

COMMISSIONI RIUNITE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 GIUGNO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA
 VIII COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ERMETE REALACCI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Realacci Ermete, <i>Presidente della VIII Commissione della Camera dei deputati ...</i>	3	processo di attuazione del nuovo codice degli appalti (<i>ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'articolo 144-quater, comma 2, del Regolamento del Senato della Repubblica</i>):	
Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, sul			

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! - Pri: Misto-FARE! - Pri; Misto-Movimento PPA-Moderati: Misto-M.PPA-Mod.

	PAG.		PAG.
Realacci Ermete, <i>Presidente della VIII Commissione della Camera dei deputati</i> .	3, 5, 8, 9, 10, 11, 13	Iannuzzi Tino (PD)	6
Cantone Raffaele, <i>Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione</i>	3, 5, 9, 11	Mannino Claudia (M5S)	8, 9
Cioffi Andrea (M5S)	5	Margiotta Salvatore (PD)	5
Esposito Stefano (PD)	7	Mariani Raffaella (PD)	9
		Matteoli Altero, <i>Presidente della 8^a Commissione del Senato della Repubblica</i>	8
		Segoni Samuele (Misto-AL-P)	10

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VIII COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ERMETE REALACCI

La seduta comincia alle 13.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera, nonché la trasmissione diretta sulla *web-tv*.

Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, sul processo di attuazione del nuovo codice degli appalti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, sul processo di attuazione del nuovo codice degli appalti.

Sarò rapido nel dare immediatamente la parola al presidente Cantone, ma, come i colleghi della Camera sanno, alle 14.30 dobbiamo essere in Aula per il voto sulla pregiudiziale di costituzionalità del « decreto ILVA ».

Ringraziamo il presidente Cantone, al quale ricordo che abbiamo previsto queste audizioni — trasmesse anche attraverso il canale satellitare della Camera — analogamente a quanto fatto per la predisposizione del parere sulla delega alla riforma del codice degli appalti.

Esse hanno come scopo quello di capire come sta procedendo l'attuazione del codice, a che punto sono le linee guida, qual

è il giudizio nel caso specifico del presidente Cantone e dell'Autorità che presiede, con particolare riferimento alle criticità emerse nella prima fase di attuazione.

Il nostro obiettivo è svolgere un'attività di monitoraggio e quindi di influenzare positivamente, nei limiti del possibile, il processo di attuazione del codice, sapendo che abbiamo davanti un periodo di circa un anno, entro il quale sarà ancora possibile introdurre dei cambiamenti ai provvedimenti che saranno emanati.

Darei, quindi, senz'altro la parola al presidente Cantone, ringraziandolo ancora per la puntuale adesione alla nostra richiesta.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Non sono stato puntuale, ma c'è stato un disagio dovuto al fatto che ho dimenticato la carta d'identità e non volevano farmi entrare... Non è uno scherzo, è la verità, ma è giusto così, perché non ero identificabile, ma i dipendenti dell'Autorità hanno garantito per me...

Interrò molto brevemente, perché i tempi sono stretti e credo sia molto più utile passare alla fase del dibattito.

Posso fornire immediatamente un dato. Oggi era prevista la riunione del nostro consiglio e proprio stamattina abbiamo licenziato le prime cinque linee guida, che sono in corso di affinamento e successivamente saranno pubblicate sui nostri siti e trasmesse anche ai competenti organismi. Si tratta anzitutto di due proposte al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al quale saranno trasmesse. Vi sono poi tre vere e proprie linee guida, che saranno trasmesse alle Commissioni parlamentari e al Consiglio di Stato.

Le linee guida che oggi abbiamo approvato, ora in fase di affinamento, sono re-

lative all'offerta economicamente più vantaggiosa, al RUP (Responsabile Unico del Procedimento), al direttore dei lavori, al direttore dell'esecuzione e ai servizi di ingegneria.

Mi auguro che la settimana prossima saremo in grado di approvare anche le linee guida sul « sotto soglia »: al riguardo — devo dire — stiamo avendo problemi dovuti all'enormità significativa dei contributi che sono arrivati. Si tratta di contributi di grande spessore, che stanno ponendo ovviamente una serie di problemi. Noi vogliamo creare linee guida consapevoli e frutto di un reale confronto. Se tutto va bene, la settimana prossima proveremo a licenziare le linee guida sul « sotto soglia ».

Sono emersi problemi — a seguito della fase della consultazione — anche per quanto riguarda le linee guida sulle commissioni di gara. Credo che entro la prima settimana di luglio riusciremo ad approvare quelle già in fase di consultazione. Ovviamente, poi ci sarà l'iter della trasmissione. Le trasmetteremo tutte alle Commissioni parlamentari, secondo le previsioni dell'articolo 213 del decreto legislativo n. 50 del 2016, che fa riferimento a norme di maggiore rilevanza. Noi riteniamo che tutte le linee guida siano rilevanti e le trasmetteremo tutte per il parere.

Allo stesso modo, manderemo tutti i testi al Consiglio di Stato per il parere, in base anche al principio di precauzione. Come è noto a tutti, il Consiglio di Stato ha fatto delle divisioni tra le varie tipologie di linee guida. Per le altre tre linee guida si è solo avviata la consultazione. Prima dell'estate mi auguro che riusciremo a licenziare anche le tre linee guida in questione.

In generale, esprimo un po' di preoccupazione per questa prima fase di attuazione del codice. Dico ciò perché sentiamo da più parti — lo hanno riportato anche giornali specialistici — di questa riduzione molto pesante del numero delle gare d'appalto, che tutto sommato non riteniamo sia particolarmente giustificata. Il sistema, così come emerso a seguito dell'importante parere espresso alle Commissioni riunite, ha introdotto un meccanismo che non necessita di un intervento diretto delle linee

guida. Sostanzialmente, la possibilità di applicare il regolamento consente immediatamente l'applicazione di tutte le disposizioni del codice.

Segnaliamo, però, un dato oggettivo, che viene evidenziato anche dai giornali (stiamo monitorando tale aspetto) esiste sicuramente una grande preoccupazione, che ha portato anche a una riduzione delle gare, soprattutto delle gare di più elevato livello.

Noi speriamo che, attraverso l'approvazione delle linee guida sull'offerta economicamente più vantaggiosa, questo meccanismo si sblocchi. Ripeto, credo che non ci siano giustificazioni giuridicamente valide per questa situazione. A oggi, il regolamento si applica *in toto* e quindi non dovrebbero esserci questi problemi.

Attualmente, non siamo in grado di evidenziare specifiche criticità. Abbiamo un numero enorme di richieste di pareri da parte delle stazioni appaltanti, su cui stiamo lavorando anche creando un rapporto di sinergia con il MIT. L'idea è che i pareri pervenuti al MIT e quelli che giungono all'Autorità siano oggetto di una valutazione tendenzialmente congiunta, per evitare in questa fase di assumere posizioni contraddittorie.

Abbiamo già fatto le prime elaborazioni su alcune vicende minori e predisposto le prime FAQ (cioè le risposte alle domande più frequenti), con cui abbiamo fornito alcune indicazioni. Ma, come detto, si tratta di vicende minori. Sicuramente, credo subito dopo l'estate, faremo una serie di segnalazioni su alcune disposizioni che sembrano essere problematiche. Abbiamo già dovuto fare un intervento in qualche modo interpretativo che riguarda il sistema di attestazioni SOA (società organismi di attestazione), che risente dell'assenza di una norma, come quella di cui all'articolo 40, commi 9-ter e 9-quater, del vecchio codice.

A oggi, non abbiamo segnalazioni specifiche di criticità, se non quella, purtroppo molto significativa, relativa ad una grande preoccupazione delle pubbliche amministrazioni nel dare attuazione agli istituti previsti dal codice.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Cantone per le informazioni che ci ha fornito. Immagino che sia molto importante, anche per quanto riguarda il rapporto con il Parlamento, la comunicazione che tutte le linee guida saranno inviate sia al Consiglio di Stato sia alle Commissioni. Credo che anche al riguardo svolgeremo – così immagino, presidente Matteoli – un lavoro congiunto con il Senato, per facilitare un’evoluzione positiva della vicenda.

Darei subito la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni, pregandoli di concentrarsi su punti critici e contenere la durata dei loro interventi, al fine di concedere un tempo di dieci o quindici minuti al presidente Cantone per eventuali risposte. Alle 14.30 dobbiamo essere in Aula, quindi tentiamo di ottimizzare i tempi.

SALVATORE MARGIOTTA. Vorrei svolgere alcune brevi osservazioni, come richiesto dal presidente, per provare anche a spiegare quelli che ritengo siano alcuni dei motivi dei ritardi evidenziati. Lo dico conoscendo un po’ anche per motivi professionali questa materia.

Il primo tema è che le amministrazioni non hanno progetti esecutivi. Questo, secondo me, è fondamentale. Ovviamente, non è colpa né del codice né dell’ANAC. Abbiamo scelto, giustamente secondo me, come Parlamento di rimettere al centro di ogni processo relativo alle opere pubbliche la progettazione esecutiva. Le amministrazioni, che prima erano abituate a mettere in gara il progetto definitivo, adesso sono senza progetti e hanno bisogno di un po’ di tempo per realizzarli. Questo mi pare piuttosto incontrovertibile. Non è preoccupante se tentano di dotarsi di tali progetti esecutivi.

Il secondo tema, che spero sia risolvibile grazie alle linee guida cui faceva riferimento il presidente Cantone, è relativo all’offerta economicamente più vantaggiosa. Per la verità, non sono riuscito a reperire le suddette linee guida, non ho ben capito se siano state già pubblicate...

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*. Sono già pubblicate...

SALVATORE MARGIOTTA. Questo, secondo me, è veramente fondamentale. Mi ricollego alla domanda precedente, al fine di fugare un dubbio di fondo esistente in seno alle amministrazioni pubbliche e tra i funzionari. Come si può fare un’offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di un progetto esecutivo, visto che in precedenza c’era l’abitudine ad agire sulla base del progetto definitivo? Penso che questo sia uno dei punti che, se ben chiariti dalle linee guida, può aiutare.

La terza problematica, ovviamente, riguarda talune questioni interne, come le modalità di costituzione delle commissioni aggiudicatrici in questa fase transitoria, ossia prima che ci sia effettivamente l’albo delle commissioni in capo ad ANAC.

Sono tre piccoli grandi problemi....

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*. Questo però comporta il vantaggio di non creare problemi in questo momento. Fino a quando non entreranno in vigore le linee guida del sistema, in materia di commissioni aggiudicatrici le amministrazioni hanno gli stessi poteri di una volta. Paradossalmente, quindi, l’assenza di linee guida in questo senso garantisce all’amministrazione poteri di scelta molto discrezionali.

ANDREA CIOFFI. Riprendo un po’ quello che ha detto il signor Margiotta. Anch’io penso che vi sia un problema di progettazione esecutiva. Noi abbiamo spinto molto sul ruolo della progettazione, quindi questo è un dato positivo, un dato importante. Presumibilmente, quindi, è ovvio che ci sia un periodo transitorio per rendere esecutivi i progetti. Un progetto esecutivo, infatti, deve essere fatto con tutti i crismi. Non mi sento particolarmente preoccupato al riguardo.

In relazione all’offerta economicamente più vantaggiosa vi è un aspetto importante, di cui presumibilmente vi siete già occupati

- a causa di impegni infiniti non ho avuto modo di studiare la bozza delle linee guida -.

Abbiamo sostenuto che questo è il sistema che vogliamo utilizzare per evitare i massimi ribassi, che tanti problemi hanno prodotto. Ma con l'offerta economicamente più vantaggiosa c'è una possibilità di corruzione esagerata. È molto importante, quindi, che i paletti siano estremamente chiari, rigidi.

Questo poi si ricollega alle linee guida sul RUP. Nonostante il ruolo svolto dalla commissione di gara, bisogna poi verificare chi scrive il bando e chi scrive il capitolato. Il dottor Cantone queste cose le sa benissimo. Il gioco si fa su come si scrive il bando di gara e su come si scrive il capitolato. C'è una grande responsabilità da parte del progettista esecutivo, che sia interno o esterno, e c'è una grande responsabilità da parte del RUP, che si assume l'onere di verificare nel dettaglio il bando di gara e il capitolato d'appalto. Volendo, si scrive « nome e cognome » sul capitolato.

Il nocciolo della questione è semplice: dobbiamo fare in modo che le linee guida sull'offerta economicamente più vantaggiosa e quelle sul RUP - poi c'è tutto il lavoro sulla direzione lavori, ma è una questione che conosciamo molto meglio - siano fatte in modo chiaro e molto dettagliato per quanto riguarda le responsabilità.

Poi c'è il problema delle gare. Avevamo detto, se non ricordo male - può darsi che mi sbagli, per carità - che la soglia per la quale è richiesta l'individuazione dei commissari di gara sarebbe quella comunitaria. Credo che ciò rappresenti un problema, ma non so se si possa correggere in corso d'opera. Questo è un errore che è stato commesso dal Parlamento. Non so in quale modo l'ANAC possa intervenire, ma forse qualcosa si potrebbe provare a dire su quella storia.

In ogni caso, queste tematiche sono in continuo divenire. Adesso si tratta di verificare l'applicazione ed essere in grado anche di ritarare in corso d'opera quello che stiamo facendo. È veramente il momento di lavorare *in progress*: scrivere,

verificare l'attuazione, verificare i problemi ed essere pronti a cambiare.

TINO IANNUZZI. Prendo atto con grande soddisfazione che l'ANAC è partita con il piede del centometrista, visto che ha già pubblicato una serie di linee guida, e realizzato anche una serie di consultazioni, di acquisizioni e di atti.

Con molta rapidità, presidente Cantone, intervengo soltanto su due profili, che attengono inevitabilmente alla fase transitoria, che ha sempre una sua delicatezza. Abbiamo sancito giustamente il superamento e l'eliminazione delle procedure della legge obiettivo con un nuovo meccanismo incentrato sul modello del dibattito pubblico, su una selezione e informazione adeguata, ma anche su una valutazione accurata delle vere priorità.

Naturalmente, siamo anche alle prese - mi risulta che indicazioni formali in quel senso siano venute sia dal MIT sia dal Consiglio superiore dei lavori pubblici - con procedure che sono già avviate. Quando le procedure sono state avviate e sono in una fase iniziale, mi pare *nulla quaestio*, è giusto che si vada con il nuovo regime. Non avrebbe ragione una situazione diversa.

Penso, invece, che una valutazione molto delicata debba essere svolta nel caso di progetti di opere che abbiano già conseguito il parere finale della conferenza dei servizi, ovviamente con la normativa *ex ante* e anche con il livello di progettazione esecutiva realizzato con il regime precedente. Qual è la sorte di questi progetti? Il parere finale della conferenza di servizi rimane valido o, invece, si deve tornare indietro?

A questo punto, però, andrebbe previsto un regime di particolare accelerazione, altrimenti rischiamo di bloccare una serie di opere che, per essere arrivate al punto finale, sono considerate utili e necessarie e anche vidimate con tutti i nulla osta e le attestazioni di conformità necessarie per le diverse autorità titolari di interessi pubblici.

In secondo luogo, e concludo, con l'articolo 59 abbiamo sancito il superamento del modello dell'appalto integrato, come già

è stato rilevato da altri colleghi, e quindi siamo di fronte alla necessità per le amministrazioni di doversi dotare di progettazioni esecutive. C'è sicuramente un problema grosso, che va posto all'attenzione dello Stato e delle regioni. Bisogna aiutare, e finanziare le amministrazioni locali perché pongano in essere i progetti esecutivi, che sono estremamente costosi.

In Campania, ad esempio, è stato previsto un fondo di rotazione per consentire un'iniziativa della regione in favore delle amministrazioni locali affinché queste accedano ai finanziamenti per le progettazioni esecutive. Penso che su ciò dobbiamo spingere in tutte le direzioni, altrimenti arriveremo a un blocco. È ovvio che gli enti locali, anche quelli di una certa dimensione, non hanno i fondi per le progettazioni.

Presidente Cantone, esiste un problema di norme transitorie anche in relazione ai finanziamenti di derivazione comunitaria, per i quali sappiamo che l'erogazione dei fondi è subordinata a una tempistica certa e definita, con l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti in fase di aggiudicazione.

Abbiamo, infatti, una serie di situazioni in cui le procedure per accedere al finanziamento comunitario sono state avviate sulla base di progetti con obbligazioni giuridicamente vincolanti di aggiudicazione di appalto, che alla data di entrata in vigore del nuovo codice non si sono perfezionati.

Per questi, se richiediamo il livello della progettazione esecutiva in conformità alla nuova norma, ovviamente rischiamo di determinare uno slittamento dei termini tale da sfiorare il parametro temporale del finanziamento comunitario, con la conseguenza, nella migliore delle ipotesi, o di un'applicazione di sanzioni nei confronti dell'amministrazione che sfiora il termine o, addirittura, della revoca dei finanziamenti.

Anche in questo caso, mi permetto di rappresentare l'esigenza di una riflessione su come evitare che procedure già in fase molto avanzata di acquisizione dei finanziamenti comunitari, sulla base comunque di livelli di progettazione adeguati, non

esecutivi ma adeguati, vengano fermate o bloccate. Diversamente, non potremo contrattare proroghe con l'Unione europea, come la vicenda dell'accelerazione della spesa sta a testimoniare in regione Campania.

STEFANO ESPOSITO. Sarò molto breve. Pur essendomi perso la parte iniziale, la questione principale che mi pare molto rilevante e che conferma l'ottimo stato dei rapporti tra Commissioni parlamentari, ANAC e Consiglio di Stato, è quella di mettere rapidamente a disposizione degli operatori e, soprattutto, delle amministrazioni pubbliche, queste prime linee guida, che aiuteranno naturalmente la visione del problema.

Credo, però, che una considerazione politica ci competa. Il presidente Cantone ha manifestato quest'oggi, ma non ha fatto mancare di evidenziarla anche nelle settimane scorse, una certa preoccupazione per quella che io comincio a vedere come un'ostilità che rischia di diventare preconcetta nei confronti di questo codice.

Alcune questioni però sono poste in maniera puntuale e, naturalmente, possono essere giustamente sfuggite alla valutazione che è stata fatta sia in sede parlamentare sia in sede di Consiglio dei ministri. Certamente, credo valga la pena - lo dico ai due presidenti - accelerare questo lavoro in termini di ascolto, ma non credo che il punto sia la posizione delle amministrazioni rappresentate dall'ANCI e di quelle rappresentate dalla Conferenza Stato-Regioni, che tendono a lamentare una difficoltà parzialmente legata ai costi del progetto esecutivo.

Non credo che dovrebbe esserci una difficoltà di applicazione del codice, ma voglio ascoltare, perché magari abbiamo perso di vista qualcosa che può esserci illustrata da chi opera concretamente sul campo.

Certamente, però, siamo ancora in una fase di confronto, e da varie iniziative organizzate a cui ho partecipato è emerso che col progetto esecutivo abbiamo comunque superato tutti i problemi legati all'offerta al massimo ribasso, ma questo allora impone un'altra discussione. La motivazione che

più emerge rispetto all'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa è se si è deciso di mandare a gara il progetto esecutivo, non si capisce per quale ragione non lo si possa fare utilizzando il massimo ribasso.

A me è abbastanza chiaro, perché l'offerta economicamente più vantaggiosa è comunque migliore, dopodiché però questa discussione non può andare avanti così. Sappiamo molto bene che, il messaggio che si vuol far passare, spero non organizzato, è che questo codice ha paralizzato gli investimenti già non particolarmente floridi di questo Paese. Noi sappiamo che il rischio vero è che un lavoro — che io continuo a ritenere molto utile per il Paese — venga tradotto nel modo in cui qualche autorevole magistrato sta facendo praticamente tutti i giorni, ossia dicendo che questo codice degli appalti è « acqua fresca », che non serve a niente e che è del tutto inutile.

In questa sede abbiamo lavorato, al di là delle opinioni, con un'azione comune. Credo che a questo punto forse sia bene che riascoltiamo rapidamente gli attori che sono più portatori di queste tesi e capiamo nel dettaglio di che cosa stiamo parlando.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che abbiamo deciso di ascoltare il presidente Cantone e il ministro e poi di avviare le audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva congiunta.

ALTERO MATTEOLI, Presidente della 8^a Commissione del Senato della Repubblica. Presidente Cantone, io voglio riprendere il discorso che faceva ora il collega Esposito. Mi ero segnato sostanzialmente le stesse cose che egli ha detto ora.

Sento di poter dire che il Parlamento, sia Camera sia Senato, ha lavorato molto seriamente al codice degli appalti, ha lavorato svolgendo audizioni ed è stato supportato bene dagli uffici. Credo che sul Parlamento almeno in quest'occasione nessuno possa dire nulla. Poi è sempre bene che ci sia un dibattito.

Vediamo da parte dell'ANCI una certa timidezza e non voglio andare oltre.

Quanto alla magistratura, si può dire che non siamo d'accordo, che si vuole fare una modifica, ma, come è stato ricordato ora, definire tutto questo addirittura come « acqua fresca » mi sembra eccessivo. Il sindacato delle imprese vorrebbe, evidentemente, lo *status quo*.

Credo che il Parlamento, e penso che il presidente Realacci sia d'accordo con me, debba rispondere con forza a queste critiche e gradirei che ciò avvenisse in sintonia con l'ANAC. Mi parrebbe giusto che questo accadesse, se naturalmente ANAC e il suo presidente riconoscono quello che ho detto in merito alla serietà con cui ha lavorato il Parlamento.

Infine, vorrei rivolgerle una domanda molto secca. Lei ha affermato che sono arrivati moltissimi contributi sul cosiddetto « sotto soglia »: potrebbe illustrarci il suo pensiero al riguardo? Anche questo è stato oggetto di un dibattito molto lungo, poi abbiamo trovato una sintesi sulla quale gradirei conoscere il suo parere.

CLAUDIA MANNINO. Cercherò di essere velocissima.

Il mio intervento riguarda prevalentemente quattro quesiti. Il primo è relativo al rispetto dei tempi. Chiedo al presidente Cantone se sia possibile che riusciamo a rispettare le scadenze stabilite dal decreto. Lo chiedo alla luce di una scadenza che già non è stata rispettata, che ovviamente non riguarda l'ANAC, quella del 18 giugno da parte del Ministero della giustizia. Mi chiedo se possiamo prevenire eventuali criticità.

Lo dico anche alla luce di quanto affermato poco fa dal presidente: mi è parso di capire che la linea guida sulla qualità dei servizi di ingegneria comprende anche quella di architettura. Credo che in questo periodo tutti siamo coinvolti in incontri con rappresentanti dei territori, che lamentano uno scarso coinvolgimento in sede di definizione delle norme.

È stata sollevata più volte, ad esempio, la criticità di classificare le opere protette da diritto d'autore, parlo, quindi, della progettazione vera e propria, internamente all'operatore economico, per cui si può anche rientrare nell'offerta economicamente più

vantaggiosa. È un controsenso se, da un lato, gli albi professionali garantiscono la qualità dell'opera, del diritto d'autore e, dall'altro lato, si va sul mercato.

A questo si aggiunge una considerazione sugli albi introdotti dal decreto legislativo. Secondo alcune interpretazioni, e sicuramente questa è una sottigliezza, la definizione di albo secondo le direttive europee può esistere solo per gli ordini professionali, mentre tutto il resto può essere suscettibile di segnalazione all'Unione europea. Pertanto si chiede all'ANAC di valutare, qualora si trattasse di elaborare un albo, di chiamarlo con un sinonimo: lista, elenco o non so in quale altro modo.

Evidenzio anche quello che ha già anticipato il presidente Realacci sull'indagine conoscitiva. Abbiamo chiesto al ministro durante l'Ufficio di Presidenza di essere maggiormente coinvolti nella fase dei decreti attuativi. L'ANAC lo fa con la fase delle osservazioni, ma anche lì aspettiamo ancora queste cinque linee guida, che hanno superato questo passaggio quasi un mese fa... quelle scadute il 16 maggio.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Sono state definitivamente approvate. Serve il tempo di affinarle e saranno trasmesse nei prossimi giorni.

CLAUDIA MANNINO. Dal momento in cui c'è la partecipazione passa circa un mese, bene o male.

L'ultima considerazione riguarda la digitalizzazione. Crediamo che l'ANAC debba compiere uno sforzo in più rispetto al sistema dell'AVCPass, al fine di semplificare. Questo decreto legislativo è stato battezzato sotto l'egida della semplificazione, ma abbiamo assistito anche a considerazioni abbastanza divertenti. Ne condivido una, e poi concludo, proprio sul calcolo numerico del numero di parole presenti in questo decreto legislativo: anche se è diminuito il numero degli articoli, di fatto il testo si è notevolmente ampliato, e vanno aggiunti tutti i decreti attuativi e le linee guida dell'ANAC.

Aggiungo una segnalazione a quella che ha ricevuto per quanto riguarda le SOA

relativamente all'articolo 97, comma 2, lettera b). Ci è giunta segnalazione, e ne invieremo personalmente una all'ANAC, qualora le imprese non l'abbiano già fatto, di un bando di gara a Caltanissetta per cui hanno applicato l'articolo 97, comma 2, lettera b). Mi riferisco al metodo dell'estrazione. La metodologia di calcolo dell'offerta normalmente bassa di cui alla suddetta lettera b) cita la riduzione del 10 per cento delle offerte ricevute, senza specificare secondo quale criterio bisogna escludere tale 10 per cento.

In quella commissione di gara hanno fatto un ulteriore sorteggio per estrarre a sorte il 10 per cento di offerte da escludere. È divertente, ma se vogliamo semplificare le procedure di ricorso, dobbiamo anche scrivere bene le norme. La norma prima prevedeva l'esclusione delle cosiddette ali, l'offerta più bassa e l'offerta più alta, mentre in questa maniera andiamo un po' a casaccio. Viste le linee guida che si stanno adottando, credo che sia necessaria una puntualizzazione.

PRESIDENTE. Ringrazio la collega Mannino. Nessuno aveva studiato matematica o fisica per il sorteggio...

RAFFAELLA MARIANI. Anch'io, da quando abbiamo licenziato il parere sul codice, ho potuto toccare con mano molti dei dubbi emersi nel Paese riguardo alla sua applicazione. Anch'io, come molti colleghi, ritengo che alcuni dei dubbi che riguardano l'applicazione del codice siano strumentali. Lo dico perché in alcune situazioni ci sentiamo porre quesiti che riguardano addirittura l'impossibilità di procedere con le gare, pur avendo riferimenti al codice previgente per quelle linee guida che non hanno ancora potuto essere approvate, che costituirebbero il cambiamento definitivo.

Prendo spunto dall'ultima osservazione della collega Mannino. Le imprese esprimono lamentele riguardo il metodo della valutazione delle offerte anomale. Dopo la richiesta, reiterata durante le audizioni, di individuare un meccanismo nuovo - anche non predeterminabile -, che attraverso il

metodo del sorteggio, tuteli da ogni possibile influenza, adesso la richiesta di tornare alla vecchia procedura desta qualche perplessità.

Dal mio punto di vista, le interpretazioni della nuova norma richiederanno un tempo fisiologico e invece questa reiterata protesta rispetto all'inapplicabilità di alcuni articoli a me sembra almeno sospetta.

Sono, però, consapevole anche di un'altra questione. Dal nostro punto di vista — era questa una delle motivazioni dell'avvio dell'indagine conoscitiva che tutti abbiamo condiviso — era importante svolgere un'opera di verifica e monitoraggio sui tempi dell'applicazione dei decreti attuativi, che non sono solo a carico di ANAC, ma anche di molti ministeri. Rispetto a questo, il lavoro che può fare il Parlamento sarà senz'altro importante, anche in termini di attenzione rispetto alle questioni che ci vengono segnalate e che poi noi ritrasmettiamo a MIT, ANAC e, in alcuni casi, alla cabina di regia.

Quanto alle grandi stazioni appaltanti, abbiamo parlato tutti dei numerosi articoli di stampa che riguardano un ipotetico blocco degli investimenti originato dal passaggio dal progetto definitivo a quello esecutivo. A mio avviso sicuramente questo cambiamento consente di risparmiare ora il tempo che ci vorrebbe dopo l'assegnazione della gara per passare dal definitivo all'esecutivo, come accadeva prima.

Detto questo, l'ANAC ha la sensazione che le grandi stazioni appaltanti (ANAS, Ferrovie) non siano attrezzate per quest'esigenza? È una questione di natura tecnica, di competenze, o è solo una resistenza al cambiamento che dobbiamo considerare come un fenomeno fisiologico?

Inoltre, grazie anche al lavoro svolto dal Cresme e dal Servizio studi della Camera, abbiamo la possibilità di verificare l'andamento degli investimenti. Ebbene, prima dell'applicazione del nuovo codice degli appalti si evidenzia un'accelerazione degli investimenti, mentre successivamente alla sua adozione si registra un loro rallentamento. È possibile ipotizzare che ciò sia dovuto alla esigenza di studiare il testo e compiere gli opportuni approfondimenti?

Ancora, voglio spezzare una lancia a favore del nostro lavoro. Lo hanno già fatto autorevolmente i presidenti, ma spesso confrontandoci sul territorio, emerge un ruolo eccessivo di ANAC: direi che si avverte la sensazione che all'Autorità Anticorruzione sia stata concessa una delega troppo importante. Ma io ritengo che il Parlamento liberamente, anche con ampia condivisione, abbia scelto di affidare ad ANAC e al Ministero delle infrastrutture diverse mansioni e poteri di controllo e di verifica.

Il nostro obiettivo non era solo la lotta alla corruzione, ma anche quello di costruire regole più semplici ed efficaci per velocizzare il sistema degli appalti. Ci troviamo oggi di fronte a richieste di spiegazioni così definite che ci domandiamo se quella semplificazione che tutti auspicavamo sia stata apprezzata come tale o se, invece, non sia necessario tornare a definire anche le « virgole » di tutti i meccanismi che dovranno essere messi in campo.

PRESIDENTE. Collega Segoni, se è una domanda *flash*, lasciamo qualche minuto al presidente Cantone.

SAMUELE SEGONI. Sarò breve, ma mi preme partire da un esempio concreto, da una notizia di cronaca della settimana scorsa.

La Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli ha aperto un'inchiesta sull'associazione a delinquere di stampo mafioso relativamente agli appalti per le pulizie di alcuni ospedali napoletani. Risulterebbe coinvolta una società — sono state anche arrestate dodici persone — che attraverso una convenzione Consip fornisce servizi di pulizia alle scuole pubbliche in diverse regioni italiane, oltre a fornire servizi a enti pubblici, come Banca d'Italia, INPS, Equitalia e INAIL.

L'articolo 112 del nuovo codice degli appalti prevede che le stazioni appaltanti possano riservare la partecipazione alle procedure di appalto alle cooperative o ai consorzi che impiegano il 30 per cento dei lavoratori disabili o svantaggiati. Alla luce di quanto accaduto, non vorremo che tale

articolo del nuovo codice degli appalti, anziché aiutare i lavoratori svantaggiati, finisce poi anche per agevolare le imprese scorrette.

Proprio per evitare situazioni di questo tipo, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti sul decreto in oggetto avevano previsto alcuni interventi correttivi, che però non sono stati adottati dall'Esecutivo: presidente Cantone, suggerisce ulteriori misure al riguardo? Queste linee guida possono essere sfruttate per arginare questa situazione o c'è bisogno di ulteriori interventi?

PRESIDENTE. Ringrazio il collega Segoni.

Presidente, i quesiti sono stati tanti. Se a qualcosa non si può rispondere, noi sappiamo che le sue note scritte sono sempre molto puntuali.

RAFFAELE CANTONE, Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Presidente, cercherò di rispondere in cinque minuti. Molti degli interventi non hanno posto veri e propri quesiti, ma delle osservazioni. Partirei proprio velocemente da quello del senatore Matteoli, e chiederei poi — eventualmente — all'esito delle audizioni di porci in condizioni di capire che cosa sta avvenendo.

Riprendendo quello che diceva il senatore Matteoli, ribadisco quello che ho sempre detto: questo codice è un lavoro molto buono. Ci sono sicuramente delle parti del codice scritte ancora in modo non del tutto perfetto, perfettibile, ma l'impostazione di fondo sembrava condivisa da tutti. Ora sentiamo, da quegli stessi soggetti che sono intervenuti nella fase delle audizioni, dei convegni, cose completamente opposte.

Nelle affermazioni del senatore Espósito avverto una preoccupazione circa l'abbandono del meccanismo del massimo ribasso, che è una cosa che veramente mi lascia a dir poco perplesso. Nella fase delle audizioni, dei convegni, forse avevo sollevato qualche problema sull'offerta economicamente più vantaggiosa, analoga a quella richiamata dal senatore Cioffi, ma tutti sembravano dell'idea che questo mas-

simo ribasso andasse cestinato. Credo anch'io che sia opportuno.

Ci sono delle cose che sono realmente preoccupanti, presidente, e credo che su questo il Parlamento e il Ministero dovrebbero far sentire con forza la loro voce. Noi veniamo da un sistema nel quale il codice del 2006 è rimasto senza regolamento per quattro anni e nessuno si è lamentato. Che cosa sta accadendo? Siamo veramente in una situazione scandalosa sotto questo profilo, me lo lasci dire. Per quattro anni nessuno si è lamentato. Abbiamo avuto un codice dei contratti completamente diverso dalla legge Merloni — ricordo il regolamento della legge Merloni — e non mi pare che ci siano state le lamentele che vengono oggi sollevate. C'è qualcosa nel sistema che, evidentemente, non va bene.

Non vorrei pensare che il progetto esecutivo, che rappresenta una scelta assolutamente condivisibile, faccia preoccupare qualcuno, visto che forse è finita la pacchia delle varianti e delle riserve. Diciamolo con chiarezza. Ci sono delle cose che non si giustificano dal punto di vista dei fatti.

Il codice del 2006 non ha avuto regolamento per quattro anni. Ho provato a rintracciare delle critiche al riguardo, ma non le ho trovate. C'è qualcosa che non va. Non solo ribadisco questo punto, ma dico di più. Questo codice è utile. Non voglio entrare in polemica con Davigo, che non ha affermato che « questo » codice è inutile, ma che « il » codice degli appalti è inutile, quindi qualunque codice degli appalti. Ha fatto una considerazione più ampia.

L'ho invitato scherzosamente a leggere questo codice degli appalti. Se ad esempio io oggi dovessi commentare un codice di procedura penale, non avrei il tempo di leggerlo. Lui non avrà avuto il tempo di leggere il codice degli appalti. Ha detto che queste norme stringono ancor di più: evidentemente, non ha letto il codice, perché non stringono proprio nulla. Dico questo per scherzo.

Detto questo, penso che proveremo a rispettare i tempi delle linee guida. Proveremo a rispettarli nel senso che, se è previsto il termine di 90 giorni, le invieremo entro 90 giorni per i pareri, ma il tema vero

è un altro. Lei ha segnalato, onorevole Mannino, che serve un mese, ma in realtà ci vuole di più. Se vogliamo tener conto veramente dei contributi che arriveranno, allora ci vuole tantissimo tempo. Tra l'altro, non voglio venire qui ad avanzare le solite lamentele, ma la nostra situazione economica resta quella di prima. Abbiamo moltiplicato gli impegni, ma restiamo nelle condizioni in cui eravamo prima. Dicevo che stiamo valutando i contributi in modo molto approfondito. Credo che sia interesse di tutti avere linee guida, magari anche venti giorni più tardi, ma che contengano le risposte di chi ha posto osservazioni rilevanti.

Rispondo velocemente anche a quello che diceva il senatore Matteoli sul cosiddetto « sotto soglia », in relazione al quale ci è stato contestato tutto e il contrario di tutto: alcuni dicono che siamo stati troppo rigorosi nel limitare gli interventi al di sotto dei 40.000 euro, altri dicono che siamo per il *laissez faire*. Anche in questo caso dobbiamo trovare un modo per rispondere e individuare delle soluzioni. Alcune osservazioni sono di decine di pagine e vengono da soggetti tecnicamente qualificati, a cui credo dobbiamo dare risposte consapevoli.

Inoltre, il vantaggio delle linee guida è che tutto sommato possono essere velocemente riguardate. In questo senso, anche con riferimento al meccanismo dell'offerta economicamente più vantaggiosa - come diceva il senatore Cioffi - potreste fornirci un contributo reale in sede di parere. Se ci scriverete delle cose in sede di parere, noi lo manderemo contestualmente a voi e al Consiglio di Stato. Noi vogliamo assolutamente che ci arrivino degli elementi. Il vantaggio delle linee guida è che i contributi di chi conosce il mondo dei lavori pubblici sono fondamentali: dateceli.

Certo, l'offerta economicamente vantaggiosa nasce un po' come un'« anatra zoppa », fino a quando non avremo le commissioni di gara estratte a sorte. Su questo punto stiamo provando (potete verificarlo leggendo le linee guida che abbiamo in consultazione) a stringere un po' la norma, su cui ovviamente mi auguro che il Parla-

mento faccia un'ulteriore richiesta di riflessione al Governo.

È anche vero che per il momento abbiamo fatto il « calcolo della serva » su quante persone dovrebbero essere inserite negli albi, e i numeri sono davvero stratosferici. Sono convinto, però, che sull'offerta economicamente più vantaggiosa alcune cose le diciamo, altre meritano sicuramente di essere prese in considerazione.

Quanto alle domande relative alla « legge obiettivo », credo che la norma del codice purtroppo non consenta di fare grandi operazioni. L'indicazione della norma transitoria è una norma che riguarda in generale il sistema degli appalti. Anche per il tema della progettazione dei finanziamenti comunitari, quindi, bisogna capire se è stato fatto un bando o se è qualcosa che può essere considerato tale.

Su questo punto specifico, però, e sulle questioni collegate a eventuali situazioni del periodo transitorio stiamo raccogliendo con il MIT una serie di richieste e di indicazioni per tentare di fornire delle indicazioni interpretative. Dopo che avremo avanzato specifica richiesta verificheremo il punto.

Quanto alle ultimissime indicazioni, sono d'accordo sul fatto che l'articolo 97 crea qualche problema. Mi era già stata portata all'attenzione questa vicenda di Caltanissetta. Noi stiamo provando a realizzare delle linee guida su questo punto specifico. Per la verità, c'è qualche problema anche su qualcuno degli elementi indicati per la valutazione delle offerte anomale. Al riguardo stiamo producendo uno sforzo interpretativo, ma è evidente che, non essendo questa una delle materie su cui le linee guida sono obbligatorie, non le predisporremo subito.

Forse nelle linee guida proveremo a inserire qualche cenno al sistema del « sotto soglia ». Stiamo provando, cioè, a pensare se nelle linee guida su tale meccanismo ci possa essere qualche riferimento alle criticità evidenziate e verificare eventuali possibilità di soluzione.

Da ultimo vorrei segnalare qualche elemento positivo. Sta cominciando lentamente a funzionare il meccanismo del pre-

contenzioso obbligatorio e cioè la previsione di un parere vincolante. Abbiamo trattato due casi e abbiamo assunto le decisioni entro quindici giorni. Credo che, rispetto agli standard ordinari di giustizia amministrativa, siano tempi molto ristretti. Tra l'altro, si tratta di questioni che riguardavano vicende economicamente non molto rilevanti, in relazione alle quali difficilmente gli operatori economici avrebbero avuto la possibilità di rivolgersi ai giudici amministrativi, anche in considerazione del contributo unificato notoriamente molto alto. È un sistema che sta iniziando a funzionare. A oggi si sono verificati solo due casi, ma abbiamo dato già questi due pareri, e credo si tratti del segnale di un timido tentativo di creare meccanismi alternativi di soluzione delle controversie.

Vorrei dire tante altre cose. La previsione relativa al progetto esecutivo è certamente un problema per le amministrazioni, ma è la scelta corretta. Se sul progetto esecutivo torniamo indietro, mettiamo in discussione lo strumento del codice. Sono d'accordo con il senatore Esposito che non è affatto vero che il progetto esecutivo non giustifica l'offerta economicamente più vantaggiosa. Anzi, è giusto il contrario: un progetto esecutivo ben fatto può rendere meno discrezionali le valutazioni che attengono all'offerta economicamente più vantaggiosa. Forniteci, anche in sede di consultazione, le indicazioni che giudicate opportune su questa linea guida, che delle cinque che abbiamo approvato oggi è oggettivamente la più delicata.

Mi sento di dire che abbiamo immediatamente ricevuto richieste di chiarimenti sulla norma più controversa del codice, che

è l'articolo 20, sulle attività svolte dal privato. È un vero rompicapo. Stiamo provando a capire l'ambito di applicazione dell'articolo 20. E questo sarà, di fatto, oggetto di una « micro » linea guida, di un parere, su quello che è un istituto su cui vi daremo una qualche indicazione per eventuali interventi correttivi.

Sono io a fare ora un appello. Per cortesia, ascoltate tutti i soggetti che in questa fase stanno evidenziando problemi. Una Commissione parlamentare può veramente capire se sono problemi reali o strumentali. Noi ce la vogliamo mettere tutta, stiamo mettendo in campo tutti i migliori sforzi e le energie possibili. Vogliamo capire, però, se queste criticità siano reali o, in parte, strumentali, e chiediamo a voi, a questa autorevole istituzione, di provare a capire davvero quali siano queste criticità. Ma se le criticità evidenziate corrispondano ad un tentativo di tornare al meccanismo del massimo ribasso, allora è inutile discutere.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Cantone. Ricordiamo tutti le osservazioni emerse durante le audizioni sul codice degli appalti.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

La seduta termina alle 14.35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 20 ottobre 2016*

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



17STC0019000