

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI,
ANCHE STRANIERE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

135.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 FEBBRAIO 2016

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE ROSY BINDI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Esposito Stefano (PD)	9, 10, 11, 12
Bindi Rosy, <i>presidente</i>	2	Mattiello Davide (PD)	13, 19
Audizione del presidente dell'ANAS, Gianni Vittorio Armani:		Ricchetti Claudia, <i>responsabile direzione legale e societario dell'Anas</i>	3, 11
Bindi Rosy, <i>presidente</i> ...	8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 16, 17, 18, 19, 20	Tagliatela Marcello (FDI-AN)	13
Armani Gianni Vittorio, <i>presidente dell'ANAS</i> ..	2, 5 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20	Vaccari Stefano (PD)	12, 15
		Vecchio Andrea (SCpI)	8, 16, 17, 20

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
ROSY BINDI

La seduta comincia alle 14.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

**Audizione del presidente dell'ANAS,
Gianni Vittorio Armani.**

PRESIDENTE. Ricordo preliminarmente che ricorrono oggi quarant'anni dalla fine dei lavori della prima Commissione parlamentare antimafia. Sarà mia cura sottoporvi prossimamente alcune iniziative volte alla valorizzazione del lavoro di quella Commissione e alla commemorazione della figura di Pio La Torre, che ne fu membro, assassinato il 30 aprile 1982 a Palermo.

L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'ANAS, ingegner Gianni Vittorio Armani. L'ingegnere Armani è altresì accompagnato dal responsabile direzione legale e societario, avvocato Claudia Ricchetti, e dal responsabile unità rapporti con il Parlamento, dottor Giorgio Fabio Altamura.

L'audizione rientra nel filone d'inchiesta sulle infiltrazioni nel mondo dell'economia nell'ambito dei compiti previsti dal-

l'articolo 1, comma 1, lettera g), della legge istitutiva, che assegna alla Commissione anche il compito di accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi, dalle forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, nonché di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali.

L'audizione odierna è stata in particolare sollecitata dall'onorevole Andrea Vecchio, coordinatore del XIII Comitato mafia e appalti, e ha pertanto ad oggetto le criticità legate al sistema degli appalti da parte della società pubblica che gestisce la rete stradale e autostradale di interesse nazionale, anche alla luce di recenti inchieste giudiziarie che hanno coinvolto esponenti e funzionari dell'ANAS stessa.

Ricordo che l'audizione si svolge in forma libera e che, ove necessario, i lavori potranno proseguire in forma segreta.

Lascio pertanto la parola all'ingegner Gianni Vittorio Armani, ringraziandolo per la disponibilità dimostrata e per la relazione che ci ha messo a disposizione.

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Desidero in primo luogo ringraziare il presidente, onorevole Bindi, e tutti i componenti della Commissione che ci consentono di illustrare in questa sede il lavoro dell'azienda e le proposte che l'azienda può fare per il miglioramento delle norme che regolano gli appalti.

I temi in oggetto della relazione riguarderanno appunto tutte le azioni proposte e in corso di valutazione da parte di ANAS, che attengono all'implementazione del decreto delegato conseguente alla legge delega già approvata dal Parlamento, in particolare come questi suggerimenti pos-

sano migliorare l'impatto e la riduzione delle infiltrazioni criminali nel settore degli appalti.

La seconda parte della relazione invece riguarderà tutte le azioni dell'azienda per poter intercettare e gestire tutte le conseguenze che si sono verificate o che sono emerse, a seguito anche dell'indagine della procura di Roma denominata « Dama nera ».

Per maggiore chiarezza mi avvarrò del supporto dell'avvocato Ricchetti, nuova responsabile della direzione legale e societario, che si è unita ad ANAS recentemente per contribuire con un occhio esterno del mercato al miglioramento delle procedure aziendali in ANAS.

Ovviamente, a conclusione di questa breve premessa, l'auspicio è che l'azione avviata di collaborazione con il Governo, con il Parlamento, con la vostra Commissione e con ANAC possa contribuire a rendere ANAS non soltanto una stazione appaltante più efficace, quindi più trasparente e scevra da influssi della criminalità organizzata, ma anche tornare a essere generatore di sviluppo e motore dell'economia per buona parte del Paese.

Lascio quindi la parola all'avvocato Ricchetti per l'illustrazione della prima parte della relazione.

CLAUDIA RICCHETTI, *responsabile direzione legale e societario dell'Anas*. Grazie, buonasera a tutti, noi stiamo lavorando, come ha detto il presidente, facendo delle proposte sul decreto delegato di recepimento delle direttive comunitarie, che dovrebbe andare a sostituire l'attuale Codice degli appalti, e lo stiamo facendo ovviamente avendo presente in maniera molto chiara qual è stata in questi anni la nostra esperienza di stazione appaltante.

Con specifico riferimento alle infiltrazioni della criminalità e soprattutto della criminalità organizzata, una delle prime cose che abbiamo chiesto è di prevedere un raccordo nel nuovo Codice con la disciplina antimafia, e ad esempio di introdurre la possibilità per la stazione appaltante di eliminare immediatamente dalla fase della procedura di gara un

soggetto, anche attraverso la consultazione della nuova banca dati antimafia che è partita da poco, che consenta quindi una immediata esclusione di soggetti che presentino infiltrazioni con la criminalità.

Uno degli altri elementi sui quali abbiamo chiesto di intervenire è frutto di un'esperienza costruttiva che abbiamo fatto proprio a seguito dell'indagine della « Dama nera », che ha riguardato il caso Tecnis.

Non devo raccontare a voi che la normativa antimafia prevede il commissariamento come una delle forme di salvataggio dell'occupazione e dei livelli sociali, il commissariamento dell'impresa soggetta a un provvedimento interdittivo come nel caso in questione. In questo caso, grazie all'immediato intervento della prefettura di Catania in raccordo con l'ANAC, la nomina del commissario straordinario ha consentito di poter avviare una trattativa (anche se non è la parola giusta) per verificare quali fossero i cantieri che effettivamente potevano proseguire con salvataggio sia dei livelli occupazionali, sia delle opere pubbliche che si andavano a realizzare.

L'altro intervento che abbiamo richiesto è l'allargamento delle *white list* anche ai settori cosiddetti « non sensibili » per quanto riguarda in generale gli appalti pubblici, ma in maniera più articolata abbiamo formulato (e speriamo vengano accolte) due richieste che per noi sono essenziali nella fase di prevenzione, per evitare fenomeni di infiltrazione nella fase del bando di gara.

La prima è di poter istituire un albo delle imprese qualificate in modo da creare per i lavori sotto soglia, attraverso un bando sottoposto a controlli costanti, come esiste già per i settori speciali, anche per i lavori pubblici un albo di imprese qualificate, alle quali poter affidare gli appalti sotto soglia, quindi fino a 5 milioni di euro.

Con la seconda, visto che c'è una grande apertura sia nella legge delega che nel nuovo Codice in merito alla qualificazione delle imprese, che è lasciata alla cosiddetta *soft law* dell'ANAC, abbiamo suggerito che i livelli di qualificazione siano relativi non soltanto

alla parte meramente tecnica, auspicando comunque una modifica delle SOA e quindi degli organismi di controllo, ma anche a una parte cosiddetta di *performance*, quindi indicatori di valutazione dell'impresa, premiando, quasi questo fosse un pregiudiziale per ottenere anche il requisito tecnico, le imprese che abbiano consegnato i lavori con puntualità, non abbiano iscritto riserve, abbiano lavorato bene, firmato protocolli di legalità senza averli violati, consentito l'accesso ai cantieri solamente alle persone effettivamente autorizzate.

Se questa nostra richiesta fosse accolta, potrebbe sensibilmente ridurre il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità all'origine. Per quanto riguarda invece la fase esecutiva del contratto, abbiamo previsto (è una nostra iniziativa) di implementare l'uso dei protocolli di legalità, un'elevazione delle cauzioni in funzione dell'importanza dell'appalto, prevedendo non un importo fisso, ma una forbice che possa variare in relazione alla complessità dell'appalto, creando in questo modo una selezione all'ingresso, nonché controlli più pressanti e pregnanti sui soggetti che rilasciano le fideiussioni, altra criticità.

Questo è frutto anche dell'esperienza della recente indagine sui fenomeni corruttivi. Per quanto riguarda la risoluzione delle controversie e quindi gli accordi bonari prima di finire in tribunale auspichiamo che l'albo dei componenti delle commissioni di accordo bonario sia gestito dall'ANAC, in modo da assicurare un'assoluta terzietà, imparzialità e correttezza nella valutazione delle riserve. Questo *de iure condendo* quanto auspichiamo possa accadere nei prossimi due mesi, perché da quanto abbiamo capito il decreto delegato dovrebbe andare in Consiglio dei ministri il 15 febbraio e quindi siamo molto prossimi alla fine.

Sulle iniziative già intraprese abbiamo un'unità interna che risponde alla mia direzione, l'unità protocolli di legalità, che dispone di risorse e ha un compito di costante monitoraggio dell'applicazione della legislazione antimafia, che ha già implementato la deliberazione CIPE n. 15 del 2015 e quella precedente del 2011 in materia di

tracciabilità dei flussi finanziari, altra area estremamente a rischio, adesso con l'introduzione del codice SEPA, trasmettendo tutti i dati al CIPE, in modo che possa avere il monitoraggio completo di tutti i flussi finanziari all'interno dell'appalto.

Abbiamo poi stipulato una serie di protocolli di legalità. Siamo partiti dai protocolli di legalità obbligatori, e stiamo cercando (e lo abbiamo già fatto) di estendere i protocolli di legalità, come peraltro già l'attuale Codice consentirebbe, ma abbiamo necessità della collaborazione delle prefetture, del Ministero dell'interno che sono ben lieti di aiutarci. Ad oggi abbiamo sottoscritto cinquantasei protocolli di legalità, undici regionali (vuol dire che sono stati sottoscritti con tutte le prefetture della regione), dieci a livello provinciale e trentacinque per singole opere.

Cosa immaginiamo di fare per il futuro? Immaginiamo di estendere l'obbligatorietà della sottoscrizione dei protocolli di legalità a tutti i contratti, quindi non solo di appalto, non solo per le opere strategiche, inserendo questa previsione nel bando di gara e prevedendo delle clausole risolutive espresse in caso di mancato rispetto del protocollo di legalità.

Sarebbe auspicabile (ma non so se riusciremo a farlo, anche se l'ANAC e la giurisprudenza finora in qualche misura lo hanno ammesso) prevedere addirittura delle penali separate e quindi segnalazioni all'ANAC per i soggetti che nel corso del contratto non dovessero rispettare i protocolli di legalità.

L'altra iniziativa che stiamo cercando di portare avanti è quella di implementare una banca dati, che consentirà ad ANAS di far emergere tutti i collegamenti tra i soggetti che partecipano alle fasi di gara con soggetti che abbiano presentato infiltrazioni di tipo mafioso sulla base della nostra pregressa esperienza. Si tratta di un'innovazione importante, che consentirà sia questo tipo di controllo, sia di evitare forme di cartelli nelle partecipazioni alla gara, quindi avrà una duplice finalità.

Abbiamo già avviato con successo la sperimentazione con la DIA di Milano e quella di Palermo e adesso abbiamo av-

viato un contatto per stipulare una convenzione con la DIA a valere su tutto il territorio nazionale, per mettere a disposizione della DIA il flusso informativo costante che abbiamo su tutti gli appalti aggiudicati, sulle varie fasi dei cantieri, dalla consegna alla conclusione dei lavori, segnalando, giacché ne abbiamo traccia nel giornale di cantiere, tutti gli eventuali episodi di criminalità che si possono essere verificati nel corso della realizzazione dell'opera.

Mi fermo qui e ripasso la parola al presidente.

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Per quanto riguarda invece la recente indagine della prefettura di Roma emerge sicuramente un'organizzazione che consente la presenza di decisioni senza un controbilancio da parte di altre strutture. È chiaro che sia l'indagine della procura di Roma sia quella di Firenze, anche questa recente, fanno emergere come l'associazione a delinquere di più soggetti all'interno di un'organizzazione renda molto difficile l'identificazione di accordi con controparti esterne, che danneggiano ANAS come stazione appaltante o in generale la pubblica amministrazione.

L'assenza di controlli diffusi e incrociati all'interno dell'organizzazione ha però richiesto un processo di riorganizzazione molto profondo nell'azienda, che abbiamo avviato. Alcune cose le abbiamo già implementate, altre le stiamo implementando e fanno parte del piano di ristrutturazione di ANAS, che verrà completato nei prossimi mesi. In particolare, abbiamo operato nella separazione e smantellamento di condirezioni generali. Sostanzialmente ANAS era strutturato con tre condirezioni generali, che governavano i processi avendo pochissimi flussi di scambio e di controllo con direzioni proprie.

In particolare, tutta la filiera degli appalti era governata da un'unica direzione a livello centrale, la condirezione legale e appalti, all'interno della quale il controllo della struttura legale coesisteva sotto lo stesso cappello sotto cui veniva governato il processo di acquisti e appalti.

Questo ovviamente rendeva poco chiara e non evidente la dialettica che può avvenire rispetto agli obiettivi di gestione degli appalti e alla *compliance* con le regole previste dalla giusta gestione della *governance* aziendale.

La separazione di queste due strutture ha dato vita a due direzioni separate, la direzione acquisti e appalti e la direzione legale e societario, a capo della quale si trova l'avvocato Ricchetti. Adesso entrambe le condirezioni sono affidate a persone che non hanno una storia in ANAS, ma vengono da settori privati.

L'altra cosa è la separazione delle strutture tecnico-operative e il controllo delle azioni stesse, controllo in due sensi: la condirezione tecnica in ANAS, così come i compartimenti su cui agiremo nei prossimi mesi, facevano coesistere al loro interno tutte le decisioni legate alla gestione contrattuale. Una volta finita la gara o anche per alcune decisioni che non hanno un processo di gara al loro interno, come gli espropri e la gestione delle riserve, di fatto la struttura tecnica aveva al proprio interno tutti gli strumenti di gestione e di controllo per arrivare a tutte le decisioni, che poi venivano proposte magari a un organo superiore tipo la presidenza, ma con firme che provenivano tutte dalla stessa filiera di controllo, quindi sia la gestione amministrativa di un contratto, sia la decisione tecnica se accordare o no certe scelte.

Su questo abbiamo operato separando la filiera decisionale, lasciando alle strutture tecniche la gestione tecnica dei contratti, ma portando la gestione amministrativa dei contratti nella direzione appalti, quindi separandola dal processo e dandole un ordine gerarchico separato e poi creando una direzione ingegneria e verifiche, che abbia il compito di « auditare » tutte le decisioni tecniche, perché poi spesso da una decisione tecnica discende automaticamente una decisione contrattuale.

Se un progetto è fatto bene o fatto male e viene detto da chi ha un interesse precipuo a farlo, questo successivamente può innescare riserve o comportamenti opportunistici da parte della controparte

privata. È quindi auspicabile avere soggetti diversi che valutano la bontà delle decisioni tecniche rispetto a chi le deve prendere. Questa è stata la prima separazione.

L'altra cosa è la segregazione della gestione degli acquisti e delle gare, segregazione anche fisica, per cui abbiamo lavorato per costruire un'area con accessi limitati dove si potessero svolgere gli acquisti e gli appalti in modo da evitare la presenza di esterni il più possibile, tra l'altro effettuando banalmente il controllo degli accessi nella sede di via Monzambano, cosa che non esisteva. Non esistevano neanche i tornelli, ma quella è un'altra cosa.

Abbiamo rinnovato e rinominato l'organismo di vigilanza con una struttura collegiale e non monocratica, per consentire all'azienda di avere una più forte struttura di controllo. Abbiamo riassegnato e smantellato la struttura dell'ex coordinamento tecnico-amministrativo e dell'ex servizio degli incarichi tecnici, le due aree da cui provenivano i gestori delle malefatte della « Dama nera ». Erano due strutture che gestivano al loro interno da una parte le decisioni tecnico-amministrative nella gestione contrattuale nella direzione tecnica, e quindi avevano al loro interno decisioni parte legali, parte degli acquisti appalti e parte tecniche, che sono state spaccettate, e la parte dei servizi e incarichi tecnici, che in ANAS hanno avuto in passato anche il ruolo di dare prebende o incarichi professionali remunerati al di fuori dello stipendio, quindi in grado di premiare o penalizzare tecnici e amministrativi all'interno dell'azienda con remunerazione direttamente controllata dagli incarichi tecnici.

Su questo abbiamo agito anche rivedendo – ed è un processo in corso – tutti i sistemi di remunerazione e di incentivazione ai servizi professionali interni. In parte già ci aiuta la legge, perché per tutti i dirigenti non è prevista una remunerazione extra per collaudi e direzione lavori in quanto connaturati nel ruolo dirigenziale, e la legge prevede che chi è ingegnere all'interno dell'azienda e si presume

faccia il direttore dei lavori non possa avere un incentivo ulteriore per svolgere il lavoro per cui è stato assunto.

Questa semplice considerazione non era applicata in ANAS, come presumo in altre parti della pubblica amministrazione, e quindi questo poteva essere uno strumento di ulteriore remunerazione nelle attività. La revisione dei regolamenti aziendali sulla nomina delle commissioni, quindi non solo la revisione dei regolamenti per la remunerazione, ma anche quelli sulla nomina, creando degli albi da cui, con procedure trasparenti e di rotazione, possano essere nominati i responsabili in particolare per le commissioni ex articolo 240, dove si decide di accordi bonari con le aziende stesse, e poi l'approvazione recente del piano di prevenzione corruzione passato in consiglio di amministrazione.

Le ulteriori azioni già decise ma che hanno un'implementazione leggermente più lunga sono l'accentramento del presidio degli acquisti con l'avvio di un processo di totale digitalizzazione delle gare, perché laddove permane la carta permane l'opportunità di incidere sul suo flusso senza lasciare traccia.

Passando al digitale il processo si irrigidisce, ma diventa anche più trasparente e tracciabile nella gestione. Consente inoltre l'utilizzo di commissioni virtuali, sparpagliate sul territorio e non localizzate in un'unica area, rendendo più difficile il coordinamento e la costruzione di relazioni individuali, che poi possono essere devianti nella gestione delle gare stesse.

L'altra è l'accentramento delle gare. Lo Stato ha avviato un processo di riduzione delle stazioni appaltanti, ipotizzando di passare dalle varie migliaia a ventuno (almeno stando ai giornali); ANAS oggi ha ventidue stazioni appaltanti, quindi sicuramente può fare un passaggio di ottimizzazione almeno proporzionale in questo senso.

L'accentramento del coordinamento legale è un altro sforzo, perché dove il legale è un presidio della *governance* e della legalità, in azienda è importante che non risponda a chi prende le decisioni localmente, ma a

una *governance* generale aziendale, quindi l'accentramento della rispondenza funzionale, senza accentrare le persone che ovviamente sono sparse sul territorio, ma accentrare la responsabilità e la direzione e controllo è un aspetto importante.

Istituzione di *project manager* con la responsabilità delle opere, perché seguire il processo con una filiera spezzettata di controlli di gestione richiede anche un'unicità di responsabilità per consentire di procedere nelle attività, e poi il nuovo modello di esercizio, che vedrà la focalizzazione del territorio sulla manutenzione e sull'esercizio della rete, perché abbiamo cantonieri e compartimenti perché le strade devono essere mantenute, mentre l'accentramento delle decisioni amministrative e della gestione amministrativa può liberare, concentrare, focalizzare le strutture territoriali, piuttosto che sulle attività di relazione con l'esterno, sulle attività industriali presenti localmente.

Come dicevo, l'indagine della procura ha evidenziato un nucleo rilevante, perché sono circa una settantina le persone che lavoravano in questo coordinamento tecnico-amministrativo e gestivano processi che avevano al loro interno la generazione della domanda, il controllo e la decisione all'interno e sotto lo stesso soggetto. Questo non consentiva di tracciare razionalmente le decisioni e quindi consentiva ampia discrezionalità nelle decisioni stesse.

La necessità di dare un ordine e di spezzettare la filiera decisionale ci ha portato a guardare le persone che all'interno avevano incarichi diversi e ripartirle lungo la filiera delle nuove direzioni, quindi sull'ingegneria e verifiche, i soggetti che fanno le verifiche sugli aspetti tecnici e progettuali delle opere; sulla bontà delle opere stesse, sulla parte progettazione e realizzazione lavori chi lavorava sulla proposta di espropri. Un progetto senza un'analisi degli espropri è infatti un progetto che si bloccherà in cantiere, se gli espropri non sono opportunamente valutati nella fase di progettazione, l'espropriato non si accorda o non cede e trova un vizio nella procedura, il cantiere si blocca e si creano delle riserve. Gestire in modo separato

questa responsabilità è un modo per non risalire a nessun responsabile, ma creare un onere per la pubblica amministrazione.

La parte di gestione dell'appalto direttamente con la struttura acquisti e appalti, la parte amministrativa che liquidava i pagamenti con l'amministrazione - non si possono avere due amministrazioni all'interno della stessa azienda che hanno flussi finanziari completamente diversi - e poi il gruppo istruttore, laddove invece ci sono valutazioni da fare sulle riserve e su tutto il contenzioso, che sia separato dal processo complessivo e quindi valutati in modo indipendente e trasparente tutti gli eventuali contenziosi di tipo tecnico che si possono generare..

Altro elemento che abbiamo implementato e stiamo continuando a implementare è una rotazione forse anche eccessiva, laddove però con l'attrito del primo distacco era necessario imprimere un forte cambiamento negli incarichi, quindi sono stati fatti quarantadue spostamenti su venti territori, con distanza media di quasi 500 chilometri da un posto all'altro e con una risposta abbastanza ordinata e anche dedicata, quindi c'è un potenziale umano di voglia di cambiamento anche forte dentro l'azienda, che ha dato la disponibilità a spostarsi così velocemente e così lontano.

Questo chiaramente per eliminare tutte le aderenze che negli anni si sono create in certi posti e per cambiare le squadre per creare il dissenso sulle decisioni che hanno qualche contenuto dubbio.

L'altro elemento su cui siamo andati in modo diretto è il processo di licenziamento. Differentemente dal passato, visti gli elementi e le contestazioni molto pesanti che derivavano già in fase di indagine preliminare da parte della procura, abbiamo contestato direttamente ai dirigenti e funzionari coinvolti nei due procedimenti avviati dalle procure a Firenze e a Roma, procedendo con il licenziamento delle persone.

Si tratta di un processo che richiede particolare rigore nella pubblica amministrazione, perché se non adeguatamente gestito genera ricorsi e riammissioni in azienda. Riteniamo di averlo gestito se-

condo i termini di legge, ovviamente dando le garanzie di presentare giustificazioni e controdeduzioni rispetto ai rilievi disciplinari fatti dall'azienda.

Questo ha portato a otto licenziamenti per tutte le otto persone che hanno avuto restrizioni alla libertà nei processi aziendali. Vorremmo estendere questo tipo di approccio a tutte le situazioni analoghe che si dovessero generare in azienda, e dare un segnale che non c'è un'opportunità di mantenere il posto di lavoro se si lavora contro l'azienda e la pubblica amministrazione. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, presidente. Lascio la parola all'onorevole Vecchio in qualità di coordinatore del XIII Comitato.

ANDREA VECCHIO. Io sono particolarmente lieto di ascoltare le vostre parole, perché denunciano la vostra provenienza dalle amministrazioni private. Contrariamente a molti miei colleghi, infatti, sono dell'idea che le amministrazioni pubbliche debbano essere molto depurate, perché la certezza del posto di lavoro e l'irresponsabilità con cui si governano i processi nei vari ministeri, in tutti gli enti che hanno rapporti con il pubblico e quindi con la politica generano sempre simili situazioni.

Ho dato una scorsa veloce alla relazione che ci avete consegnato e mi pare condivisibile. In questa Commissione abbiamo costituito un gruppo di lavoro per formulare suggerimenti da dare al Governo su alcuni punti di questa legge sugli appalti. Per fare questo abbiamo preparato degli appunti che io mi permetto di consegnarvi, che sono le linee guida del lavoro che pensiamo di fare.

Abbiamo inserito due elementi molto importanti. Il primo è l'analisi dell'utilità del progetto, perché fino ad oggi in questo Paese le destinazioni dei progetti sono state sempre casuali, mai suggerite da un'analisi dei bisogni e quindi vi chiedo di implementare la vostra attività con un'attenta analisi dei bisogni, perché le domande del territorio sono ampie, piene, totalizzanti, e noi dobbiamo avere la capacità di discernere, di scegliere se valga la

pena sistemare quella o quell'altra strada, fare quella bretella piuttosto che quell'altra, e questo nasce dall'analisi del bisogno, della quantità di bisogno di quell'opera.

La seconda cosa da attenzionare è il rapporto costi/benefici, perché ci sono strade in cui passa una macchina ogni tre giorni con ingentissimi investimenti destinati e ci sono strade invece dove la circolazione è estremamente satura e non c'è la possibilità di intervenire, perché non ci sono i fondi. Questa analisi costi/benefici insieme all'analisi dei bisogni credo che debba essere la linea guida di ogni decisore che deve affrontare questi problemi.

L'altra cosa sulla quale appuntiamo la nostra attenzione è la qualità del progetto. Noi parliamo male delle varianti, delle riserve, degli accordi bonari, parliamo male di tutto, e il capro espiatorio è l'impresa. Io vengo dal mondo dell'impresa e conosco molto bene queste cose: il capro espiatorio è la qualità del progetto, se non abbiamo dei progetti efficienti e qualificati, non risolviamo il problema, lo aggiriamo.

La vostra massima concentrazione deve essere quindi nella qualità del progetto, magari impiegate un mese di più per redigere un progetto, ma non licenziate mai un progetto incompleto, come fino ad oggi ANAS ha fatto.

ANAS aveva un elenco prezzi buono per tutta l'Italia, ANAS a spanne valutava l'entità del lavoro, ci metteva una certa quantità di categorie di opere, magari il 50 per cento non necessarie in quell'intervento, ma ne mancavano tante altre. Se non eliminiamo alla base questi elementi, non affronteremo mai il sistema della corruzione, perché lei sa meglio di me che quando bisogna negoziare qualcosa che è sbagliato su un progetto, la parte debole è l'impresa, ma diventa anche la parte forte, dipende dal rapporto che riesce a creare e dalla sua capacità di corruttela (diciamolo con franchezza) e, siccome l'uomo è debole, credo che crei appositamente queste forche caudine da cui poi obbligatoriamente l'impresa deve passare.

C'è l'impresa che ha un certo rossore e rifiuta di lavorare con l'ANAS, c'è l'impresa che lo mette da parte e sa gestire

bene il portafogli, quindi riesce a crescere in maniera smisurata rispetto alle sue effettive capacità tecniche. Se non terremo conto di questi importanti aspetti, non faremo molta strada.

Lei parla dell'albo di commissari dai quali trarre i soggetti che si occupano del contenzioso, è una buona idea a patto che i soggetti vengano sorteggiati e comunicati dopo l'incardinamento del procedimento, nessuno deve sapere prima chi sarà quel commissario e nessuno deve poterlo avvicinare prima. Una volta aperto il tavolo, è giusto che si possa fare.

Come nelle commissioni di gara l'ANAC dovrebbe gestire l'elenco dei commissari che esaminano le offerte di gara, questo elenco deve essere tenuto dall'ANAC e gli elementi che partecipano all'analisi di una gara devono essere sorteggiati il giorno dopo l'apertura delle buste, mai prima, perché di questi elementi non c'è bisogno nell'analisi burocratica dei documenti: l'analisi dei documenti la può fare benissimo un ufficio legale, ma, quando si tratta di affrontare l'analisi dell'offerta con le implicazioni che ci sono dentro, i commissari devono essere sorteggiati dopo, perché le imprese hanno una grandissima capacità di muoversi nel territorio e vanno a trovare il commissario da Palermo ad Aosta o da Aosta a Palermo, perché il panorama della qualità delle imprese è omogeneo in tutta Italia, non ci sono territori franchi.

Le consegno quindi questi appunti, gradirei che li esaminaste e tornaste a illustrarci cosa avete trovato di positivo e di negativo o eventualmente ci invitaste a confrontarci da voi, dove verremo con grande piacere.

STEFANO ESPOSITO. Intanto voglio ringraziare il presidente Armani e l'avvocato Ricchetti per averci offerto un quadro confortante — mi riferisco in particolare alla seconda parte sulla riorganizzazione degli interventi per porre un freno alle situazioni che si sono manifestate — che conferma il giudizio positivo che avevo espresso sulla nomina dei nuovi vertici di

ANAS per la discontinuità, oltre che per la caratura professionale del presidente e del consiglio di amministrazione.

Colgo l'occasione perché, pur condividendo totalmente l'intervento del collega Vecchio, in realtà molte delle questioni poste sono già risolte all'interno della delega, a cominciare dal progetto, che deve essere il fulcro del nuovo Codice degli appalti, e sul quale ovviamente bisogna chiudere la stagione dei preliminari e lavorare per mettere a gara progetti esecutivi.

Su questo terreno la vicenda del contraente generale, cioè dell'affidamento dei lavori con il *general contractor* è un'altra stagione che noi dobbiamo cercare di chiudere, non per lo strumento in sé, ma perché lo strumento applicato nel nostro Paese in questo modo ha determinato storture che non siamo ancora in grado di affrontare. Nel Codice abbiamo inserito il tema per evitare controllore e controllato, ma ho la sensazione che non basti.

Spero che la pubblica amministrazione superi il principio del *project financing* non come strumento in sé, ma con questa logica del proponente che determina quasi automaticamente la vittoria nella gara. Continuo a pensare che il *project* vada utilizzato, ma che debbano essere le stazioni appaltanti a fare il progetto, mettendo sullo stesso piano (e credo che ANAS su questo terreno abbia potenzialmente una strada da percorrere) i competitori ed evitando quel meccanismo di prelazione che oggi condiziona pesantemente sia la qualità, sia la competizione.

Purtroppo, avvocato, le stazioni appaltanti si sono gonfiate nel percorso parlamentare, la mia proposta di ventuno è stata stroncata, ne abbiamo consegnate alla Camera duecento e ce ne hanno restituite circa 1.200, cosa che non mi lascia tranquillo, anche se dipende sempre da dove si parte...

PRESIDENTE. Il numero dei senatori e il numero dei deputati...

STEFANO ESPOSITO. Però noi ci avete tirato via, quindi alla Camera vi siete moltiplicati per due. Al di là di questo,

siccome l'altro perno del Codice è la qualificazione delle stazioni appaltanti e la qualificazione delle imprese, ho la sensazione che questo numero di 1.200 sia difficile da controllare e qualificare anche per un campione come l'attuale ANAC di Cantone; su questo c'è un terreno più ampio di discussione, ovviamente adesso ci penserà il Governo, ma non sarà semplice per il Governo discostarsi troppo dalle indicazioni.

Dico questo al collega Vecchio, perché poi è scattato il meccanismo del campanile, che sappiamo tende a generare meccanismi ulteriormente poco trasparenti e di opacità, ma è una discussione che abbiamo già fatto.

Sul tema dei criteri reputazionali anche questo è un dato già contenuto, naturalmente il primo criterio reputazionale secondo me per una grande stazione appaltante come ANAS è l'azienda che lavora e non sta al TAR, perché uno dei principali criteri reputazionali è quanto l'azienda che partecipa a una gara lo fa per lavorare e stare in cantiere o quanto lo fa per stare con gli avvocati al TAR, perché poi questo è un altro meccanismo, che però si supera nella logica già ripresa della qualità del progetto.

Il tema del sotto soglia: io credo che si debba operare attraverso gare anche sul sotto soglia, so che è una fatica in più, che non l'ANAS ma altre importanti stazioni appaltanti pubbliche su questo hanno espresso perplessità, ma 5 milioni sono una cifra comunque importante. Siccome le strade per gare veloci, che garantiscano la competizione, ci sono, se le si vuole praticare, il sistema semplificato c'è, penso che si possa fare uno sforzo per dare evidenza pubblica anche al sotto soglia.

Questo è un terreno che poi andremo a verificare complessivamente, ma anche questo sarebbe un segnale, possibilmente facendo ruotare le imprese che vengono invitate, cioè costruendo le condizioni per evitare il solito meccanismo che produce sempre gli stessi o la duplicazione o triplicazione delle stesse aziende sotto diversi nomi.

Chiudo dicendo che molte delle indicazioni come stazione appaltante, forse non siete la prima perché è Consip, ma ve la giocate...

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. I lavori sicuramente...

STEFANO ESPOSITO. Sono utili, importanti, in alcuni casi già previste, ma il rafforzamento naturalmente aiuta.

Mi permetto invece — lo dico alla presidente e ai colleghi — di cogliere l'occasione per affrontare la questione da voi posta delle aziende interessate da interdittive antimafia. Credo che il tempo sia maturo per una riflessione in questa Commissione.

PRESIDENTE. È già all'ordine del giorno.

STEFANO ESPOSITO. Lo so, però colgo l'occasione perché qui viene dato un elemento, dicendo per esempio che dobbiamo escludere le imprese che hanno avuto interdittive antimafia.

Sappiamo che questo è un procedimento amministrativo che in molti casi ha una durata, sappiamo anche che il sistema così com'è tende a generare in alcuni casi una discrepanza tra l'azione penale e l'azione del prefetto, sappiamo che molte interdittive antimafia vengono annullate nei gradi amministrativi, io sono preoccupato di controllare in maniera ferrea il sistema e quindi evitare le infiltrazioni, ma allo stesso tempo non vorrei che con questo meccanismo andassimo a uccidere imprese sane.

Il meccanismo del commissariamento è particolarmente utile, però credo che a un certo punto dovremmo aprire una riflessione quantomeno su una certezza temporale di risposta da parte dei soggetti chiamati a darla sul piano amministrativo — penso a TAR e Consiglio di Stato — sul modello francese, presidente, certezza temporale entro la quale l'azienda colpita da un'interdittiva ottenga la risposta, perché non possiamo avere imprese che aspettano otto, nove, dieci mesi o un anno

la risposta del TAR o del Consiglio di Stato, che poi magari annulla il provvedimento e magari nel frattempo quelle aziende hanno perso il lavoro. Di questo tema come legislatori dobbiamo farci carico; voi naturalmente mettete in campo una serie di ipotesi legittime, però...

CLAUDIA RICCHETTI, *responsabile direzione legale e societario dell'Anas*. Posso dirle una cosa? Per esempio nel caso Tecnis non era stata chiesta neanche la sospensiva, ovviamente hanno fatto ricorso al TAR ma non hanno chiesto la sospensiva. Questo avrebbe implicato, al netto del commissariamento, un'attesa a dismisura, che non ha senso. D'altra parte, mantenere un'impresa che ha un'interdittiva nella fase di gara...

STEFANO ESPOSITO. Non sto dicendo questo.

CLAUDIA RICCHETTI, *responsabile direzione legale e societario dell'Anas*. Ha una serie di implicazioni sulla valutazione dell'anomalia, sulla graduatoria, per cui va a scatenare altri ricorsi.

STEFANO ESPOSITO. Credo che il tema riguardi molto noi, colgo quanto avete segnalato per lasciare a verbale della Commissione questo tema in vista della nostra discussione.

Un'azienda come Tecnis che viene commissariata può attendere un po' più serenamente lo sviluppo dei ricorsi amministrativi, perché non perde tutti i lavori, l'occupazione viene garantita, i pagamenti passano attraverso il commissario, ma non sempre siamo di fronte a questo scenario. Tenete conto che aspettare così tanto innanzitutto impedisce a quell'azienda di partecipare ad altre gare, per esempio, quindi è un tema delicato.

Ci sono alcune che l'hanno avuta, poi è terminata, e dire loro che sono entrate per sempre in una lista nera che gli impedirà di partecipare ad appalti pubblici è un tema che richiede una revisione legislativa sulla materia dell'interdittiva antimafia come provvedimento amministrativo, per-

ché non vedrei nulla di scandaloso, trattandosi di interdittiva antimafia, se ci fosse una consonanza o un parere finale laddove sia in corso un'indagine del pubblico ministero, perché le due cose non possono divergere.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Esposito, come anche l'onorevole Vecchio per l'intervento precedente. Io non credo che dovremmo far carico all'ANAS di quest'ultima vicenda, perché giustamente loro non possono che applicare la norma.

Tra l'altro volevo chiedere se i numerosi appalti della società a cui si faceva riferimento sono commissariati secondo il modello Expo o è commissariata l'azienda?

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. È commissariata l'azienda e ovviamente gli appalti vengono gestiti secondo il contratto. Quasi tutti gli appalti tra l'altro sono in penale ormai, perché il processo di interdittiva è arrivato attraverso un processo di crisi finanziaria dell'azienda stessa.

Abbiamo quindi un commissario che non è un commissario fallimentare, ma è un commissario antimafia, che di fatto deve gestire una crisi economico-finanziaria. Facevo presente soltanto il fatto che l'interdittiva in qualche modo deve impedire qualcuno, perché altrimenti si rischia di consentire qualunque cosa. Tra l'altro, per quanto concerne la tutela dei lavoratori, tipicamente questo è un settore in cui i lavoratori hanno rapporti molto dinamici con le aziende e, siccome si muovono con i cantieri e l'esigenza del cantiere rimane, vengono riassunti da chiunque si attiva, sono pochissime le aziende che hanno dipendenti fissi, quindi l'interdittiva lì è veramente per i proprietari dell'azienda. Che questi utilizzino come scudi umani i dipendenti...

Chiaramente ci vuole una certezza nella norma, perché oggi, come diceva l'avvocato Ricchetti, siamo a cavallo di norme che sono state costruite per il diritto fallimentare e norme sugli appalti e l'antimafia, che creano opportunità di contenzioso un po'

per tutti, e sicuramente gli appalti hanno bisogno di meno contenziosi.

Credo che avremo un contributo all'antimafia se il nuovo Codice degli appalti contribuirà a ridurre il contenzioso nei confronti delle stazioni appaltanti pubbliche. Faccio presente che il Codice appalti dei settori speciali, che poi è applicato da Poste, Ferrovie, ENEL, ENI, SNAM, Terna, quindi buona parte delle aziende, ha ormai una stratificazione di giurisprudenza e pochissimo contenzioso. Lavorare in analogia con quello che già c'è consente di lavorare bene.

STEFANO ESPOSITO. Purtroppo c'è una tale diversità tra un'interdittiva e l'altra, laddove in questo caso è commissariata l'azienda, poi ci sono aziende in cui è commissariato un appalto, che dobbiamo riflettere con la Commissione per dare una mano sia nella lotta alla criminalità, sia per evitare che le imprese vengano massacrate e magari si perdano *know-how* ed esperienza.

PRESIDENTE. Tengo a dire subito che mi sono trovata in altre circostanze in questa difficoltà di composizione degli interessi, ma la preoccupazione principale di questa Commissione deve essere quella relativa alle infiltrazioni mafiose. Spetterebbe ad altre Commissioni dare un contributo perseguendo lo stesso fine, perché mentre si persegue il fine per fermare la mafia non si fermi l'economia. Se ci dobbiamo far carico di tutti e due gli obiettivi noi, ben volentieri, ma il problema è che poi può succedere quello che è accaduto, che 300 stazioni appaltanti diventano 1.250, quindi in questo caso non basta la Commissione antimafia.

STEFANO VACCARI. Anch'io ringrazio il presidente e l'avvocato per il materiale che descrive con chiarezza il cambio di impostazione che ANAS ha voluto imprimere non solo al contrasto delle infiltrazioni criminali, ma anche alle modifiche strutturali introdotte nell'organizzazione.

Siccome ho conosciuto ANAS da amministratore locale in Emilia-Romagna,

prima come sindaco e poi come assessore provinciale, mi complimento per il segno forte che avete voluto imprimere e che credo vada maggiormente comunicato all'esterno, per far percepire questo cambiamento come in essere.

Vorrei concentrarmi su una delle iniziative che avete intrapreso, ossia il monitoraggio dei flussi finanziari. Anche dalla relazione della DIA del primo semestre 2015 emerge infatti come un tema particolarmente significativo anche dal punto di vista quantitativo: oltre 15 mila segnalazioni sospette sui flussi finanziari, concentrati anche in regioni del nord come l'Emilia-Romagna e la Lombardia.

Vorrei chiedervi se, oltre alle azioni che avete messo in campo e al rapporto con il CIPE rispetto alla costruzione della banca dati sui bonifici SEPA, non consideriate opportuno, come mi pare siate instradati (penso al rapporto di convenzionamento con la DIA a livello nazionale), rendere più strutturale l'idea che anche su questa parte degli appalti, che può dare molti risultati in fase di gestione, si debba responsabilizzare i soggetti esecutori con i quali avete a che fare, sapendo che da parte vostra ci sarà un'azione di fotografia e di monitoraggio di tutto ciò che accade in questi movimenti di soldi, perché lì si annida, come ci dice la DIA nella relazione riguardo all'« economia legale », tanto di quello che la criminalità organizzata ha saputo costruire nel corso del tempo con un radicamento sicuramente forte. Questo è quindi un sostegno/esortazione a rendere ancora più operativo quello che avete indicato e forse anche a fare qualcosa di più.

Vorrei anche sapere se, come ha detto il collega Esposito, sul tema del sotto soglia lo strumento della gara telematica possa consentire un'ulteriore barriera alle infiltrazioni mafiose.

Da ultimo, sul tema delle *white list*, credo che bene abbia fatto il collega Esposito a sottolinearlo, perché di ciò abbiamo già parlato in diverse missioni, abbiamo visto differenti modalità di azione, comportamento, gestione delle *white list* e credo che forse per rendere questo strumento ancora più efficace serva lavorare per un'u-

niformazione anche delle modalità di accesso, di uscita, di rientro, in modo che su tutto il territorio nazionale ci sia certezza sui tempi ma anche sui modi.

MARCELLO TAGLIALATELA. Sempre sul tema del sotto soglia, mi rendo conto che è un aspetto che non vi riguarda direttamente, ma avete una casistica di quante siano state le aziende scelte con il criterio del sotto soglia che poi sono risultate in corso d'opera colpite da interdittiva antimafia, e quante siano le aziende che poi hanno avviato contenziosi nel corso dell'appalto per quanto riguarda riserve ed altro? La scelta di carattere discrezionale del sotto soglia dovrebbe garantire anche un'affidabilità dell'azienda, ma ovviamente faccio riferimento a quello che è accaduto precedentemente.

Un'altra informazione che riguarda non la vicenda dell'infiltrazione malavittosa, ma la qualità dell'azione dell'ANAS: penso di ricordare bene che nella legge di stabilità l'ANAS immaginava di ottenere una voce di finanziamento per garantire flussi finanziari utili al completamento e alla realizzazione di opere, ma mi pare che quella voce non ci sia, quindi vorrei sapere come eventualmente l'ANAS intenda sostituirla.

Apprendo dai giornali di assunzioni che l'ANAS ha in campo, quindi vorrei sapere quanto ci sia di vero e quanto sia solo *scoop* giornalistico.

DAVIDE MATTIELLO. Ringrazio gli intervenuti. Ribadisco le considerazioni del collega Esposito: abbiamo davvero bisogno di questo lavoro già messo all'ordine del giorno, è una materia molto complessa, chissà se arriveremo a dipanare la matassa fino a chiederci come vengano fatte le valutazioni di fatto (perdonate il gioco di parole), perché c'è senz'altro un problema di norme e di procedure, ma c'è anche un problema, che forse è più sul piano culturale, di interpretazione delle condotte.

Talvolta i cortocircuiti a cui faceva riferimento il senatore Esposito dipendono anche da una differente valutazione delle condotte, valutazione fatta ora dall'autorità giudiziaria, ora dall'autorità ammini-

strativa prefettizia, per cui talvolta ci sono divaricazioni nelle procedure e negli esiti, ma perché a monte c'è una differente interpretazione delle condotte. Chissà se arriveremo fin lì a confrontarci sulle culture e su come pezzi dello Stato si stiano muovendo, agendo sullo stesso terreno.

La presidente Bindi ha già detto bene, prendendo poco fa la parola, che questa è la Commissione antimafia e quindi, presidente Armani, vorrei riprendere una sua frase che per me è molto indicativa, per chiederle qualche commento in più e per chiedere alla presidente se intendiamo approfondire questo aspetto.

Rispetto agli accadimenti, quindi non alle politiche aziendali che voi avete già messo e metterete in campo, mi ha molto colpito la sua considerazione, secondo cui quando in gioco ci sono più persone tra loro organizzate che hanno avuto la capacità di occupare luoghi nevralgici dell'azienda, mettersi d'accordo tra loro e accordarsi con chi sta fuori diventa molto difficile.

Da un lato vorrei quindi capire meglio nell'analisi che avete fatto sugli accadimenti che impressione abbiate avuto, dall'altro formulare la richiesta, che immagino sia già stata recepita ma non conosco il calendario dei lavori, di audire i responsabili dell'inchiesta per capire ancora una volta (ricordo Italgas e quanto abbiamo approfondito) se quanto è accaduto appartenga al regno maledetto della corruzione, della malversazione o della mafia. Si tratta di regni che talvolta coincidono, che talvolta si giustappongono, che talvolta hanno degli elementi di intersezione, ma a noi come Commissione sta particolarmente a cuore questo aspetto.

PRESIDENTE. A quale inchiesta si riferisce, all'ultima della « Dama nera »? Da una prima lettura degli atti ci si trovava di fronte a un fatto di corruzione. C'è a un certo punto un riferimento inquietante: a chi doveva lavorare in Calabria si dice « anziché rivolgervi alle forze di polizia, fate lavorare una certa ditta e nessuno vi disturberà in quel territorio ». Il resto lo approfondiremo ma, più che materia di mafia, sembra un fatto di corruzione.

Prima di lasciare la parola all'ingegner Armani, che ringrazio anticipatamente anche per le risposte che ci darà, oltre che per la relazione che ci ha fornito, vorrei richiamare l'attenzione sul tema dei subappalti, che è uno dei capitoli più delicati.

Scorrendo infatti la rassegna stampa apprendiamo che in occasione di un incidente a marzo sulla Salerno-Reggio Calabria emerse che in un tratto di soli 20 chilometri teoricamente assegnato come macrolotto erano attivi circa sessanta subappalti; la vicenda Expo ci dice che la maggioranza delle oltre 160 interdittive è stata data a ditte subappaltanti. Naturalmente nel disegno di legge sulla revisione degli appalti si fa anche riferimento a questo, ma vorremmo sapere che potere di controllo abbia la stazione appaltante nei confronti dei subappaltanti e come questo strumento possa entrare nella fase della prima assegnazione.

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Sono molti temi, provo a partire dalla fine. Il tema dei subappalti non è semplice, oggi ci sono procedure di approvazione dei subappalti, in generale abbiamo un problema di qualità delle nostre imprese e di processo di miglioramento della qualità delle nostre imprese, che di per sé non è collegato a tematiche antimafia, ma tanto più le imprese che vincono gli appalti pubblici sono imprese di qualità e tanto meno conta tutto quello che porta aziende mafiose a vincere gli appalti stessi.

Il processo di qualificazione delle imprese, in particolare delle imprese piccole, che poi sono anche subappaltatrici degli impianti grandi, è quindi un processo strategico e fondamentale. Noi dobbiamo arrivare a un processo aperto, che consenta a tutti di entrare, ma che qualifichi le imprese, in modo che per le gare che devono essere fatte con una certa velocità, quindi tutte le gare sotto soglia, non siano demandate all'evento di gara, in cui necessariamente i tempi di analisi sono molto brevi e la fotografia che si fa è

un'istantanea, tutte le valutazioni qualitative sulla capacità di un'impresa di portare avanti un appalto.

Se con un processo trasparente, che abbia valutazioni dell'ANAC, un processo di qualificazione per cui un'azienda che partecipa sotto soglia con albi locali, in modo da consentire alle aziende di lavorare vicino a casa e quindi con costi ridotti, costruiamo un albo che porti ad avere un bollino «azienda ANAS», a questo punto possiamo avere aziende che investano sulla qualità dei propri operatori, sulla sicurezza, sulla qualità delle loro opere e si concentrino meno sull'investire invece su processi corruttivi.

Questo è fondamentale ed è fondamentale in particolare partire dalla base: tutto quello che è sotto soglia va a gare aperte, ma aperte a un gruppo che sia prequalificato. In questo modo tutta la parte di analisi tecnica diventa più veloce e si può anche qualificare, scremando o mettendo da parte chi ha deciso una strada di contenzioso continuo con la pubblica amministrazione. Ovviamente ci sono aziende che ormai hanno più avvocati che ingegneri o geometri.

Se si fanno lavori pubblici (senza nulla togliere agli avvocati, perché sono contentissimo di aver rafforzato la squadra), è importante avere tecnici bravi, perché l'avvocato ti difende in ultima analisi. Qui invece abbiamo aziende che vincono le gare ANAS senza avere un solo dipendente: hanno soltanto due avvocati amministrativi che vincono e fanno contenziosi continui su tutte le gare. Sto citando aziende vere, esistenti.

PRESIDENTE. Faccio una domanda da incompetente: com'è titolata a...?

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Le SOA si comprano e si vendono, quindi un'azienda senza nemmeno un ingegnere può essere un'azienda che fa ponti, gallerie...

PRESIDENTE. Si può stabilire una regola per impedire questo trucco?

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Come dicevamo, bisogna modificare il sistema delle SOA.

STEFANO VACCARI. Ce lo chiese anche il rappresentante dell'ANIEM, se ricordi.

PRESIDENTE. Sì, appunto. Noi abbiamo trovato un caso simile in Italgas.

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Le SOA sono un *adiuvandum*, non sono la qualificazione dell'impresa. Per poter fare un cavo elettrico dall'Italia alla Francia, non devi avere la SOA: devi saper fare il cavo. Mi piacerebbe un mondo in cui per fare un ponte devi saper fare un ponte, ma così non è: tu puoi avere la SOA perché hai fatto palazzine e vincere una gara per fare una galleria di 5 chilometri.

Non solo: puoi anche non avere la SOA e utilizzare l'avvalimento. Non so fare avvocato, ma lo faccio io perché mi avvalgo di un mio amico, l'avvocato casa Ricchetti: non è possibile, non esiste una cosa del genere, eppure noi lavoriamo in questo modo.

Chiaramente l'istituto dell'avvalimento e la qualificazione delle imprese stanno distruggendo le imprese, è un'autodistruzione perché l'apertura assoluta autodistrugge il sistema e crea un contenzioso che per ANAS ha raggiunto i 9 miliardi di euro, cioè noi abbiamo fatto più contenzioso che opere in questi anni!

Questa da una parte è un'opportunità, perché abbiamo un bestiario tale che potremmo codificare qualunque fattispecie possibile, deteriorata nella gestione degli appalti, e su questo stiamo lavorando. Spero che si vada verso un sistema che generi meno contenzioso nel processo.

Come si genera il contenzioso? Questo è il punto nodale: è chiaro che il contenzioso si genera da errori, poi anche dalla mancanza di disincentivi a creare il contenzioso, laddove negli altri settori si dice che il cliente ha sempre ragione, mentre qui invece il cliente ha sempre torto ed è pure trattato da mentecatto da tutti i

fornitori, quindi sigliamo contratti con ditte che intanto nella stanza accanto ci fanno causa per centinaia di milioni di euro. Questo è assurdo, in qualunque altro settore non esiste una cosa del genere.

Gli errori si intercettano sicuramente con la qualità del progetto, che è fondamentale per poter lavorare bene. ANAS di fatto non ha investito negli ultimi anni sulla progettazione per vari motivi: perché non c'erano fondi di progettazione, perché, in un processo che ha tempi di autorizzazione lunghissimi e poi urgenza di appaltare per far vedere che si appalta e tagliare nastri, l'unica parte tecnica che può essere compresa all'infinito è la progettazione.

Siccome si può appaltare — abbiamo scoperto questa genialità — senza nessun progetto a qualcun altro che farà il progetto, questa è l'idea che ha portato avanti il contraente generale, l'idea che io ti appalto e tu ti gestisci qualunque problema, e questo era l'uovo di Colombo che salvava la stazione appaltante dal dover fare un progetto buono e potenzialmente non avere contenziosi alla fine; invece in realtà abbiamo avuto il doppio dei contenziosi che con altri modelli, e progetti che tendenzialmente non sono sotto controllo, quindi gallerie tutte una diversa dall'altra che il personale operativo ha difficoltà a mantenere e quant'altro.

Noi stiamo andando verso un modello diverso, che investa sulla progettazione e appalti soltanto con progetto definitivo completo, quindi con i sondaggi...

PRESIDENTE. Chiunque vince fa queste cose?

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Sì. O con progetto esecutivo direttamente in gara, ovviamente con l'obbligo di accettare il progetto esecutivo e analizzarlo, e non usarlo come strumento di contenzioso come si entra in cantiere, fare il progetto esecutivo in modo che contrattualmente venga accettato durante la gara dalla controparte.

Questo come si fa? Sicuramente quello che abbiamo fatto nella legge di stabilità va in questa direzione, abbiamo evitato di

avere fondi attribuiti a ogni singola opera e, siccome la singola opera ha finanziabilità 2016, non si può lavorare su quell'opera fino a che i fondi completi non sono disponibili. Questo vuol dire che nel 2016 non solo devo fare il progetto, perché non ho avuto soldi prima per poterlo fare, ma devo anche appaltare, e quindi questo crea una collisione che non consente di avere un progetto vero da mettere in gara. Avere un fondo unico per tutto il piano ANAS consente di pianificare la progettazione per tempo, di farla uno, due o tre anni prima, arrivare a uno stadio accettabile di progettazione e magari fare anche cose belle — abbiamo un Paese bellissimo, perché dobbiamo fare opere pubbliche bruttissime? — e metterlo a gara.

PRESIDENTE. Anche perché quelle belle di prima erano pubbliche!

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Appunto, ma poi con gli stessi soldi; non è che la bellezza costi di più della bruttezza, costa uguale ma si tratta semplicemente di pensarla. Con un fondo unico questa cosa si fa, può essere monitorata...

PRESIDENTE. Questa scelta è vostra, cioè l'ANAS l'ha potuta fare in autonomia o ha richiesto un intervento del legislatore?

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Ha richiesto un intervento che è stato approvato nella legge di stabilità 2016, era impossibile altrimenti. Da quest'anno, con il nuovo contratto di programma che dovrebbe essere varato in questi giorni...

PRESIDENTE. È evidente che il sistema di prima si prestava anche di più a possibilità di corruzioni...

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Assolutamente, perché un sistema che genera errori poi genera opportunità, quindi avere un sistema che automaticamente ha tutta una serie di blocchi,

perché manca il finanziamento, la gara si blocca, la progettazione va fatta velocemente, però corriamo ad appaltare....

PRESIDENTE. Ognuno fa la sua, invece è la stazione appaltante che dice che si fa così. Domanda: ma era proprio tanto complicato pensarla prima? La domanda che non possiamo non farci in questa Commissione è: si tratta di incapacità e visione diversa o qualche volta di volontà di non fare le cose che rende più difficili le patologie?

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Io non sto inventando nulla, sto applicando cose che esistono già altrove. Anche Ferrovie ha un fondo unico da cui attinge per fare le opere, quindi non devo nemmeno andare lontano: basta passare da via Monzambano a piazza Croce Rossa, sono 700 metri e si ragiona in modo diverso, quindi non riesco a capire come mai ANAS sia dentro la pubblica amministrazione, operi con un Codice appalti diversi, abbia fondi individuati nominali, sostanzialmente negozi individualmente con ogni comune senza nessuna valutazione costi/benefici di tipo generale sulle opere pubbliche, e invece dall'altra parte si fanno progetti di lungo termine, si ha un fondo unico, si hanno risorse autonome, si ha un Codice appalti che funziona...

ANDREA VECCHIO. Ma non è che Ferrovie abbia funzionato bene...

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Però Ferrovie sta già meglio di noi, mi piacerebbe poter arrivare a quel punto e poi da lì ci possiamo muovere per il meglio. Già rispetto a via Monzambano stanno un pezzo avanti, però ci sono cose che si possono fare per far funzionare meglio il processo. Sicuramente progettazione e analisi costi/benefici, che va al di là del tema antimafia, è utile per il Paese, perché le risorse sono poche e bisogna indirizzarle bene, e un cambio di ruolo di ANAS, che non è un soggetto politico, è un soggetto tecnico,

non deve andare a negoziare con il politico per vedere se inserisce o no in un piano un'opera: deve semplicemente dare un contributo al Ministero per valutarne l'utilità o meno.

Sul tema contraente generale abbiamo già detto, è un modello contrattuale che noi non adoteremo più per scelta aziendale, non perché ce lo impone la legge, ma perché non è uno strumento utile ad ANAS, è utile a quelle aziende che non sanno progettare e che hanno bisogno di qualcuno che faccia il progetto chiavi in mano, ma, se ANAS non sapesse progettare, non servirebbe ANAS.

ANDREA VECCHIO. ANAS secondo me è l'ideale *general contractor*.

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Certo.

ANDREA VECCHIO. Il *general contractor* è l'ANAS, non quell'imbroglione che hanno fatto con la legge obiettivo, perché la legge obiettivo è stata studiata a tavolino per truffare il Paese, per mettere alla fame il Paese!

PRESIDENTE. Basta così....

ANDREA VECCHIO. No, non basta così.

PRESIDENTE. Siccome ci sono alcuni assenti che di fronte a questa sua affermazione avrebbero reagito, come presidente mi tocca fare questa parte.

ANDREA VECCHIO. E la fai male.

PRESIDENTE. No, non la faccio male, la faccio bene.

ANDREA VECCHIO. Ad esempio, l'avvalimento del quale parlava prima è un'enorme stortura.

PRESIDENTE. Stiamo superando questa legislazione...

ANDREA VECCHIO. No, l'avvalimento rimane, è una norma della Comunità europea, ma le norme della Comunità europea devono essere introdotte criticamente rispetto al territorio in cui bisogna operare.

PRESIDENTE. Lo potremo scrivere nella nostra carta, ma sarà difficile essere ascoltati...

ANDREA VECCHIO. Nei miei appunti c'è una critica specifica dell'avvalimento, perché non è possibile!

PRESIDENTE. Non possiamo permetterci di non recepire, dobbiamo recepire con buona discrezionalità, ma soprattutto dovremmo influire nella fase ascendente della normativa europea, perché su quella discendente si può fare poco!

ANDREA VECCHIO. Dovremmo selezionare bene le persone che mandiamo in Europa!

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Da ultimo le persone, come segnalava appunto l'onorevole Vecchio: per tutto questo processo occorrono persone all'altezza e la selezione delle persone è fondamentale nella pubblica amministrazione, nell'ingresso in ANAS come azienda e nella selezione all'interno dell'azienda per le promozioni. Questo è il processo chiave all'interno del quale si annidano tutti i processi corruttivi.

Se l'azienda non è in grado di selezionare persone migliori con un processo chiaro e trasparente, i sistemi corruttivi si autoalimentano, e questo è quello che è avvenuto peraltro in ANAS.

Sull'associazione a delinquere non si hanno difese come azienda, separare la filiera riduce la probabilità che queste associazioni si creino, ma non ne cancella la possibilità, come peraltro è successo. Noi abbiamo bisogno del supporto della magistratura, io stesso nel caso di Firenze avrei potuto — per poca conoscenza e sulla base dei risultati — promuovere persone che stavano sul territorio e che poi si sono rivelate corrotte, semplicemente perché avevano

buoni risultati manageriali. È chiaro che managerialmente facevano il proprio interesse, però è difficile rilevare alcuni comportamenti senza gli strumenti della magistratura, senza le intercettazioni.

Questo è il punto di partenza: un'azienda che adotta processi sani dall'inizio e che come ANAS può assumere da neo-laureati, neo-entranti nel mondo del lavoro da formare al proprio interno, laddove questa formazione lenta e ovviamente sana può creare una classe dirigente sana per l'azienda. È un processo lungo, che però bisogna iniziare.

ANAS negli ultimi anni ha assunto sostanzialmente soltanto per contenzioso, perché con il blocco delle assunzioni nella pubblica amministrazione questa è stata la conseguenza, e questa assunzione per contenzioso a sua volta, come emerso dalle intercettazioni della procura, è fonte ed elemento corruttivo. Le persone venivano fatte entrare con contratti estemporanei ma poi per una mala gestione venivano messe nelle condizioni di fare ricorso contro l'azienda ed essere assunte.

Questo modello di selezione distrugge progressivamente l'azienda e ha portato l'azienda ad avere in alcune regioni nessun cantoniere e una marea di amministrativi. La gestione del personale al di là del Codice appalti è fondamentale per la pubblica amministrazione e per ANAS stessa.

PRESIDENTE. Due sottolineature, ingegnere. Una riguarda il vostro codice etico di azienda che risulta abbastanza rigoroso, eppure anche per voi c'è voluta la magistratura perché altrimenti non avreste individuato alcuni comportamenti.

Dopo queste ultime vicende, rispetto alle quali ci interroghiamo spesso su come la politica dovrebbe arrivare prima della magistratura e quindi anche la pubblica amministrazione con i controlli, pensate di intervenire anche sul Codice? Ci sono altri strumenti, oltre alla riorganizzazione interna che avete fatto?

A parte che le mafie oggi sono presenti e vincono appalti ovunque, in regioni come la Calabria, la Campania, la Sicilia avete una regolamentazione diversificata ri-

spetto al resto? Sebbene le mafie siano presenti ovunque, infatti, da qualche parte sono di più...

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. ANAS ha ventidue aziende diverse all'interno, quindi abbiamo la Calabria che ha mille dipendenti e, con pari numero di chilometri, l'Emilia-Romagna 150.

PRESIDENTE. Questo fatto, a parte l'origine che è facilmente...

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. L'origine è facilmente interpretabile. Sono due organizzazioni che si sono sviluppate in modo totalmente diverso, per cui in Calabria abbiamo cantonieri che sono in grado di tagliare l'erba ma meno di organizzarsi per spalare la neve, ma faremo anche questo.

PRESIDENTE. Quest'anno ha nevicato solo in Sila.

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Sì. Sicuramente hanno un'organizzazione presente sul territorio molto importante, altrove ANAS ha progressivamente retrocesso la sua presenza sul *core business* dando in *outsourcing* le attività.

Noi riteniamo che, essendo un'azienda che non ha un *business* oscillante, soggetta a variazioni della domanda e dell'offerta — le strade sono lì e ha 25 mila chilometri di strade da gestire — abbia l'obbligo e sicuramente le capacità di costruire al proprio interno un'organizzazione con maggiori *skill* e capacità di gestire questi 25 mila chilometri di strade, con il giusto livello di efficienza e con il massimo della competenza.

Questo implica un miglioramento di gestione nelle aree dove le persone ci sono e quindi sicuramente la Calabria e in parte la Sicilia, dove però i chilometri di strade sono 4 mila rispetto ai 1.500 dell'Emilia-Romagna, quindi una rete molto importante, e implica l'esigenza di tornare a gestire la strada, di avere personale in

grado di pulirla, di mantenerla, di riaccendere le luci quando gli impianti vengono manomessi. Questo tipo di organizzazione va ricostruito e su questo pensiamo di investire, ovviamente se ci sono le condizioni...

PRESIDENTE. Potrebbe essere un presidio sul territorio di non poco conto, perché c'è una bella differenza se un'azienda come questa ha un certo tipo di personale, si comporta in un certo modo o al contrario è essa stessa ostaggio di altre logiche.

GIANNI VITTORIO ARMANI, presidente dell'ANAS. Esatto. Il punto è che un'azienda industriale può esprimere il suo ruolo industriale se può selezionare il personale e formarlo. Nel recente « decreto Madia » c'è una previsione in base alla quale nella pubblica amministrazione, in cui nell'attuale formulazione ANAS ricadrebbe, qualunque assunzione deve essere fatta sugli esuberi di altre strutture organizzative. È chiaro che, in una condizione del genere in cui non può scegliere il personale e non lo puoi formare, la scelta industriale è di andare verso l'*outsourcing* totale.

PRESIDENTE. Chi sceglie questo personale?

GIANNI VITTORIO ARMANI, presidente dell'ANAS. ANAS lo ha scelto malissimo fino ad oggi, perché non aveva procedure per la scelta e, se non si hanno procedure né per la scelta del personale, né per la promozione, e si lascia tutto all'estemporaneità, si creano processi del genere.

Nel mondo da cui vengo ci sono processi di selezione in cui si adottano anche aziende esterne che aiutano a fare la selezione, e poi ci sono processi di valutazione delle persone, valutazioni dei capi che valutano le persone e di promozione sulla base del merito.

PRESIDENTE. La qualificazione adesso potreste già farla.

GIANNI VITTORIO ARMANI, presidente dell'ANAS. Sì, assolutamente.

DAVIDE MATTIELLO. Mi permetta di insistere in questo senso: ci stiamo dicendo da un po' di tempo a questa parte che le mafie sparano di meno e corrompono di più, ci stiamo dicendo che una certa antimafia rischia di essere rimasta legata ad un'idea di mafia che non c'è più nella realtà, e per queste ragioni — penso anche alla recente audizione dell'ottimo Bolzoni che ha parlato dei corleonesi come di un'anomalia messa tra parentesi — ritengo per noi particolarmente interessante indagare le modalità di quella che può sembrare soltanto una forma di corruzione organizzata. Ritengo ad esempio, stando a quanto abbiamo capito delle mafie, del clientelismo, del voto di scambio, che trovare il modo di moltiplicare le assunzioni sia una delle manifestazioni attraverso cui si pagano i conti, si sistemano le persone. Credo che noi dovremmo analizzare le modalità di queste condotte per capire se dietro queste condotte, oltre a forme strutturate di corruzione, ci siano state forme di clientela, dentro l'azienda, fuori dall'azienda, ancorate al territorio. Il dato che lei ha portato, sebbene tutto da significare — guai ai pregiudizi — è però sintomatico. Quindi esiste un collegamento tra posizioni di potere anche politico sul territorio, assunzioni all'interno di alcune aziende, quindi forme di corruzione che in realtà rimandano a quelle forme non anomale di essere mafia sul territorio?

PRESIDENTE. Non so se l'ingegnere voglia aggiungere qualcosa, ma questo vale per l'ANAS, vale per la sanità, non valeva per la scuola fino adesso, ma potrebbe cominciare a valere anche per la scuola, vale per le amministrazioni comunali, perché quando sciogliamo un consiglio comunale ci ritroviamo gli stessi funzionari che magari sono stati assunti con quel sistema lì.

La mia domanda sul fatto che avessero delle regole particolari nei confronti di alcuni territori non vale solo per gli appalti, ma vale per l'organizzazione, e l'ingegnere ha già risposto.

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. Il confine tra mafia e corruzione spicciola è molto labile. Nel caso della « Dama nera » sono coinvolte persone che si facevano pagare con trenini, che di mafioso non avevano la connotazione chiara, e strutture che vengono interdette per antimafia, che probabilmente invece hanno qualcosa di più strutturato dietro.

Dove l'organizzazione non funziona e consente di generarsi comportamenti e *hobby* costosi, prolifera anche la mafia, però il confine è difficile da stabilire. Non so — questo esula dalla mia capacità gestionale — se in ANAS fosse meglio mettere un commissario o un *manager*, io faccio quello che sono in grado di fare, per cui mi avvalgo delle istituzioni preposte a fare le indagini per tutto quello che non sono in grado di fare e cerco di lavorare sull'organizzazione per far funzionare l'azienda.

Non sono convinto che il pubblico non possa funzionare, anzi, se si guarda Mib30, l'80 per cento delle grandi aziende italiane viene da una storia pubblica e si è formato all'interno del pubblico, ha costruito storie di successo quando è stato privatizzato, quindi il pubblico ha una storia che lo ha visto generare aziende di successo, e la stessa cosa può essere per ANAS, e può avvenire con o senza la privatizzazione, che non è necessaria.

Ritengo che applicare regole di comportamento e di funzionamento private nel pubblico sia un elemento di grande successo della pubblica amministrazione, che garantisce la missione di rendere le strade utilizzabili, senza buche e sicure...

PRESIDENTE. Adesso faccio arrabbiare l'onorevole Vecchio, che non perde occasione per attaccare il sistema della pubblica amministrazione nel suo complesso, e ogni tanto dimentica che l'interlocutore della pubblica amministrazione

corrotta è quasi sempre un privato, quindi credo che valga quello che ci è stato appena detto: ci sono regole, ci sono comportamenti, e a questi si devono attenere il pubblico e il privato nel nostro Paese, e credo che questa sia una scommessa per tutti.

ANDREA VECCHIO. Elementare.

PRESIDENTE. Lo so, ma quando si trova un funzionario corrotto dall'altra parte spesso c'è un imprenditore corrotto, quindi come abbiamo sempre detto forse la vera lotta all'illegalità si fa da cittadini, è una lotta senza abiti, o pubblici o privati...

GIANNI VITTORIO ARMANI, *presidente dell'ANAS*. ANAS potenzialmente è un'azienda che vale 20 miliardi di euro, quindi, se ben gestita e con le giuste condizioni contrattuali anche nel definire il proprio servizio, è un patrimonio dello Stato, non va buttata.

PRESIDENTE. Le finalità sono pubbliche, le modalità di organizzazione e di attività possono essere mutate anche dal privato, anzi in alcuni settori l'intervento pubblico nell'economia aveva questa funzione.

Naturalmente attraverso il Comitato resteremo in contatto perché vorremmo concludere in fretta il nostro lavoro, per essere di qualche utilità al Governo che deve applicare la delega almeno sugli appalti.

Nel ringraziare il presidente dell'ANAS, Gianni Vittorio Armani, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*Licenziato per la stampa
il 27 aprile 2018.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



17STC0031740