostra prima richiesta è stata quella dell'innalzamento fino a 500.000 euro, e credo che questo sia chiaro. Io ho fatto l'esempio di una categoria stradale, una OG3. Per un'azienda che oggi si aggiudica un appalto di 150.000 euro, in questo caso il costo è di qualche migliaia di euro (credo intorno ai 5.000 euro). Quindi, poter abbassare questo costo, portandolo al 50 per cento e anche a meno, forfettizzandolo, sarebbe già un risultato che per noi potrebbe andar bene. Ripeto, infatti, che la SOA svolge tutta questa analisi documentale che poi sicuramente abbrevia e semplifica ciò che in seguito dovrà esaminare l'ente committente.

Riguardo all'istituto dell'avvalimento, noi abbiamo apprezzato la novità che è stata introdotta. Infatti prima l'avvalimento era concesso in un modo troppo leggero, nel senso che bastava prestare l'avvalimento e un'azienda era già autorizzata a poter svolgere qualsiasi tipo di opera. Oggi, invece, è stato chiarito che, per poter fare l'avvalimento, occorre dimostrare che l'azienda che lo riceve ha in carico anche le maestranze e i mezzi di colui che concede l'avvalimento. Essendo appaltato in questo modo, dunque, ci sembra sia una procedura corretta. Tutto poi sta a vedere se l'ente appaltante, che si trova ad avere una situazione di questo genere, farà rispettare l'avvalimento per come è stato disegnato e previsto. Su questo uso, prima discorsivo, oggi migliorativo e, secondo me, corretto dell'avvalimento, il mio parere è che esso stia in piedi se sarà fatto rispettare da chi lo deve attuare: in questo caso, lo Stato o l'ente preposto.

Sul discorso del massimo ribasso delle offerte, noi crediamo che il massimo ribasso abbia generato in passato dei fenomeni di infiltrazione, perché molte aziende illegali per poter entrare in un mercato facevano dei ribassi assurdi. Il concetto di massimo ribasso è un concetto che può andare bene ma che non deve superare una certa soglia. Oggi, purtroppo, si tiene conto di giustificativi e quando un'azienda si aggiudica un lavoro con il 40 per cento di ribasso, laddove il lavoro comporterebbe solamente un ribasso del 10-15 per cento, io vedo che nessuno prende in considerazione l'idea di dire che l'azienda in questione ha superato la soglia dell'anomalia per cui non è possibile accettare quell'offerta.

Servirebbe, quindi, il rispetto della soglia di anomalia e la fissazione di un criterio. Una volta, trenta anni fa, esistevano il minimo e il massimo, cioè i due numeri entro i quali si poteva presentare l'offerta. Questa, a mio avviso, potrebbe essere la modalità più corretta e più equa, anche se mi

rendo conto che, all'epoca, essa ha dato adito a tanti fenomeni un po' colusivi. C'era, infatti, chi era a conoscenza di questi numeri e faceva delle offerte di conseguenza: cosa che, insomma, non era da farsi.

Io penso che oggi, comunque, andrebbe rivisto il sistema e inserite, all'interno dei bandi di gara, delle caratteristiche che riconoscano la qualità dell'impresa. Ad esempio, deve essere fatto un riconoscimento, anche a punteggio, della presenza sul territorio dove si devono svolgere i lavori (rispondendo magari così anche alla sua domanda).

Oggi si parla molto di occupazione e il tema del lavoro è un tema centrale. Quindi, altri due elementi da inserire per poter scegliere un'azienda potrebbero essere quando un'impresa assume apprendisti e la forza di lavoro di cui dispone. Territorialità, dunque, apprendistato – che un'azienda può aver inserito – e, inoltre, per aggiungere un altro fattore importante, se l'azienda non cambia struttura o connotazione le dovrebbe essere riconosciuta la capacità tecnica per sempre.

Per tornare al discorso delle SOA, oggi le SOA sono sottoposte a questa verifica triennale che è onerosa, documentale, anche po' inutile e soggetta a un limite di temporalità. Ma se un'azienda è capace di costruire una casa o realizzare una strada e sono passati venti anni, è sempre capace. Quindi, stabilire che, dopo cinque anni, se l'azienda non ha acquisito lavori, come purtroppo è successo nell'ultimo decennio, le si scalano punti e la si toglie dalle classifiche importanti, noi riteniamo che non sia una cosa corretta.

Anche qui, andrebbe rivisto il sistema, perché, se un'azienda non cambia struttura, non cambia titolare, non cambia il numero delle maestranze che la compongono, io credo che la SOA sia un requisito che le debba rimanere a vita.

Per quanto riguarda la richiesta sugli aumenti delle soglie, entro il milione di euro rientra l'80 per cento dei lavori che oggi vengono appaltati. Sotto questa soglia, l'utilizzo del criterio del massimo ribasso, con una premialità che venga riconosciuta per territorialità e per forza lavoro all'interno dell'azienda, è un elemento quantificante che potrebbe valorizzare anche il nostro mondo, il mondo delle micro e piccole imprese.

**RICCIARDI (M5S).** Dottor Granelli, io vorrei un chiarimento sulla questione che ha appena ribadito sul massimo ribasso, allorquando ha parlato di quando esistevano i minimi e massimi, trent'anni fa. Vorrei inoltre conoscere una eventuale vostra idea. Ci ha infatti detto cosa c'era allora, ci ha detto cosa c'è che non va oggi; le chiedo, quindi, se ha un'idea al riguardo.

**GRANELLI.** Poiché esiste una soglia di anomalia, quando un ente appaltante fa un elenco prezzi, fa un computo metrico; e a farlo sono persone che, tecnicamente, dovrebbero essere in grado di fare un progetto esecutivo, capacità che, purtroppo, oggi è quella che manca. Fatto questo progetto e fatta questa analisi economica, chi redige questo progetto ha già in mente che oltre a una certa cifra non può andare.

Oggi, invece, cosa si verifica? Se in un appalto vi è un ribasso al massimo del 20 per cento, per non andare sotto i costi, tra le molte motivazioni che io leggo per giustificare questi «prezzacci» (io li chiamo così) vi sono, ad esempio, l'aver personale in cassa integrazione e l'aver ammortizzato l'attrezzatura. Pertanto, io capisco anche le difficoltà di chi si trova a decidere, ma bisognerebbe fissare in maniera più rigida questa soglia e dire che oltre quella non si va.

Dovendo oggi poter portare o proporre una soluzione, io penso che dovrebbe essere il rispetto di questa soglia di anomalia che, teoricamente, dovrebbe essere un numero segreto che nessuno dovrebbe conoscere, oltre al quale non si potrebbe andare. Una delle ultime proposte avanzate per stabilire come aggiudicare i lavori è stata quello del taglio delle ali, che consisteva in questo: arrivavano dieci proposte di sconto, venivano tagliate quelle più basse e quelle più alte, si mediava tra le rimanenti e tra quelle che più si avvicinavano. Questo, però, dava adito a dei fenomeni di cordate di aziende che si spostavano da una parte e dall'altra, determinando così quello che poteva essere il ribasso. Anche questa, quindi, diventava una soluzione complicata da individuare.

Ripeto, dunque, che il massimo ribasso, con una soglia di anomalia che venga rispettata, è oggi la proposta più praticabile che mi viene in mente di avanzare.

NENCINI (*Misto-PSI*). Signor Presidente, mi scuso per il ritardo. Io non ho ascoltato la relazione del Vice Presidente di Confartigianato, ma vorrei cercare comunque di capire un punto. Se non ricordo male, nel nuovo codice, soggetto a eventuali e probabili modifiche, il tema del massimo ribasso era già stato espunto o, comunque, decisamente molto circoscritto. Questa fu una delle questioni che venne affrontata con maggiore decisione negli anni che precedono questa legislatura.

Quindi, non riesco a capire – aggiungo la mia riflessione alla domanda posta dalla senatrice Ricciardi prima di me – qual è la questione, perché, se non ho inteso male, anche Confartigianato condivide il fatto che il massimo ribasso sia decisamente da evitare, ponendo un tetto alla soglia dell'anomalia. Mi chiedo, dunque, quale sia la proposta di modifica che viene fatta rispetto al codice vigente, visto che il tema del massimo ribasso era già stato affrontato e si era trovata nel nuovo codice una soluzione che a me pareva equilibrata.

PANIERI. Se posso, signor Presidente, vorrei integrare le considerazioni e le valutazioni svolte dal dottor Granelli.

Se è vero che la questione non dovrebbe più rappresentare un problema, è anche vero, però, che alla fine i *driver* che orientano l'applicazione del nuovo codice sostanzialmente sono ormai molto distanti dall'esigenza della stazione appaltante (della pubblica amministrazione) di avere un'opera di qualità e ben fatta. Molto spesso il traino viene da quelli che sono i due effettivi *driver* della *spending review*, da un lato, e dell'esi-

genza di temperare le responsabilità della stazione appaltante e del funzionario che ovviamente gestisce l'appalto, dall'altro.

Questo determina come comportamento naturale nel soggetto che indice la gara il fatto di attestare poi l'aggiudicazione ricorrendo al criterio del prezzo più basso, anche se ciò non costituisce un riferimento vincolante. Al contrario, tutto il nuovo codice dovrebbe essere orientato – i Criteri minimi ambientali, per esempio, ne sono la testimonianza più diretta – alla produzione di opere di qualità che prescindono dal prezzo, premiando sostanzialmente anche appalti più costosi, ma di migliore qualità.

Se ciò non accade nella pratica e nella realtà dei fatti, c'è evidentemente una ragion d'essere che, come vi ho detto, risiede nel comportamento tipico di chi bandisce le gare di appalto, che, da un lato, tende ad assumere un atteggiamento troppo prudente nell'immaginare il percorso che porta a bandire una gara, mentre dall'altro poi finisce comunque per aggiudicare la gara che costa meno, visto che un domani nessuno lo chiamerà a responsabilità nel caso in cui abbia fatto una scelta che premia la qualità, ma che non è strettamente dimostrabile con i criteri tipici del controllo dei conti.

NENCINI (*Misto-PSI*). Lei è stato chiarissimo.

Ciò che mi rende dubbioso, però, è il fatto che la soluzione finale sia una correzione della norma, quando la norma è chiara nell'invitare chi bandisce l'appalto (l'amministratore locale o regionale) a dotarsi di un comportamento diverso: la norma sul massimo ribasso, sulla qualità della progettazione, sull'ambiente e così via, è, infatti, di una chiarezza cristallina.

PANIERI. Chiedo scusa, se intervengo di nuovo.

Sicuramente lei ha ragione, senatore Nencini, ma tra le carenze che abbiamo denunciato c'è proprio il *deficit* di *soft law*, chiamiamolo così, che avrebbe potuto essere un criterio di accompagnamento.

Pertanto, ciò cui ha fatto riferimento il dottor Granelli come buona regola di comportamento nella selezione delle offerte potrebbe essere introdotto con meccanismi di *soft law*, che si caratterizza per l'assenza di rigidità, per l'adattabilità al contesto e per la possibilità di modifica alla luce del mutare progressivo dei comportamenti.

In un mondo utopico questo è il risultato auspicato ed auspicabile; nel mondo reale, purtroppo, ci sono tante cose che appesantiscono questa logica di buon senso che, secondo noi, dovrebbe essere la regola fondamentale che dovrebbe accompagnare l'applicazione del nuovo codice, ma che non vediamo praticata.

Forse allora i criteri tanto rigidi del regolamento erano da preferire all'attuale sistema e alla mancanza di pratica del buon senso, che sta anche nel fare le scelte giuste con l'applicazione delle regole giuste e adeguate.

Come il dottor Granelli ha detto in premessa, noi avevamo riposto moltissima fiducia nel nuovo impianto normativo, in tutti gli elementi

che lo caratterizzavano e che avrebbero dovuto favorire la qualificazione delle opere, l'inclusione delle microimprese all'interno della filiera dei lavori pubblici e un processo di semplificazione degli adempimenti e degli oneri per le imprese. Purtroppo, ad anni dalla sua emanazione, sia pur con dei correttivi – è il caso dell'introduzione dell'obbligo dei CAM – ci troviamo a dover riscontrare che non si sta seguendo la direzione da noi auspicata.

Questo ci porta ad invocare con forza l'esigenza che vengano individuati i giusti correttivi, capaci di rimettere in moto la macchina secondo la linea virtuosa che il nuovo codice disegnava e che, soprattutto, i criteri della legge-delega individuavano.

PRESIDENTE. Ringrazio infinitamente i nostri ospiti per la loro presenza e per il loro contributo.

Suspendo brevemente i nostri lavori.

*(I lavori, sospesi alle ore 11, sono ripresi alle ore 11,20).*

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono ora con l'audizione di rappresentanti di Accredia.

Sono presenti l'avvocato Paola Conio, esperta in materia di appalti pubblici, il dottor Gianluca Qualano, funzionario tecnico, il dottor Gianluca Di Giulio, responsabile delle relazioni istituzionali ed esterne e la dottoressa Lorenza Guglielmi, addetta alle relazioni istituzionali.

Ringraziando i nostri ospiti per la loro presenza, a loro cedo immediatamente la parola. Successivamente i colleghi potranno formulare eventuali quesiti.

*DI GIULIO.* La ringrazio, signor Presidente, anche per aver accettato la nostra richiesta di essere auditi in questa sede.

Vorrei innanzitutto precisare che non siamo coinvolti direttamente nella materia, al pari degli altri soggetti che fino ad oggi avete ascoltato, ma ci tenevamo a portare comunque il nostro contributo informativo per quanto concerne il sistema di accreditamento e le valutazioni di conformità che garantiamo. Si tratta infatti di un'attività che viene richiamata in più parti dal codice degli appalti e dalle norme attuative, per cui ritengo utile approfondire alcune informazioni e alcuni principi che regolano questo strumento, che garantisce e dà affidabilità al sistema delle valutazioni di conformità, che a loro volta qualificano prodotti e servizi, oggetto della disciplina in esame.

Consentitemi prima di tutto di presentare brevemente Accredia. Farò una breve introduzione per lasciare poi la parola all'avvocato Conio, esperto della materia, e ci supporta nell'attività di approfondimento e di esame sul modo in cui il nostro mondo viene richiamato e si inserisce in questo contesto.

Ritengo sia utile, infine, ascoltare anche il dottor Qualano, nostro funzionario tecnico del dipartimento certificazione di Milano, che si oc-

cupa prevalentemente dell'accreditamento degli organismi di ispezione, soggetti coinvolti nel sistema degli appalti pubblici. Il dottor Qualano potrà spiegarci in pratica in che cosa consiste questo sistema di regole e come si attua, entrando un po' più nel dettaglio.

Accredia è l'Ente italiano di accreditamento che attesta la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità di organismi di certificazione e ispezione e laboratori di prova e taratura: tutti soggetti che verificano la conformità di prodotti e servizi e dei professionisti a *standard* di riferimento. In tal modo, cerca di garantirne la qualità e di facilitarne la commercializzazione nel mercato non solo comunitario, ma anche internazionale. Non è un caso che io faccia riferimento alla sfera internazionale e comunitaria, visto che questo sistema dell'accreditamento, nato alla fine degli anni '80 nell'ambito volontario, è stato disciplinato per la prima volta nel mondo e in Europa, con il Regolamento (CE) n. 765/2008. In ambito volontario, infatti, come dicevo prima, il mercato aveva sentito l'esigenza di organizzarsi in tal senso, proprio per dare maggior affidabilità alle valutazioni di conformità.

L'Italia si è dunque adeguata a questo regolamento comunitario ed è stato costituito Accredia come ente unico, nato dalla fusione dei tre esistenti prima. Mi dilungo su queste informazioni perché molti di voi sono alla loro prima legislatura, quindi potrebbero non conoscere i principi che regolano l'accreditamento, che è utilizzato in tantissimi settori e richiamato in molte normative. Come dicevo, quindi, l'Italia si è adeguata al regolamento UE n. 765/08 e il Governo italiano ha affidato ad Accredia l'attività di accreditamento: ben nove Ministeri hanno firmato un decreto interministeriale e sono soci dell'ente stesso, delegando all'ente questo servizio pubblico, di pubblico interesse. Accredia, nella sua forma giuridica, è un'associazione privata senza scopo di lucro, costituita da 67 soci, in rappresentanza delle parti interessate all'attività di accreditamento. Oltre ai nove Ministeri (che sono il Ministero dello sviluppo economico, che vigila l'attività di Accredia, quelli della difesa, delle politiche agricole, dell'istruzione, dell'ambiente, del lavoro, delle infrastrutture e trasporti, dell'interno e della salute), vi sono poi sette enti pubblici di rilievo nazionale, due enti di normazione UNI e CEI, che rappresentano una componente importante dell'infrastruttura che chiamiamo della qualità, e le più importanti organizzazioni imprenditoriali molte delle quali avete già audito sul tema.

Con questo ho voluto dare un quadro dell'organizzazione e del suo funzionamento. Il valore aggiunto dell'attività di accreditamento è però la sfera internazionale: l'appartenenza a una rete comunitaria internazionale degli enti di accreditamento, in quanto ente firmatario degli accordi di mutuo riconoscimento, dà un valore in più alle attività che svolgiamo. Le certificazioni rilasciate dagli organismi o i rapporti di prova o i certificati di taratura che accompagnano prodotti o servizi, infatti, in questo modo possono circolare su tutto il mercato internazionale, in ragione del mutuo riconoscimento da parte degli altri Paesi, che hanno in piedi la medesima infrastruttura e il medesimo sistema di accreditamento.



Venendo più nello specifico al tema degli appalti pubblici, l'attuale sistema nasce dal recepimento della direttiva comunitaria (la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014), che richiama le valutazioni di conformità e l'accreditamento come strumenti per aiutare ad attuare il sistema degli appalti pubblici. Anche se non è l'unica, questa direttiva dimostra che il legislatore comunitario ormai ricorre costantemente a questi strumenti per qualificare prodotti e servizi e altrettanto fa il legislatore nazionale.

Come dicevamo, questo è un sistema che nasce volontario, ma che si è esteso anche in campo obbligatorio, ossia per quella tipologia di prodotti e servizi che obbligatoriamente, per essere immessi sul mercato, devono ottenere una valutazione di conformità. Quindi a loro volta, in questi casi e in questi ambiti, i soggetti che rilasciano queste valutazioni di conformità, oggi, molto spesso devono essere accreditati dall'ente di accreditamento sulla base di una delega che ricevono dalle amministrazioni. Una procedura che fino a qualche tempo fa era verificata in prima persona dalle amministrazioni competenti stesse. Il regolamento (CE) n. 765/2008 lasciava appunto alle pubbliche amministrazioni questa possibilità di scelta. Dalla sua costituzione, quindi da 10 anni a questa parte, sono in costante aumento le convenzioni che Accredia stipula con le pubbliche amministrazioni per ottenere la delega a valutare e attestare la competenza di organismi e laboratori. Faccio qualche esempio giusto per far capire di quale tipologia di prodotti o servizi stiamo parlando: dispositivi di protezione individuale, attrezzature a pressione, strumenti di misura o prodotti e servizi in campo ambientale. Il valore dell'accreditamento oggi è quindi costantemente affermato e confermato anche a livello internazionale. Il WTO lo inserisce in tutti i suoi trattati come strumento per facilitare la circolazione di beni e servizi sui mercati internazionali. È molto appropriato pertanto il richiamo che il legislatore italiano ha voluto inserire nel nuovo sistema del codice degli appalti.

Prima di lasciare la parola ai colleghi, vorrei fornire solo qualche numero per tracciare un quadro delle dimensioni dei soggetti che accreditiamo: parliamo di circa 1.700 soggetti, la maggior parte dei quali sono laboratori di prova (circa 1.170); 351 sono gli organismi di certificazione e ispezione che operano sotto accreditamento e 180 i laboratori di taratura. Nel campo specifico degli appalti, possiamo riferire qualche dato in merito alle certificazioni ISO 9001, relative ai sistemi di gestione della qualità di un'impresa, che sono richiamate nel sistema degli appalti come requisito affinché un'impresa possa partecipare ad un bando pubblico. In generale Sono più di 20.000 invece quelle relative ai sistemi di gestione in campo ambientale che spesso vengono richiamate nella disciplina degli appalti pubblici. In particolare nel settore EA28, che è il settore dei lavori, sono più di 20.000 le imprese certificate ISO 9001. Fornisco questi dati per completare il quadro, dal momento che l'obiettivo di questa nostra presenza oggi era quello di incominciare a fornire qualche informazione e fare un approfondimento. Questo è l'obiettivo che vogliamo raggiungere

con questo nostro intervento e con un'attività – se si vuole – anche di informazione e di formazione.

A tal proposito, mi richiamo a questo concetto perché esso è anche uno dei punti che abbiamo toccato nel documento che abbiamo predisposto e che nel pomeriggio invieremo alla segreteria di questa Commissione perché possa essere pubblicato. Molto spesso si dice che una delle cose che sta frenando anche una corretta applicazione del sistema delle regole sugli appalti sia la mancanza di una adeguata formazione da parte delle stazioni appaltanti.

Anche in questo senso stiamo provando a dare il nostro contributo e, in collaborazione con UNI (l'ente di normazione italiano che, sul nostro territorio, produce *standard* di riferimento in base ai quali si svolge l'attività di soggetti che noi accreditiamo e quella specifica di ACCREDIA), noi stiamo mettendo in piedi un programma di formazione per le stazioni appaltanti attraverso la regia di ITACA, che è l'associazione della Conferenza delle Regioni che si occupa degli appalti pubblici.

Tale formazione dovrebbe partire all'inizio del prossimo anno, proprio approfittando della loro piattaforma, e dovrebbe fornire informazioni sempre più puntuali su questi strumenti. Infatti, essendo strumenti molto tecnici, l'informazione non è sempre così precisa e questo, inevitabilmente, crea nel sistema delle criticità in termini di corretta applicazione, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di ricorsi, di attività giudiziarie e di problemi nell'attuazione corretta e nel raggiungimento gli obiettivi che la nuova disciplina si prefigge. A questo punto lascio la parola all'avvocato Conio, perché sugli aspetti specifici e sui punti richiamati dal codice degli appalti che riguardano appunto valutazioni di conformità e accreditamento potrà essere più preciso e svolgere gli approfondimenti necessari.

*CONIO.* Signor Presidente, vorrei fare una breve introduzione per poi entrare più nel dettaglio dei singoli articoli, sui quali poi vi faremo avere un documento con emendamenti specifici. Chiaramente, non è possibile in questa sede illustrare nel dettaglio tutti quanti gli aspetti, ma io desidero sottolineare, *in primis*, alcuni punti che poi verranno messi in evidenza anche dai dati che ci fornirà il dottor Qualano.

Quando parliamo di valutazione di conformità sotto accreditamento, noi non parliamo di pezzi di carta. Di pezzi di carta all'interno delle gare pubbliche, infatti, ne abbiamo probabilmente anche troppi; quindi, se le valutazioni di conformità fossero dei pezzi di carta, noi ne potremmo fare serenamente a meno, perché non servirebbero a nulla. Invece, dai dati che poi ci darà il dottor Qualano, noi possiamo capire che, dietro la certificazione di qualità di un sistema aziendale o dietro un rapporto di ispezione o di prova, c'è ben altro rispetto alla carta su cui è scritto.

Quindi, le valutazioni di conformità sotto accreditamento sono importanti nella misura in cui si comprende questo aspetto e si utilizzano in modo proprio. Come ha ripetuto più volte il dottor Di Giulio, la valutazione di conformità sotto accreditamento è uno strumento e, come tutti

gli strumenti, se maneggiato in maniera consapevole e in maniera propria, può essere molto utile e dare degli ottimi risultati. Se, invece, è maneggiato in maniera impropria, in maniera approssimativa o sbagliandone l'impugnatura – diciamo così – può essere inutile o addirittura può rivelarsi pericoloso e non raggiungere quegli obiettivi che, invece, potrebbero essere ben raggiunti.

Lo scopo del documento che ACCREDIA produrrà è soprattutto prevenire queste possibili distorsioni e, invece, mettere in evidenza quali sono gli aspetti teoricamente positivi per il sistema. Come dicevamo, nel codice dei contratti pubblici – perché in realtà questo in parte discende dal recepimento delle direttive – ci sono molti articoli che richiamano il sistema delle valutazioni di conformità sotto accreditamento.

E qui facciamo una piccola parentesi. Molti di questi richiami sono effettuati con una terminologia leggermente impropria; e questo, quando parliamo di linguaggio tecnico, è grave perché può determinare una comprensione non corretta di che cosa vuol dire quella particolare disposizione. Quindi, una parte importante degli emendamenti che ACCREDIA proporrà è finalizzata semplicemente all'utilizzo corretto dei termini da un punto di vista tecnico, perché sappiamo che nel linguaggio tecnico i sinonimi non esistono: una parola ha un solo significato e la terminologia è definita.

Se utilizzo un sinonimo, mi pongo al di fuori del linguaggio tecnico e lascio aperta la porta a una interpretazione che potrebbe essere anche distorta. Quindi, *in primis* è necessario ricondurre il linguaggio tecnico «proprio» all'interno del codice.

Come dicevo, c'è poi un aspetto che spesso sfugge e che a volte potrebbe sfuggire anche a chi applica il codice operativamente: quindi, sia alle stazioni appaltanti che all'eventuale magistratura che dovesse essere chiamata a verificare a seguito di un ricorso queste applicazioni. Mi riferisco qui ad una circostanza descritta chiaramente dagli articoli 82 e 87 del codice, che sono anche questi frutto di recepimento comunitario.

Le valutazioni di conformità sotto accreditamento, proprio per le ragioni che venivano illustrate dal dottor Di Giulio, consistono di un sistema a livello internazionale, che funziona sulla base di una attività svolta da soggetti che sono stati «accreditati» in quanto capaci di svolgere quell'attività e competenti in quella particolare attività, terzi e indipendenti rispetto alle verifiche che effettuano. Sono questi soggetti accreditati, appunto, che svolgono, a valle, delle verifiche.

Quindi, questo sistema, che ha, evidentemente, una sua complessità e anche una sua tenuta nel momento in cui viene correttamente applicato, non è equivalente sostanzialmente ad alcun altro sistema, perché ha una forza interna particolare. E questo aspetto l'articolo 82 e l'articolo 87 lo mettono in evidenza, laddove, quando ammettono i mezzi di prova alternativi, inseriscono una premessa per cui l'accesso al mezzo di prova alternativo è basato su una precondizione.

La precondizione è la dimostrazione di non aver potuto avere accesso al sistema delle valutazioni di conformità sotto accreditamento non per

colpa dell'operatore economico, cui si aggiunge la capacità dell'operatore economico di fornire, comunque, la dimostrazione che quanto offerto sia realmente «equivalente», sia in termini di requisiti che in termini di modalità di accertamento, a quello che viene offerto con l'accreditamento.

Questo è diverso da quanto avviene per i normali mezzi di prova, cioè da quanto disciplinato all'articolo 86, che, invece, ha un'applicazione della prova equivalente un po' diversa. Questo avviene proprio per la peculiarità di questo sistema. È importante che questo venga compreso e che si diano anche, ove possibile, delle indicazioni per capire su che cosa si deve basare la prova dell'equivalenza. Se, infatti, non si comprende a monte come funziona il sistema, non si comprende nemmeno cosa è «equivalente» o può essere valutato come «equivalente» a quel sistema.

Questo lo dico perché sappiamo che la parità di trattamento, che è il principio che ha ispirato il criterio dell'equivalenza nell'ambito della materia di appalti pubblici, non significa trattare in modo uguale situazioni diverse, ma significa trattare in modo diverso situazioni diverse e trattare in modo uguale situazioni uguali. Se io, infatti, tratto in modo uguale situazioni diverse, applico una disparità di trattamento identica al trattare in modo diverso situazioni uguali.

Quindi, le proposte che farà ACCREDIA vanno in questo senso: quello di contestualizzare cosa significa l'equivalenza in questo sistema, perché, altrimenti, non lo si comprende bene.

Vi sono poi degli ambiti dove le valutazioni di conformità sotto accreditamento potrebbero essere ben utilizzate. Un esempio, tra l'altro anche molto attuale, è quello della verifica dei progetti delle opere. Questo è un tema molto importante, evidentemente.

Il *set* della verifica dei progetti è inserito oggi nelle linee guida n. 1 dell'ANAC. Probabilmente sarebbe opportuno che questi dati, proprio per la loro delicatezza e la loro importanza, venissero portati al rango di norma primaria, perché sappiamo che ciò conferisce una forza diversa a queste disposizioni.

Altro tema, ovviamente molto caldo, è quello della qualificazione degli operatori economici, perché di fatto le valutazioni di conformità verificano quanto un processo, un sistema, un prodotto o anche una persona siano congruenti con i principi di determinate normative, semplificando enormemente da questo punto di vista il lavoro della stazione appaltante. In effetti, si tratta di un'attività che in larga misura non può essere svolta contestualmente alla gara, perché le gare altrimenti durerebbero moltissimo, oltre al fatto che sarebbe onerosa la verifica di determinati requisiti per avere la certezza di quanto attestato. Ebbene, attraverso l'accreditamento, la stazione appaltante si appoggia su un sistema internazionale che conferisce certezza alla verifica fatta e ciò ne semplifica molto il lavoro.

Ci sono casi in cui, all'interno dei sistemi di qualificazione (pensiamo alle attestazioni SOA), sono comprese anche delle valutazioni di conformità: sappiamo che la certificazione del sistema di qualità aziendale è un prerequisito per ottenere l'attestazione rispetto a determinati ambiti.

Da questo punto di vista sicuramente occorre andare cauti e fare una riflessione attenta rispetto ad ipotesi di indebolimento del sistema, perché questo si potrebbe tradurre concretamente in una minore capacità. Ripeto, non sono pezzi di carta e vedremo poi i dati reali, che aiutano a capire che si tratta effettivamente di dati sostanziali: anche su questo troverete comunque delle considerazioni all'interno del documento che lasceremo alla Commissione.

Un tema sul quale voglio soffermarmi è quello dell'avvalimento. Si tratta di una questione molto delicata in generale, ma ancor di più in questo ambito. Sappiamo che è un tema piuttosto controverso, che pone sempre le stazioni appaltanti di fronte ad una difficoltà.

Anche a questo proposito, la mancata percezione di che cosa sia veramente, ad esempio, la certificazione di un sistema di qualità aziendale induce – e a volte ha indotto – stazioni appaltanti e collegi di magistrati a pensare che si tratti di qualcosa di formale, di un pezzo di carta prestato ad un altro operatore, quasi un dato storico. Questo però tecnicamente non è possibile. Fino al 2014 l'orientamento era sostanzialmente quello di considerarlo un requisito di idoneità professionale e quindi non prestabile. Ci sono state poi evoluzioni anche a livello europeo, per cui si è contestualizzato come requisito di capacità tecnica e come tale oggetto possibile di avvalimento.

L'attenzione va, però, anche qui sulla sostanza. Quando dico che qualcosa può essere prestato, devo però sostanzialmente verificare che ciò sia avvenuto effettivamente, cioè che quell'elemento essenziale sia realmente circolato verso il soggetto che ne beneficia; altrimenti si compie una disparità di trattamento tra chi quel requisito lo ha veramente e chi se lo fa prestare. Se noi comprendiamo come funziona, ad esempio, la certificazione della qualità di un sistema aziendale, ci rendiamo conto del fatto che solo l'azienda nel suo complesso garantisce che vi è davvero una certa conformità e capacità di mantenere in fase operativa le promesse che l'azienda propone. Se non c'è questo trasferimento, questa messa a disposizione di tutti gli elementi che hanno concorso a determinare la certificazione di qualità, allora si sta prestando davvero un pezzo di carta. Bisogna quindi fare attenzione a prestare i pezzi di carta, perché non è questa la funzione di tale strumento.

Un altro profilo interessante, sempre nell'ambito della qualificazione, è il ruolo delle SOA, che hanno il compito di attestare – anche procedendo a verifiche, perché per alcune classifiche è necessaria, ad esempio, la verifica della presenza della certificazione del sistema di qualità aziendale – la capacità di quel dato operatore del settore delle costruzioni di attenersi a determinate regole su propri processi interni. Il fatto che queste attestazioni vengano rilasciate dalle SOA implica che sia l'ANAC a verificare tale capacità di rilascio.

Siccome le SOA, in pratica, sono degli organismi di ispezione, che vengono cioè propriamente «titolati» a fare questa verifica, perché non vi è accreditamento, per sgravare l'ANAC dei molti compiti che già ha, si potrebbe anche valutare di prevedere che il nullaosta ad operare venga

rilasciato da ANAC anche sulla base di un avvenuto accreditamento delle SOA come organismi di ispezione. Ci sarebbero altri elementi da segnalare, ma mi fermo qui, così da lasciare la parola al dottor Qualano, affinché possa mettere in evidenza come si tratta di sostanza e non di forma.

*QUALANO.* Buongiorno a tutti.

Cercherò di portare un po' di esperienza sul campo. Oltre a ricoprire il ruolo di funzionario tecnico sono *in primis* un ispettore, per cui riesco ad avere una visione *bottom-up*.

Sovente ci troviamo dinanzi al proliferare di leggi, di norme, di regole, ma il problema è poi applicarle e controllarle. Siamo consapevoli che gli operatori economici, da un lato, e le stazioni appaltanti, dall'altro, si trovano in difficoltà nel recepire a volte certi requisiti, un po' perché cambiano continuamente, un po' perché non sempre sono facilmente applicabili.

Il compito di Accredia è anche quello di supportare la pubblica amministrazione nel controllo del mercato.

Come il dottor Di Giulio ha già anticipato, Accredia svolge un'attività di controllo e non di vigilanza del mercato; la vigilanza è affidata ovviamente ad altri soggetti, quali ad esempio l'ANAC, già menzionata dall'avvocato Conio. Sulla base del nostro mandato istituzionale, sia a livello nazionale che internazionale e comunitario, ci prefiggiamo il compito di supportare chi vigila il mercato.

In tutti gli articoli richiamati dall'avvocato Conio il codice è permeato dalla dicitura «valutazione di conformità», che può essere intesa come una certificazione ISO 9001, vale a dire, per i non addetti ai lavori, come una certificazione di un sistema di gestione della qualità. Ma può essere intesa anche come l'attività erogata da un organismo di ispezione che verifica un progetto di una opera pubblica. A tal proposito rivestono un ruolo importante la centralità e l'importanza del progetto di un'opera di interesse strategico pubblico, ancora prima di essere realizzata, a garanzia della durabilità, sicurezza al cittadino e manutenibilità, aspetti che spesso i *media* mettono in luce, evidenziando i progetti non propriamente concepiti e non correttamente realizzati.

Ritornando al concetto di sistema di gestione della qualità, convincere in poche parole che non si tratta di un mero foglio di carta potrebbe risultare un'impresa ardua. In realtà non lo è e lo si può facilmente misurare in campo.

I sistemi di gestione della qualità sono stati da sempre studiati e analizzati soprattutto nel contesto angloamericano: gli angloamericani sono un po' i fautori dei sistemi di gestione che prendono vita dai settori nucleari e aerospaziali con evidenti benefici. Il sistema di gestione della qualità, a parere di Accredia e quindi anche del sottoscritto, che costantemente lo valuta in campo, è un requisito soggettivo; non è sicuramente il requisito dato da una singola persona, ma di un sistema organizzativo, e in quanto tale in grado di apportare benefici *in primis* all'azienda, che se ne avvale, nonché al mercato inteso come utente finale, ovvero i consumatori. Ciò è

avvalorato da analisi statistiche che evidenziano come una valutazione di conformità (propriamente detta in questo caso certificazione ISO 9001) a medio-lungo termine riduce notevolmente i costi dell'organizzazione che decide di implementarla. L'organizzazione dietro ad un sistema di gestione, quindi a questo «foglio di carta» – passatemi l'espressione – vede solo un aggravio di risorse e dunque un costo.

Questa è una visione distorta, a breve termine, perché non mira all'efficacia di quel sistema implementato, e di conseguenza all'efficienza sul mercato. Efficacia ed efficienza sono due concetti importanti, come resilienza, sui quali bisogna a mio avviso focalizzare l'attenzione: essere efficienti vuol dire essere in grado di produrre od erogare un servizio ottimizzando le risorse interne con uno sguardo rivolto al mercato. Oggi nelle organizzazioni impresa si parla sovente di *welfare*, telelavoro e *smart working*, tanti termini più o meno americani, inglesi e italiani, ma che il concetto di sistema di gestione già da tempo accorpa tutti. L'implementazione di un sistema di gestione permetterebbe alla stessa organizzazione negli anni di triplicare, o quanto meno raddoppiare il fatturato, perché si ridurrebbero sensibilmente i costi. Potremmo parlare di analisi costo-opportunità, costo-benefici e costo-analisi dei rischi, per capire meglio quanto sia il reale costo di questa implementazione e il valore aggiunto che apporta nel mercato.

Questo è il concetto di valutazione di conformità visto dal lato dell'impresa, che negli anni è stato introdotto in un contesto di obbligatorietà per avere l'attestazione SOA (Società organismi di attestazione) sopra una certa soglia di classifica dei lavori (ad oggi, dalla terza a salire). Trattasi di un sistema che è in vigore dal 2003: la cosiddetta «Merloni *quater*» l'ha introdotto *in primis*, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, se ben ricordo. Mi corregga l'avvocato Conio se sbaglio, perché al momento potrei non ricordare bene quando la certificazione ISO 9001 fu inserita nel testo di legge e fu chiesto agli operatori economici di dimostrare di avere un sistema di gestione certificato, sotto accreditamento.

L'importanza dell'accREDITAMENTO è data dal fatto che garantisce fiducia e trasparenza nel mercato: senza di esso, una certificazione potrebbe essere vista come una mera autodichiarazione. C'è una sostanziale differenza tra l'autodichiararsi belli, bravi e buoni e il fatto che qualcuno invece lo dichiara a seguito di effettivi controlli.

Le certificazioni ISO 9001 e più in generale le valutazioni di conformità, oggi, hanno raggiunto quota 27.000, due terzi delle quali – possiamo tranquillamente affermarlo – sono riferibili a piccole e medie imprese, che, da un lato, ne hanno l'onere per ottenere l'attestazione SOA sopra una certa soglia di classifica dei lavori; dall'altro, hanno anche uno strumento utile per premiarsi, in quanto quella stessa certificazione permette di avere il *plus* per raggiungere una classifica superiore.

Dovremmo distaccare la logica dell'attestazione dalla certificazione, perché la prima è una verifica terza che stabilisce il possesso di certi requisiti, mentre la seconda non è una verifica bensì un insieme di requisiti,

un sistema di gestione, in grado di sviluppare all'interno dell'azienda processi tali da garantire al mercato un prodotto e un servizio efficienti.

Ciò dovrebbe *in primis* portare l'imprenditore ad una maggiore consapevolezza che non si tratta di un mero foglio di carta obbligatorio richiesto per ottenere l'attestazione SOA o dalla legge, ma di un sistema che gli permette di dare al mercato un servizio migliore e di qualità. Non vi è dunque alcun binomio carta-qualità, che invece frequentemente lo ritroviamo sui tavoli e le sedi opportune. Tale fenomeno trae origine dal fatto che l'utente consumatore apprende le notizie più disparate dai *media* oppure perché semplicemente non conosce bene come funziona tale mercato.

Da subito, nel 2003, ci siamo proposti come soggetto a supporto di chi vigila il mercato – all'epoca c'era l'AVCP, divenuta ANAC – che oggi più che mai sta fornendo un contributo nel definire un *vademecum* per il controllo degli operatori economici, al fine di dimostrare il reale valore di un sistema di gestione, che non è quindi un foglio di carta che si può «prestare» tra vicini di casa.

Non è un caso che da cinque anni a questa parte il sottoscritto, come persona fisica, sia stato spesso chiamato in causa come ausiliario di polizia giudiziaria dei nuclei anticorruzione e di polizia tributaria dalle procure di varie Regioni, che hanno avvertito l'esigenza d'individuare nell'ente di accreditamento – o comunque in persone in esso qualificate – un supporto nel capire i motivi per cui un determinato appalto pubblico possa essere gestito in maniera non corretta. Può risultare facile parlare di un appalto non «chiaro» e parlare di corruzione, più difficile è capirne le cause, tra le quali vi è proprio il binomio SOA-qualità che nel tempo ha creato delle distorsioni non contemplate dal legislatore.

Di fatto, è un cane che si morde la coda: se serve quel requisito per avere l'attestazione SOA, è ovvio che s'innesci un processo finalizzato non all'efficienza, bensì all'ottenimento esasperato di un bollino, che serve per partecipare a una gara pubblica. Peccato che poi quel bollino, per quanto possa essere un requisito soggettivo, porta ad un giro di carta e, alla fine, ad un'eventuale frode. La valutazione di conformità e l'attestazione SOA non sono gli unici casi di falsi, potremmo parlarne a iosa, purtroppo fanno parte del DNA e della mancanza di etica in alcuni Paesi, tra cui l'Italia. Il problema sta nel controllare e nell'individuare questi «falsi d'autore», portandoli alla conoscenza dell'Autorità di controllo – che nella fattispecie, per quanto ci riguarda, è l'ANAC – e nel segnalare agli organi preposti e nelle sedi opportune (quindi le procure) le eventuali distorsioni.

Nella proposta che l'ANAC ha fatto di recente al Ministero, sulla riqualificazione degli operatori economici si parla di un innalzamento della soglia di obbligatorietà della ISO 9001 dalla terza alla quinta classifica lavori. Il problema resta e sostanzialmente non è cambiato, perché stiamo ancora correlando l'obbligo di un requisito all'ottenimento di qualcos'altro.



Dobbiamo porci quindi una domanda, a mio avviso: l'obbligo non piace a nessuno ma, se è rispettato e controllato, dà benessere e, soprattutto, fiducia.

Non è la classificazione che fa la differenza, l'esperienza di Accredia ci permette di confermarlo. Il problema non sta solo dalla quinta classifica a salire, dove parliamo di ingenti importi-lavori e troviamo grandi imprese che mediamente si possono aggiudicare quegli appalti (che possono forse avere altri problemi, come la corruzione). È dalla quinta classifica a scendere che mi preoccuperei della qualità delle opere, perché purtroppo – nel senso buono – molte imprese sono numericamente costituite da pochi addetti (da uno a dieci), che portano a casa appalti pubblici da 20 milioni. Bisogna quindi capire bene se quella soglia è veramente il problema alla fonte di questo sistema appalti.

PRESIDENTE. Nonostante sia molto interessato a questa discussione, al punto che avrei fatto anche domande, sono costretto a interromperla, a causa di una riunione concomitante.

Nell'attesa di ricevere la documentazione a cui avete accennato, ci riserviamo quindi di risentirvi.

*DI GIULIO.* Nel pomeriggio invieremo alla segreteria della Commissione il nostro documento, nel quale troverete gran parte delle informazioni che abbiamo esposto oggi.

Rimaniamo a disposizione della Commissione per tutti gli eventuali approfondimenti.

PRESIDENTE. La documentazione che invierete sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Nel ringraziare i nostri ospiti per il loro contributo, dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12.*





