

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

17.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 LUGLIO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ERMETE REALACCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		e che abroga la direttiva 2004/17/CE », del	
Realacci Ermete, <i>Presidente</i>	2	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Audizione, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3194 Governo, approvato dal Senato recante « Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali		Realacci Ermete, <i>Presidente</i> .	2, 7, 10, 11, 13, 14, 16
		Borghi Enrico (PD)	9, 10
		Cera Angelo (AP)	16
		Delrio Graziano, <i>Ministro delle infrastrutture e dei trasporti</i>	3, 16
		De Menech Roger (PD)	12
		Iannuzzi Tino (PD)	7
		Mannino Claudia (M5S)	11
		Mariani Raffaella (PD)	14
		Massa Federico (PD)	13
		Matarrese Salvatore (SCpI)	13
		Pellegrino Serena (SEL)	14

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); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ERMETE REALACCI

La seduta comincia alle 8.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3194 Governo, approvato dal Senato recante « Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE », del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3194 Governo, approvato dal Senato, recante « Delega al Governo per l'attuazione

della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE ».

Ho riferito al Ministro il *timing* che la Commissione ha stabilito per procedere all'esame del provvedimento, esponendo, altresì, un giudizio positivo sul lavoro che è stato svolto al Senato e anche sul livello di consenso che è stato raggiunto in quel ramo del Parlamento: nessuno, infatti, ha votato contro il provvedimento e, anche se vi sono state alcune astensioni, si è registrata una maggioranza molto ampia. Al tempo stesso, ho detto al Ministro che sicuramente apporteremo qualche modifica migliorativa al provvedimento. L'idea è quella di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti prima della pausa estiva, in maniera tale da avere il tempo, alla ripresa, di procedere rapidamente all'approvazione del provvedimento, rafforzando gli elementi che sono già emersi o emergeranno durante il dibattito e, soprattutto, evidenziando, come è nella cultura di questa Commissione, aspetti che riguardano la qualità dei lavori, la progettazione, il *green procurement* nella partita degli appalti e la semplificazione rispetto alle norme preesistenti. Ad esempio, poiché attualmente non è previsto, occorre esplicitamente prevedere che il Codice degli appalti, una volta approvato, superi la « legge obiettivo ». Del resto, il Ministro,

nel corso della sua prima audizione in Commissione e, ancor di più, il presidente Cantone e i rappresentanti della Banca d'Italia hanno messo in rilievo che alcuni degli elementi previsti dalla « legge obiettivo » sono stati, alla prova dei fatti, distorsivi.

Signor Ministro, io do per scontato che lei parta dalle considerazioni che ha espresso nel corso della precedente audizione, che mi sembrava fossero state ampiamente condivise dalla Commissione: non opere grandi o piccole, ma opere utili; forte selezione, come è accaduto nell'Allegato infrastrutture, nelle grandi opere segnalate; forte spinta per opere legate al territorio, con una gamma che va dalla manutenzione ordinaria e straordinaria al dissesto idrogeologico, dalle questioni aperte alle aree metropolitane eccetera.

Do quindi la parola al Ministro Delrio per lo svolgimento della sua relazione.

GRAZIANO DELRIO, *Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Grazie, presidente. Saluto e ringrazio tutti gli onorevoli membri della Commissione.

Cerco di soffermarmi su alcune questioni specifiche, come ha ricordato il presidente Realacci nella sua introduzione, dando per scontate le considerazioni che ho già esposto. Penso che il dibattito che è seguito abbia confermato l'adesione della Commissione a gran parte dei principi che stanno ispirando il nostro lavoro. Ometto una serie di considerazioni, cercando di entrare nel merito del provvedimento, che noi consideriamo di assoluta e centrale rilevanza, in quanto darà al Governo i criteri e i principi nell'ambito dei quali ci dovremo muovere per riformare in maniera complessiva e sostanziale il settore degli appalti e delle concessioni.

Come ho detto ieri al Senato, dopo la legge n. 56 del 2014, il provvedimento sul codice degli appalti è quello al quale tengo di più, perché inciderà profondamente sulle amministrazioni, affrontando i veri problemi che affliggono il nostro Paese nel settore degli appalti e delle concessioni quale, in primo luogo, l'eccessiva farraginosità delle procedure. Ritengo che la

legge-delega si ispiri innanzitutto a un criterio di semplificazione. Da questo punto di vista, il criterio di semplificazione è coerente con altre iniziative che il Governo ha assunto fin dall'inizio, dal decreto-legge n. 66 del 2014 in poi, per cercare non tanto di omettere le procedure, ma di velocizzare i tempi di risposta della pubblica amministrazione e di evitare la sovrapposizione di norme nuove a norme già esistenti, come purtroppo ancora oggi avviene.

Il secondo elemento fortemente ostativo alla realizzazione delle opere pubbliche, a differenza di quanto spesso viene evocato da certi settori, è il tema della corruzione. Il disegno di legge-delega prevede un ruolo importante dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, che non è sostitutiva della politica e, in alcun modo, della magistratura, ma mira a velocizzare le opere. Attraverso il lavoro congiunto con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, noi abbiamo recuperato velocità nella realizzazione di alcune opere, come ad esempio l'Expo e il MOSE, per le quali, nelle ultime settimane, sono stati nuovamente affidati i lavori per circa 200 milioni di euro. Contiamo, così, di rispettare i tempi e i costi delle opere. Credo che non ci sia nessuna difformità di vedute e nemmeno una sovrapposizione di ruoli. A nostro avviso, il via libera al testo da parte del Senato è stato un grande risultato e sono sicuro che il vostro impegno ci consentirà di pervenire in tempi brevi, con i vostri contributi, all'approvazione della legge delega, in modo da rispettare i tempi di recepimento che sono stati fissati dall'Europa con margini piuttosto ampi. Il provvedimento reca tra i criteri di delega il recepimento delle tre direttive (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) sui contratti di concessione, sugli appalti pubblici, sulle procedure di appalto e così via, ma anche un termine relativamente breve (sei mesi dall'entrata in vigore) per l'emana- zione del decreto legislativo di recepimento. Ritengo che questo sia un elemento molto sfidante. Abbiamo già cominciato a integrare la Commissione esistente che

deve lavorare sul testo del decreto legislativo. Dobbiamo addivenire a una vera e propria riscrittura e razionalizzazione di tutte le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel codice degli appalti, che, nonostante abbia soltanto dieci anni, non è ritenuto adeguato.

L'attuale codice, il regolamento di attuazione e tutte le normative di prevenzione dell'infiltrazione della criminalità che si sono susseguite nel corso di questi decenni non sono riusciti a incidere in senso migliorativo sulle procedure di affidamento, in termini di efficienza, né a impedire gli episodi di corruzione. Pertanto, la riflessione che stiamo svolgendo è una valutazione *ex-post* di un decennio di attività: purtroppo, nonostante l'iperproduzione di un *corpus* normativo di oltre 600 articoli, più numerose leggi speciali, non si è riusciti a raggiungere l'obiettivo, come del resto avete più volte evidenziato con il vostro lavoro in Commissione. Il sistema attuale, farraginoso e complesso, ha portato a frequenti procedure derogatorie, a difficoltà applicative e a un enorme contenzioso. Questo è il motivo per il quale, come ho avuto modo di evidenziare quando ero sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, grazie a un lavoro svolto dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, in Italia, per un'opera il cui importo superi i 100 milioni di euro, si prevede un tempo medio di realizzazione di 14-15 anni. Questo, ovviamente, è un elemento che compromette lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Come abbiamo cercato di dire in questi giorni, oggi il Paese non ha esclusivamente un problema di risorse. Le risorse si possono ricavare in diversi modi: possono derivare da investitori privati oppure, come avvenuto recentemente, intercettando i fondi europei per oltre 2 miliardi di euro sui grandi corridoi transfrontalieri. È chiaro che i finanziamenti ottenuti attraverso la legge di stabilità sono fondamentali. Tuttavia, non c'è solo un problema di risorse per la realizzazione delle opere, ma anche un problema di esecuzione. Pertanto, introdurre semplificazione, trasparenza e flessibilità si-

gnifica rilanciare il settore degli appalti e delle concessioni con regole semplici e chiare, che tengano conto delle migliori pratiche adottate nell'Unione europea. Le nuove direttive europee consentono una velocizzazione nella realizzazione delle opere. Io credo che, nella delega per l'emanazione di un nuovo codice degli appalti che è alla vostra attenzione, sia molto importante la stretta sulle varianti per gli appalti in deroga e sia fondamentale la centralità del progetto: questi sono gli elementi su cui noi insistiamo molto e che faranno ripartire i cantieri. Se noi vogliamo far ripartire i cantieri e il lavoro e dare vita a una stagione di opere, che è un'esigenza che si sente e che animò la « legge obiettivo », realizzando finalmente le opere che annunciamo, la ricetta che proponiamo non è quella di evitare le procedure, ma di usare le procedure ordinarie semplificate e di dare centralità al progetto. Pertanto, occorre un sistema più snello, più trasparente, più controllato — l'attenzione al dibattito pubblico va in questa direzione — e più efficace, favorendo la certezza giuridica nel settore e assicurando un'effettiva concorrenza e condizioni di parità.

Signor Presidente, il sistema delle concessioni autostradali è un sistema in cui lo Stato, ad oggi, non ha molti mezzi a sua disposizione. Pertanto, va aiutato a raggiungere un'interlocuzione più consapevole. L'attenzione al *project financing* e al sistema delle concessioni deve essere vista nell'ottica dell'esigenza di dare certezza giuridica all'investitore privato, ma nello stesso tempo protezione al bene pubblico che si concede. Questo è molto importante, perché altrimenti si ripetono quegli interrogativi cui spesso assistiamo e che devono essere evitati: « Si farà l'opera che rientrava nella concessione? Non si farà? Perché non si farà? È la terza volta che viene prevista ». In Piemonte abbiamo opere previste per la terza volta nel sistema concessorio e su tale questione si registra un dibattito continuo. Siccome più del 15 per cento del PIL italiano è composto dalla spesa in appalti pubblici, capire bene che sbloccare il tema degli

appalti e, in particolare, degli appalti pubblici, è un elemento centrale per la ripresa. Di conseguenza, il codice non è solamente uno strumento tecnico-giuridico — credo che voi l'abbiate presente molto più di me, per l'esperienza che avete — ma ha un altissimo potenziale politico-sociale: è un mezzo per sostenere la domanda interna, con investimenti pubblici che dovranno essere incrementati e con fondi privati che andranno intercettati alternativamente. Inoltre, abbiamo bisogno di puntare molto su queste procedure e sul codice, anche per riuscire a modernizzare il sistema infrastrutturale, che ha bisogno di investimenti anche tecnologici, di monitoraggi continui e, soprattutto, di manutenzioni intelligenti e di investimenti in tecnologia, che a volte danno effetti molto più straordinari rispetto a grandi opere che si pensa di costruire.

Non mi dilungo ulteriormente sull'importanza del disegno di legge. Il codice è anche strumento per il contenimento e l'efficientamento della spesa pubblica nel settore dei servizi e delle forniture e, conseguentemente, per la riduzione dei costi organizzativi delle stazioni appaltanti. Il disegno di legge pone in evidenza alcuni principi e criteri che noi riteniamo innovativi. Il primo è il divieto di «*gold plating*», per evitare che gli Stati membri introducano regole che comportano costi e oneri aggiuntivi per le imprese e i cittadini. Un altro principio molto importante è lo svolgimento delle consultazioni con le principali categorie di soggetti pubblici e privati, per l'acquisizione dei dati necessari alla valutazione, sulla base di criteri oggettivi, di criteri sui flussi di traffico, di previsioni di traffico e così via. Occorre cercare di arrivare a soluzioni condivise. La retorica che afferma che attraverso il dibattito pubblico si rallentano le opere è sbagliata. È esattamente il contrario: è coinvolgendo che si può ottenere una velocizzazione delle opere. Va innovato il modo di operare della pubblica amministrazione. Un altro principio direttivo della delega è la razionalizzazione del quadro normativo, mediante una riduzione del numero delle fonti e l'eliminazione delle

sovrapposizioni. Altri principi importanti sono: la trasparenza e la pubblicità delle procedure di gara; la riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti; la semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti; la razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso i criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti; il contenimento dei tempi; la verificabilità dei flussi finanziari; la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e l'introduzione di misure volte a contenere il ricorso alle varianti progettuali in corso d'opera. Una scelta strategica riguarda un principio che ho già citato, ovvero la collaborazione pubblico-privato. Un altro principio che ritengo molto importante sottolineare è la revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici. È importante introdurre misure di premialità che siano connesse a criteri reputazionali — questo è un altro modo per combattere infiltrazione, criminalità, corruzione e così via — e che siano basate su parametri il più possibile oggettivi e misurabili.

Vi sono poi altre questioni. Sottolineo di nuovo la disciplina organica della materia delle concessioni e delle procedure di affidamento, in maniera da garantire i livelli minimi di concorrenzialità, di trasparenza e di parità di trattamento, che sono richiesti dalla normativa europea. In quest'ottica, inserisco anche la particolare attenzione che viene dedicata, sia nella direttiva europea che nel codice, alle piccole e medie imprese. Il testo, quindi, contiene principi innovativi: credo che vada nella direzione giusta, anche attraverso altre indicazioni, come il superamento delle gare al massimo ribasso e il divieto di accentramento in capo al contraente generale della funzione riguardante la direzione dei lavori. Questo è un altro elemento che ha contaminato in maniera molto forte l'esecuzione. Un'altra indicazione è la possibilità, per l'amministrazione contraente, di procedere alla rescissione del contratto, quando le variazioni superano determinate soglie. Anche questa è una facoltà molto importante. Un

altro importante principio, che ho citato poc'anzi, è il rafforzamento del potere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, che include certamente i poteri di controllo, ma soprattutto gli atti di indirizzo, le raccomandazioni, i bandi-tipo e i contratti-tipo, elementi che davvero possono portare a una semplificazione delle procedure e con una grandissima potenzialità. Ciò vale anche per la pubblica amministrazione, nel senso che, se le procedure dei comuni fossero standardizzate, sarebbe molto più semplice. Invece, l'impresa che lavora in un comune o in un altro trova spesso moduli e procedure diverse.

Il Ministero è costantemente a disposizione nella fase di discussione in Commissione e, come ho detto all'inizio, è già operativo nella fase di compilazione e di attuazione della delega. Va tenuto presente un elemento molto importante: la difficoltà oggettiva del nostro Paese riguardo al coordinamento tra le varie amministrazioni che sono implicate, alle banche dati e alle gestioni informatizzate. Sono tutti obiettivi che per il nostro Paese sono particolarmente complicati. Siamo un Paese molto bravo a trovare la propria strada, ma molto meno a uniformarsi al Documento unico europeo di gara, alla gestione informatizzata e all'unificazione delle banche dati. Ci avviciniamo all'attuazione della legge delega con una Commissione di studio che abbiamo già istituito presso il nostro dicastero, che è stata potenziata e che esaminerà tutta l'attuale normativa, alla luce dei criteri che voi ci darete al termine della vostra discussione parlamentare e che io vi ho già illustrato, in parte, nella mia audizione precedente. Sottolineo anche l'introduzione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti da parte del Senato, che reputo positiva e va nel senso di un ulteriore rafforzamento amministrativo, aumentando la capacità non solo giuridica e tecnica, ma anche manageriale, delle amministrazioni e, quindi, come ho detto poc'anzi, recupera la centralità della progettazione. La centralità della progettazione è anche alla base della riforma del

project financing. L'analisi del problema, dal nostro punto di vista, ci permette di affermare che i costi delle opere lievitano molto per la mancanza dei progetti. Se i progetti sono fatti male e sono in fase preliminare, nel 90 per cento dei casi non sono adeguati. Trasparenza, a mio avviso, vuol dire anche necessità di buoni progetti definiti e di piani economico-finanziari costruiti bene. La riforma della disciplina del *project financing* deve essere finalizzata a far sì che gli investimenti siano correlati a un obiettivo ed effettivo rischio del privato. Il rischio privato è ineludibile, come in tutte le imprese. Non si può pensare che il *project financing*, così come le concessioni, sia uno strumento a cui lo Stato cerca di porre rimedio. Allo stesso modo, è importante che i soggetti che realizzano infrastrutture strategiche anche private, che però abbiano preminente interesse nazionale, abbiano l'obbligo di rispettare forme di contabilità esecutiva e di collaudo analoghe a quelle previste per gli appalti pubblici. Credo che anche questa previsione sia fondamentale per monitorare e controllare le fasi esecutive di opere che hanno interesse nazionale. Un altro elemento è la riduzione delle innumerevoli norme che hanno creato un sistema regolatorio complesso, frammentato e con più fonti, che occorre semplificare. Dobbiamo facilitare la trasparenza dei dati a disposizione dei cittadini. Lo abbiamo già sperimentato con OpenCoesione, lo strumento che fu implementato dal Governo Monti e che noi abbiamo trovato e sviluppato quando ci siamo occupati in maniera più specifica dei fondi per la coesione. OpenCoesione è riconosciuto a livello europeo come uno strumento atto a garantire la massima trasparenza. Su quel sito sono riportati la fonte di finanziamento, lo stato di attuazione del progetto, il soggetto attuatore e così via. Questo è un esempio di come qualsiasi cittadino possa controllare cosa succede nel suo territorio, la regione che ha ricevuto i finanziamenti e lo stato di esecuzione delle opere. Passando da questo esempio al nostro contesto, il sistema ipotizzato nella legge-delega prevede due banche dati di riferi-

mento: una centralizzata, dovuta all'unificazione personale di tutte le banche dati del settore, e una presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ha come funzione principale quella di consentire l'aggiornamento e la verifica dei requisiti di qualificazione.

Un altro elemento che garantirà trasparenza è la digitalizzazione delle procedure di gara in modalità elettronica. Un forte contributo per la trasparenza, ovviamente, è dato dalla terzietà e dai controlli delle stazioni appaltanti: anche questo è un elemento che dovremmo introdurre nei decreti legislativi di attuazione. I decreti dovranno poi definire al meglio le caratteristiche dei soggetti che dovranno essere ricompresi negli albi. Un altro elemento molto importante che deve essere tenuto presente nel dibattito che sarà svolto è la riduzione degli oneri a carico delle imprese. Non si tratta solo di oneri relativi ai costi, ma anche di oneri relativi ai tempi. L'utilizzo del documento di gara unico europeo o del documento che la delega affida alla predisposizione del Ministero andrà in questa direzione. Siamo convinti che questo codice degli appalti sia politicamente uno degli esempi della rivoluzione della normalità, ovvero del fatto che con leggi semplici e ordinarie si possono ottenere molti più vantaggi che con normative complicate, sovrapposte e ossessionate dalla verifica a tutti i costi di qualsiasi particolare. Nell'ottica di questa rivoluzione della normalità, come ho già detto, a mio avviso è normale svolgere le gare in caso di scadenza delle concessioni autostradali. Vi sono, poi, le eccezioni che l'Unione europea consente: in quei casi, si valuterà come procedere secondo le regole europee. L'avvio delle procedure a evidenza pubblica non meno di 24 mesi prima della scadenza della concessione va in questa direzione.

In conclusione, siamo al sessantanovesimo posto per *transparency* nel mondo e, forse, siamo all'ultimo posto tra i membri dell'Unione europea. Pertanto, occorre coniugare l'efficienza, la riduzione dei costi per l'impresa e lo sviluppo sostenibile. Come sapete, le direttive europee si inse-

riscono nel tema dei costi dell'intero ciclo di vita. Credo che il Paese, con il disegno di legge in esame e i relativi decreti attuativi, possa davvero fare un salto di qualità nell'efficienza della spesa pubblica. Sono sicuro che il vostro contributo ci aiuterà in questo complicato ma utile lavoro per il nostro Paese.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro. Siamo tutti convinti che questo lavoro sia fondamentale. Penso che il lavoro debba essere svolto innanzitutto dal Ministero e dal Governo. Noi troveremo la maniera per rafforzare il ruolo del Parlamento nel controllo del lavoro che viene svolto, perché non siamo noi che dobbiamo entrare in maniera puntuale nel merito delle questioni.

Molte delle questioni che lei ha sollevato sono state oggetto di dibattito e anche di azione da parte della Commissione, penso al discorso della stretta sulle varianti per gli appalti in deroga; alla centralità del progetto esecutivo e, se possibile, del concorso come fase di qualificazione dei progetti; alle concessioni autostradali, che sono oggetto di un'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo; al dibattito pubblico. C'è tanto lavoro da fare.

A proposito di semplificazioni, il Ministero, teoricamente, avrebbe dovuto scrivere entro il dicembre scorso, come previsto dal decreto cosiddetto «Sblocca Italia», il regolamento unico edilizio. Sarebbe quindi utile riprendere quel lavoro nel quadro, che lei ha illustrato, di semplificazione della vita delle imprese e dei cittadini: si tratta di un passaggio non banale.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

TINO IANNUZZI. Grazie, Ministro. Io penso che la sfida della delega, ancor più del decreto legislativo delegato, nel suo passaggio finale, sia la vittoria della normalità, il ritorno a regole chiare, semplici e immediatamente applicabili, con procedure ordinarie che eliminano le procedure *extra ordinem* o in deroga. Si tratta di

un'esigenza assolutamente sentita, visto che in questi anni, dal 1994 in poi, con quattro modifiche alla legge Merloni, tre interventi sulla « legge obiettivo », quattro modifiche del Codice appalti, due interventi sul regolamento di esecuzione e una miriade di decreti-legge che sono intervenuti con diverse disposizioni, abbiamo creato una « Babilonia normativa », che, molto spesso, scende nel particolare e nel dettaglio, ma produce la paradossale e aberrante conseguenza di determinare il massimo della normazione con il massimo dell'inefficienza, il massimo del ritardo nell'esecuzione delle opere e, purtroppo, un'incursione violentissima e amplissima di corruzione e di illegalità. Bisogna tornare sulla via della definizione di norme chiare, semplici, dirette e immediatamente applicabili, che rappresentano anche il miglior antidoto alle penetrazioni dell'illegalità e della criminalità.

Da questo punto di vista mi soffermo su quattro aspetti, Ministro, inerenti sia al contenuto della legge delega sia a quello del decreto delegato e agli approfondimenti che possiamo compiere. Penso che occorra muovere dalla necessità di ripristinare la centralità del progetto, perché è ovvio che avere progetti incompiuti presti il fianco alle varianti in corso d'opera, con tutte le degenerazioni che ne conseguono. La norma sulle varianti, di cui alla lettera z), è molto importante, e la si può ulteriormente rafforzare ed espressamente legare soltanto a eventi impreveduti e imprevedibili. È chiaro che un progetto esecutivo posto a base di una gara d'appalto, dotato di tutte le autorizzazioni e soprattutto capace di cogliere tutti i possibili sviluppi dei lavori, tranne gli eventi imprevedibili, è la migliore garanzia per avere un'opera eseguita in tempi certi e con costi certi. Da questo punto di vista, penso anche che un punto molto delicato si leghi alla validazione dei progetti, rispetto ai quali dobbiamo porci l'obiettivo di una linea di distinzione più forte tra la contestualità delle attività di progettazione e di validazione dei progetti medesimi, che ovviamente creano conflitti di interesse improporzionabili.

Il discorso relativo alla ripresa della cultura del progetto si lega strettamente alla qualificazione di imprese e stazioni appaltanti. È importante andare verso il superamento delle stazioni uniche appaltanti (S.U.A.), con un criterio che non badi più soltanto a una dimensione matematica e aritmetica dei lavori svolti, ma anche a una valutazione di merito reputazionale o prestazionale, che vada a fondo sui lavori eseguiti dalle imprese, sui tempi di esecuzione e sul tipo di contenzioso che si è ingenerato. È vero che bisogna procedere alla razionalizzazione e alla riduzione delle stazioni appaltanti e, soprattutto per gli appalti di servizi e nelle regioni di dimensioni più estese, occorre evitare di creare meccanismi che possano dar luogo a « carrozzoni burocratici » ingestibili. Quando noi riduciamo le stazioni appaltanti, poniamo attenzione a creare formule organizzative estremamente elastiche e pratiche, ma concretamente operative sui territori.

La seconda questione che io reputo molto importante è il mutamento del ruolo dell'ANAC. Quest'ultima ha svolto un buon lavoro sul piano sanzionatorio, ma noi non abbiamo bisogno solo di questo, anzi, per essere chiari sino in fondo, la principale causa dei contenziosi in Italia è legata alla disparità e all'eterogeneità delle procedure, dei bandi, delle lettere di gara e dei criteri di interpretazione delle clausole del bando di gara. Abbiamo sempre il pendolo che oscilla tra il *favor participationis* per garantire la massima presenza delle imprese e un atteggiamento più rigoristico legato a forme e procedure. Pertanto, da questo punto di vista, occorre mutare il ruolo dell'ANAC, con un rafforzamento organizzativo, ma anche con un salto di qualità culturale. Mi chiedo se funzioni avere due banche dati diverse. Se l'ANAC deve avere il potere di dettare atti vincolanti sui bandi di gara e le clausole di gara, la presenza di un'altra banca dati centralizzata presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia pure ai fini della qualificazione delle imprese, oltre alle banche dati centralizzate presso l'ANAC per quanto ri-

guarda gli atti di gara, crea una dicotomia. Se le due banche dati non comunicano e non si integrano, francamente si rischia di lasciare un'opera incompiuta. Pertanto, io indagherei sulla presenza di spazi per un meccanismo di unificazione totale delle banche dati.

Signor Ministro, è buona l'idea, contenuta nel disegno di legge delega, di mettere a base del *project financing* progetti che siano già dotati delle garanzie di copertura finanziaria e di tutti gli atti di assenso, ma dobbiamo anche ripristinare il principio che il progetto è tale se c'è il rischio di impresa e non può essere coperto surrettiziamente, espressamente o implicitamente, da assunzioni successive a carico dello Stato.

Infine, pongo una questione relativa al tema del subappalto, di cui alla lettera hhh). È giusto normare il subappalto con rigore ed è giusto chiedere sin dall'inizio alle imprese quali siano le prestazioni oggetto di subappalto e il pagamento diretto al subappaltatore. Si può prevedere, già in sede di presentazione dell'offerta, che l'impresa debba indicare le tre ditte a cui affidare i lavori subappaltabili. Tuttavia, sappiamo che, nei fatti, tra l'offerta e l'inizio dei lavori, soprattutto in aree geografiche diverse rispetto a quella di provenienza dell'impresa, che magari è ubicata al Nord e fa lavori al Sud o viceversa, la conoscenza diretta è molto incompiuta e sorge soltanto una volta dopo aver preso contatto con il territorio. Pertanto, ritengo che questa rigidità dell'indicazione della terna in fase di presentazione dell'offerta debba essere superata.

ENRICO BORGHI. Vorrei innanzitutto ringraziare il ministro per la disponibilità a confrontarsi con la Commissione e con il Parlamento, preliminarmente, rispetto al lavoro che condurremo. Credo sia una procedura importante, che ci consente di poter cogliere quegli obiettivi a cui il ministro faceva riferimento e sui quali, come gruppo del Partito Democratico, intendiamo procedere. Dal punto di vista dell'accelerazione dei tempi, credo che sarebbe un segnale importante il recepimento delle direttive comunitarie prima della scadenza dei termini, con la trasposizione di una volontà, che non è un recepimento di natura burocratica, ma è una scelta. Il secondo elemento è farlo bene. Il signor ministro ha detto giustamente che noi dobbiamo entrare nella fase della rivoluzione della normalità. Su questo le parole e i dati che ha fornito il collega Iannuzzi sono significativi. Sono dell'avviso che, in questa fase, che ha molti elementi non perfettamente coincidenti con una stagione che il nostro Paese ha già vissuto nel settore delle opere pubbliche e degli appalti, dobbiamo evitare l'errore che venne fatto allora. A quell'epoca si ritenne che l'iperproduzione legislativa, l'iper-regolazione e la sovrapposizione di elementi di controllo fossero gli strumenti attraverso i quali risolvere il problema della corruzione. C'è un elemento etico di fondo che rimanda a questioni che non sono normabili e che questo Paese prima o poi si dovrà porre. Immaginare di delegare esclusivamente al quadro regolatorio e normativo aspetti che riguardano anche il senso etico, con il quale ciascuno di noi si pone nei confronti delle istituzioni, significa in qualche misura provare a salvarsi la coscienza o, peggio ancora, a svolgere la funzione dei « sepolcri imbiancati ». Al netto di questa considerazione, che pure va posta, sono dell'opinione che bisogna andare nella direzione esattamente opposta e che il Governo giustamente indica: il tema della semplificazione, il tema della qualificazione, il tema dalla certezza della norma. Questo è uno degli elementi con i quali noi, da un lato, diamo certezze a chi deve fare gli appalti e, dall'altro, consentiamo la qualificazione del mercato, mettendo tendenzialmente fuori mercato e fuori competizione quelle aziende e quelle strutture che invece ritengono che lo strumento non perfettamente collimante con la correttezza sia uno degli elementi della competizione. Rispetto a questo, abbiamo anche bisogno che questo Codice degli appalti stia in un quadro di coerenza rispetto al resto dell'impianto normativo-legislativo che il Governo ha dato, proprio per dare senso alle

cose che ci stiamo dicendo. Cito solo due esempi, signor ministro. È vero quello che lei ha detto sulla centralità del progetto, però, se noi abbiamo un sistema di pianificazione e di programmazione delle risorse pubbliche occasionale, con una modalità di erogazione di fondi con bandi che spesso hanno dimensioni ansiogene, il risultato è che la qualità progettuale è pari a zero.

PRESIDENTE. Il collega Borghi è un fan del *click-day*!

ENRICO BORGHI. Signor Presidente, al netto della vicenda a cui lei ha fatto riferimento, quando abbiamo un sistema di attribuzione delle risorse pubbliche fondato su bandi che impiegano anni per essere pubblicati e secondi per poter essere assegnati, il risultato è che la qualificazione progettuale è pari a zero. Lo dico per esperienza. Il livello di qualificazione del progetto preliminare è inesistente. Il ragionamento è: « Si scriva qualcosa sulla carta e poi successivamente si vedrà ». Questo è il male della progettazione nel nostro Paese. Credo, signor ministro, che occorra uno sforzo anche nella pianificazione degli strumenti europei, che vada nel senso di consentire la costruzione di banche di progetti reali, in modo tale che le pubbliche amministrazioni abbiano realmente nei cassetti i progetti adeguati in base alle necessità e non si faccia il meccanismo di rincorsa. Questo è uno degli elementi centrali lungo questa prospettiva. Passo al secondo esempio. È stato fatto riferimento al numero delle stazioni appaltanti. Il ministro ha fatto riferimento alla legge n. 56 del 2014. Credo sarebbe uno straordinario risultato se noi allineassimo il percorso di ridefinizione dei livelli istituzionali degli enti locali con le stazioni appaltanti. Piuttosto che sancire un principio numerico astratto — non mi risulta che le 200 stazioni appaltanti siano state consegnate sul « monte Sinai » a nessuno — sanciamo il principio che per la base comunale le stazioni appaltanti sono le unioni dei comuni, che nel frattempo le regioni dovrebbero mettere in piedi. Così

veniamo anche a uno degli altri problemi che abbiamo. Sarebbe già uno straordinario risultato se gli 8.106 comuni italiani fossero concentrati in 500-600 stazioni appaltanti, dove si fa realmente un processo di qualificazione e di programmazione. Passo alle ultime due considerazioni, signor ministro. Nella qualificazione a cui facevo riferimento c'è anche l'introduzione del dibattito pubblico nel nostro Paese. Lo dico per i colleghi delle altre forze politiche. Noi dobbiamo fare in modo che il dibattito pubblico serva, non per ostacolare i processi, ma per coinvolgere i territori e acquisire consapevolezza rispetto al fatto che, se è giusto realizzare le infrastrutture, una volta che sono state definite, bisogna farlo. In un Paese che ci ha messo più di 30 anni per fare un collegamento autostradale tra Bologna e Firenze, che è iniziato progettualmente nel 1982 e che finirà tra qualche settimana, se il dibattito pubblico diventa un ulteriore elemento con il quale rallentare e ostacolare il processo decisionale, noi non cogliamo l'obiettivo fondamentale. C'è poi un'ulteriore questione. Sul *project financing* ribadisco ciò che ha detto il collega Iannuzzi: noi abbiamo bisogno di privati con capitali veri, che facciano investimenti veri. C'è un grande problema su questo aspetto: il tema dei ricorsi in sede amministrativa (TAR, Consiglio di Stato e quant'altro). Noi abbiamo già affrontato parzialmente la questione, su una vicenda molto contingente, quella di Genova. Lo dico anche ai colleghi: forse questo è un concetto che andrebbe « stressato », perché uno degli elementi di freno e di ritardo del nostro Paese è il fatto che, grazie a questa perniciosa iperproduzione legislativa, noi abbiamo imprese che hanno più avvocati che ingegneri nel proprio organico e abbiamo la matematica trasposizione in sede di giustizia amministrativa di ogni appalto che supera una certa soglia. Credo che questo sia un problema che noi ci dobbiamo porre, perché altrimenti non riusciamo a raggiungere gli obiettivi a cui giustamente il Governo faceva riferimento.

PRESIDENTE. Abbiamo cinque colleghi iscritti a parlare. In seguito daremo almeno dieci minuti al ministro per la risposta. Dunque, invito tutti alla sintesi.

CLAUDIA MANNINO. Presidente, mi trovo in difficoltà, perché sono d'accordo con buona parte di quello che ha detto il collega Borghi.

PRESIDENTE. È la seconda volta. Sta accadendo qualcosa che noi umani non possiamo immaginare!

CLAUDIA MANNINO. A parte gli scherzi, credo che tutte le osservazioni siano il risultato di quello che il Senato ci ha portato qui, anche in termini di condivisione tra le varie parti. Non voglio fare qui una discussione tra parti politiche, perché, come ci siamo detti, vogliamo effettivamente tutti contribuire al lavoro di questo aggiornamento. Tuttavia, credo sinceramente che buona parte dei problemi che vengono sollevati, e che dal nostro punto di vista rimangono in parte irrisolti, ruotano intorno al problema della digitalizzazione e della maggiore trasparenza in tutte le fasi, dalla presentazione dei bandi di gara fino alla realizzazione delle opere. Ritengo che dovremmo porre al primo posto tutte le procedure digitalizzate, a partire dal bando di gara fino ai progetti. Questo c'è già nelle amministrazioni locali, dove la presentazione dei progetti, anche in campo edilizio, deve avvenire, almeno per legge, prevalentemente su formato digitale. Reputo questo il primo ostacolo che bisognerebbe voler risolvere. Sulla centralità del progetto, sono d'accordo con le riflessioni espresse e anche con quello che ci è venuto a dire il ministro. Tuttavia, in ciò che stiamo facendo in questo momento, con la delega per la riforma della pubblica amministrazione, la partecipazione da parte dei portatori di interesse, ma anche da parte degli amministratori locali, è fortemente vincolata. In quella delega si stanno inserendo alcuni paletti, che sono in contrasto con i concetti di partecipazione di cui stiamo parlando qui. È condivisibile il ragionamento secondo

cui la partecipazione non vuol dire ostacolare un progetto, però basta stabilire i metodi e i criteri, cosa che in quella delega non è ben chiara. Anche su questo, credo che sia necessario un coordinamento con l'altra riforma molto importante. Anche per quanto riguarda le varianti, soprattutto quelle in corso d'opera, la digitalizzazione aiuterebbe molto, così come l'intermodalità tra i vari livelli e strumenti, a partire dalle classiche mappe di riferimento, che devono necessariamente essere uniche. Si conoscono casi in cui uno stesso luogo viene rappresentato in mappa in maniera differente. Ci sono delle criticità in merito ad alcuni argomenti che sono stati posti dal ministro. Mi chiedo se l'esclusione dall'applicazione del *gold-plating* per gli appalti sotto soglia, alla luce dei casi che sono noti alle cronache, sia effettivamente funzionante. Mi pongo quindi questo dubbio. Per quanto riguarda la pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara, vedo la partecipazione in termini vincolistici, nel momento in cui si dice che la pubblicazione del bando è a carico di chi vince, ma esclusivamente su due giornali. La partecipazione dovrebbe far sì che un bando possa essere pubblicato su più strutture, *on line* e cartacee, al fine di garantire la maggiore partecipazione. Esprimo inoltre dei dubbi sul rafforzamento dei poteri dell'ANAC e sul doppio *database*. Cerchiamo di non creare un ibrido, dove non si capisce più chi ha più poteri tra il Ministero, che deve esprimere i pareri, e l'ANAC, che deve fare i controlli. Ho inoltre un ultimo dubbio sulle certificazioni SOA e sulle stazioni appaltanti. Crediamo che sia auspicabile che il ricorso a queste certificazioni sia notevolmente limitato, proprio al fine di garantire la tracciabilità dell'impresa e dell'opera. Il ministro, poco fa, parlava dei criteri di ripartizione oggettivi delle imprese. Io aggiungerei anche i criteri dei soggetti, perché sappiamo benissimo che, in alcune realtà, ci sono più società che sono riconducibili sempre agli stessi soggetti. La certificazione su una società, che ha sempre tenuto comportamenti corretti, non è una garanzia, se magari all'interno di

quella realtà ci sono soggetti che non corrispondono agli obiettivi. Per quanto riguarda invece la centrale appaltante, probabilmente la proposta del collega Borghi potrebbe essere una soluzione, perché la notevole riduzione da 33.000 a 200, secondo noi, crea un groviglio di burocrazia in mano alle regioni e anche in mano ai comuni. Credo che possa avere un senso puntare sull'unione dei comuni o su altre modalità, che consentano di riconoscere dei criteri di omogeneità tra i soggetti che possono essere interessati a un determinato appalto di fornitura di servizi. Occorre partire dal basso e non dalle macroaree delle tipologie di servizi e di opere da realizzare.

ROGER DE MENECH. Ringrazio il ministro per l'intervento. Cercherò di essere molto veloce. Si è parlato di qualità della progettazione, di dibattito pubblico, di raccolta del consenso, di realizzazione dell'opera e, dentro a questa filiera, giustamente, di una maggiore attenzione rispetto ai progetti di finanza. Tuttavia, credo che non sia sufficiente caricare, giustamente, il rischio di impresa sul privato e ritengo che ci sia una fase preliminare in cui l'interesse pubblico è la vera efficacia di quell'opera che deve essere messa al centro. Temo che, se invece mettiamo al centro l'interesse privato e, quindi, fare l'opera a tutti i costi, come in centinaia di esempi, rischiamo che, se anche il privato si accolla il rischio, quel rischio abbia un unico effetto finale, ovvero il fallimento sia dell'opera che dell'impresa privata che l'ha proposta. Dobbiamo smascherare quella serie di opere di finanza di progetto che in questo Paese è emersa negli ultimi anni, in cui di fatto l'interesse pubblico, ovvero l'utilità vera dell'opera, non era messo al centro del progetto. Questo ha provocato a cascata un mancato consenso rispetto all'opera. Quando si progetta un'autostrada alternativa, invece che una semplice e più efficace revisione della viabilità esistente, si provoca questo. Ciò deve essere un ulteriore elemento di merito rispetto alla progettazione di finanza, senza demonizzare, come spesso facciamo in Italia, l'in-

tervento privato, ma mettendo al centro la mano pubblica, che deve guidare questi interventi, anche se poi c'è la partecipazione del privato. In questo senso, colgo con piacere il fatto che, da una parte, le concessioni e, dall'altra, il sistema *in house* non sono visti con pregiudiziali. Credo che in questo Paese negli ultimi anni abbiamo visto, da una parte, il privato come il salvatore della patria, mentre spesso non lo è stato, e, dall'altra, l'*in house*, fatto in casa, cioè fatto bene dal pubblico, come una cosa impossibile. Ritengo che un altro punto di svolta politico, che deve diventare norma tecnica di questa delega, sia il fatto di non demonizzare le buone esperienze virtuose di gestione *in house* in questo Paese. Sto parlando della gestione di concessioni, ma anche della gestione di appalti e di affidamenti diretti. Quando noi costruiamo una griglia di efficace trasparenza e di efficace merito rispetto al servizio che dobbiamo affidare alla nostra società *in house*, che è trasparente, che ha i bilanci in ordine eccetera, non dobbiamo avere paura, come Paese, di affidargli quell'appalto o quel servizio. La stessa cosa deve essere fatta rispetto ai privati. Sono d'accordo, quindi, sul tema delle concessioni e su tutto quello che è stato detto rispetto a una centralità pubblica. Il pubblico deve ritornare a fare il pubblico e, quindi, a mettersi in prima fila e a non subire le decisioni del privato. Sono assolutamente d'accordo con il collega Borghi rispetto al sottosoglia e alle centrali uniche appaltanti. Credo che la giusta applicazione di questi strumenti, come abbiamo detto ieri in relazione ai 6.000 campanili, in un'ottica di distribuzione delle risorse, può essere lo stimolo concreto a fare la revisione istituzionale, non più sulla carta ma di fatto, rispetto al nostro Paese. A mio avviso, questi stimoli servono molto più di tante normative di settore rispetto all'unione dei servizi, all'unione dei comuni e al punto di caduta delle fusioni. Chiudo con un'attenzione alla parte delle deleghe. Come sempre, in Italia siamo molto bravi a creare gruppi di lavoro per nuove norme. Chiedo al ministro di creare un gruppo di lavoro intenso che si affianchi,

per togliere norme che, se ce ne dimentichiamo, rischiano di inficiare il buon lavoro rispetto alla nuova normativa. La parte di piantumazione deve essere correlata da una parte di disboscamento, come si usa dire da noi montanari.

PRESIDENTE. Secondo me, bisogna anche prevedere una « clausola di dissoluzione », nel senso che, nel momento in cui entra in vigore il nuovo Codice, tutto ciò che era precedente si « dissolve ». Invito i colleghi a contenere i tempi degli interventi.

FEDERICO MASSA. Porrò molto brevemente alcune questioni. Credo che sia molto importante un elemento presente nel provvedimento approvato al Senato, ossia il raccordo con l'implementazione delle funzioni dell'autorità rispetto al controllo e al monitoraggio in corso d'opera. Molte delle cose che stiamo dicendo, per esempio il limite delle varianti, sono scritte nelle norme. Noi spesso ci troviamo in una situazione nella quale gran parte dei problemi non nascono dalla singola norma, bensì dalla violazione della stessa, che spesso è resa possibile o scarsamente individuabile dalla confusione e sovrapposizione delle norme esistenti. Da questo punto di vista, è importante il criterio di omogeneizzazione dei bandi. Non ho mai capito perché un'opera bandita a Lecce debba avere una struttura di selezione dell'esecutore diversa da quella della stessa opera realizzata a Trieste. Non mi sembra un grande esempio di riconoscimento dell'autonomia; mi sembra, più che altro, il tentativo di calibrare le procedure sulle esigenze della singola amministrazione piuttosto che sull'oggettività dell'opera. Credo che la parte della legge-delega approvata al Senato che implementa l'attività dell'Autorità, di concerto col ministro e col Ministero, sia fondamentale e da mantenere, e forse anche da affinare ulteriormente. Sull'eliminazione delle norme siamo d'accordo, però, dal punto di vista politico, gran parte delle deroghe di questi anni nascono da interventi normativi. Noi abbiamo avuto una

serie di interventi normativi extracodice che hanno stabilito come si doveva fare quella singola opera, perché - mi riallaccio al discorso di Borghi - era diventata assolutamente urgente e indifferibile. Noi abbiamo addirittura normato singole procedure. Forse sarebbe necessario porre un argine, come norma di principio che sia veramente inderogabile, all'interno del codice. L'ultima cosa che vorrei dire riguarda il *project financing* e le concessioni. Io credo che l'apertura al mercato dei concessionari sia fondamentale. Se è vero che la concessione risponde all'esigenza di affidare a un soggetto particolarmente qualificato la costruzione e la gestione di un'opera, che gli atti esecutivi di quella concessione siano soggetti alla pubblicità per aprire il mercato alle altre imprese a me sembra un'operazione di trasparenza per un verso, ma anche di effettiva garanzia per le piccole e medie imprese. Altrimenti, il mercato si blocca e si creano situazioni di monopolio naturale, che alla fine strozzano la possibilità di iniziative economiche. C'è un problema relativo all'*in house*, da raccordare con le altre normative. Ne parlavamo ieri. La norma che per le società *in house* parla di albi, che non si capisce bene, rischia di contrastare con quello che noi abbiamo scritto sulle gestioni del servizio idrico integrato eccetera. Occorre che alcuni criteri dell'*in house* pubblico, non quello dei concessionari, restino legati ai criteri europei, per evitare complicazioni che confliggono con altre parti dell'ordinamento che noi stessi abbiamo definito.

SALVATORE MATARRESE. Nel ringraziare il ministro per la relazione, sottolineo che la centralità del progetto evidenzia l'importanza del progetto preliminare e, quindi, del dibattito pubblico quali elementi essenziali per cogliere i punti sui quali il progetto esecutivo deve risolvere i problemi. Oggi in Italia c'è molta carenza da questo punto di vista, perché le amministrazioni molto spesso non hanno le risorse, in termini di competenze ma anche in termini economici, per fare in via prioritaria la valutazione economico-fi-

nanziaria sulle opere, ma anche per il progetto. Non è un caso che le opere vengono progettate fundamentalmente dagli enti più strutturati, come Italferr e ANAS, che sono effettivamente gli enti che riescono a progettare in via preliminare e a seguire i bandi comunitari. Da questo punto di vista, poiché si tratta di una problematica importante, occorre fare attenzione a porre limiti molto stringenti sulle varianti, perché molto spesso queste rappresentano il sistema per superare criticità che derivano da queste carenze di partenza. Le varianti, se ben normate, possono essere uno strumento, per evitare le patologie e le valutazioni economiche a esse collegate. Il concetto di variante può essere utile alla pubblica amministrazione per migliorare nell'esecuzione la qualità dell'opera. Nelle deleghe ci sono dei punti che sono contrari alla semplificazione. Ad esempio, quando si deve indicare in fase di gara il nome e il cognome del subappaltatore, oltre a essere contrario alla libertà di mercato, questo rappresenta un appesantimento grave nella redazione della documentazione. Il ministro conosce bene la problematica delle polizze assicurative, che sono ben quattro o cinque, di cui una indeterminata. Forse converrebbe entrare drasticamente nel merito, anche a vantaggio della pubblica amministrazione, per averne una, che copra tutta la problematica legata all'appalto. Infine, molto spesso il Codice degli appalti è in discordanza con altri codici, quali il Codice dell'ambiente e il Codice dei beni culturali. Sono queste le problematiche più importanti. Cito un esempio: le terre e rocce da scavo sulle opere pubbliche sono una tragedia in termini di costi e di tempi di gestione. Molto spesso le opere si fermano, perché non si sa come gestirle. Occorre riuscire, in un'ottica di effettiva semplificazione, a integrare tutte le procedure che portano a realizzare l'opera in tempi certi, intervenendo anche sulle procedure di codici paralleli, ma che devono essere integrati verso un unico obiettivo. È un lavoro difficilissimo, però sappiamo, signor mini-

stro, conoscendola da prima di questo suo incarico, che nelle sue mani quest'opera si può fare tranquillamente.

SERENA PELLEGRINO. Sarò molto veloce, anche perché, incredibilmente, tutto quello che è stato detto è condivisibile. È evidente che, quando vi è un positivo intervento rivolto ai vantaggi dei cittadini, non c'è necessità di spingere ed essere violenti da parte del Governo. È incredibile, ma sono d'accordo persino con il collega Matarrese. Questo comincia a essere grave.

PRESIDENTE. Dopo la coppia Mannino-Borghi...

SERENA PELLEGRINO. È gravissimo! Devo dire che l'intervento che sottoscrivo è quello dell'onorevole De Menech. Effettivamente c'è un problema grosso per quello che riguarda gli interventi puntuali. Quali sono le opere veramente necessarie per la cittadinanza e quali sono le opere necessarie per l'impresa? Sono appena andata a visitare il traforo di Vittorio Veneto che ritengo non sia necessario: si tratta di 64 milioni di euro che si potrebbero risparmiare, liberalizzando l'autostrada da nord a sud di Vittorio Veneto in cinque minuti. So che il ministro c'è stato e, quindi, l'ha visto e penso che questa sia veramente la centralità. Tornando al Codice degli appalti, ringrazio veramente il Senato, che forse per la prima volta ha fatto un intervento di qualità, mentre di solito accade che ci trasmette testi non proprio precisi.

Per quanto riguarda il progetto, penso che esista ancora una falla nella discrezionalità del RUP, che concerne la relazione metodologica a cui è soggetto il progetto che ha la migliore offerta. Credo che su questo dovremmo lavorare, per fare in modo che non sia veramente il varco dove poter infilare il progetto che fa più comodo o, quantomeno, chi ha fatto il progetto più comodo.

RAFFAELLA MARIANI. In primo luogo, devo ringraziare il ministro dei

riferimenti importanti, che oggi ci ha illustrato, in merito ad alcune delle questioni fondamentali. Anche dal nostro punto di vista, come hanno sottolineato i colleghi, il Senato ha fatto un ottimo lavoro. Essendo previsto un altro passaggio, dobbiamo costruire un dialogo positivo, che tutti auspichiamo si svolgerà nei tempi più brevi possibile. Riguardo al tema del coordinamento delle banche dati, che è uno degli argomenti che il ministro ed altri colleghi hanno sottolineato, ritengo che dobbiamo dare un *input*, per chiarire meglio, nei criteri di indirizzo al Governo, che le banche dati dei ministeri e quella dell'ANAC devono dialogare al meglio tra di loro, evitando che siano il cittadino e l'impresa a restituire i dati numerose volte per le banche dati delle singole amministrazioni. Ad oggi, la peggiore lamentela, che ascoltiamo dai professionisti, dalle imprese e dai cittadini, in genere, è dovuta al fatto di sentirsi richiedere gli stessi dati con tempi che si dilatano notevolmente, con costi e con una burocrazia che colpisce duramente gli studi e le imprese più attrezzati. L'altra questione che, dal nostro punto di vista, da quello che ho potuto ascoltare in queste ore, dovrebbe essere un po' più chiaramente definita, riguarda il tema del *project financing*, che ovviamente ricomprende sia l'impostazione della vecchia legge obiettivo che alcuni riferimenti al *general contractor*. Come evidenziato dal ministro, chiarire in maniera netta le condizioni per la finanza di progetto, oltre ad aumentare una trasparenza che non era la caratteristica portante di questo tipo di gara, potrà ridurre anche in questo caso la presenza dello Stato, costituendo però l'interesse pubblico come principale obiettivo. In questo senso, a me, come relatrice, tocca insistere un po' di più sul fatto che, attraverso le direttive comunitarie, il tema dell'affidamento in *project* riguarda sia gli appalti di lavori che quelli di servizi e forniture, che sono diventati, anche a causa della crisi che c'è stata, la parte preponderante di spesa pubblica e che hanno visto, come emerge dalle cronache, una minor trasparenza e una minor capacità nelle stazioni appaltanti e nelle

centrali uniche di committenza. Per deformazione, ma anche per competenza, la nostra Commissione si occupa molto di più di opere di infrastrutture. Non a caso, il Ministero delle infrastrutture se ne preoccupa in tutte le sue emanazioni. Tuttavia, il tema dei servizi e delle forniture, dal nostro punto di vista, anche per l'*input* che ci viene dalle direttive, deve essere una nostra preoccupazione, perché lì la spesa pubblica tocca il 15 per cento del PIL, quindi ha assolutamente una rilevanza fondamentale. L'altra questione che ci è stata sottolineata riguarda la garanzia globale. Noi sappiamo che il tema della garanzia globale, che, per lo Stato e per il sistema pubblico, ha una rilevanza fondamentale, in questo momento, per come è stato impostato, dà una grande preoccupazione all'impresa e riduce molto la concorrenza. Dobbiamo trovare con quei soggetti da coinvolgere direttamente, cioè banche e assicurazioni, una formula che possa equilibrare l'interesse pubblico dello Stato e la possibilità di tutte le imprese di concorrere ai bandi. Questo è un elemento che deve essere un assillo per noi. Le direttive sono nate con l'obiettivo di aumentare la presenza delle piccole e medie imprese nei bandi. Il nostro Paese è caratterizzato da una presenza di piccole e medie imprese relevantissima nel mercato privato. Vorremmo che, anche nel pubblico, vi fosse questa agibilità, con la trasparenza e con le regole che più si adattano. In questo caso, il tema della garanzia globale, per esempio, è un discriminate che, insieme all'organizzazione per lotti, rende impossibile la partecipazione alle gare. Immagino che avremo il tempo di confrontarci. In questo senso, penso che dovremmo costruire una collaborazione quotidiana, se è possibile, anche con i Ministeri, per avere il conforto rispetto ai dubbi che tanti colleghi oggi hanno sottolineato. Senza voler entrare nei particolari che non sono specifici di una legge-delega, l'ultima considerazione che vorrei sottolineare riguarda un maggior chiarimento dei temi della qualificazione. Credo anch'io che vi siano alcune disposizioni nella legge-delega che possono trovare ancora

un miglior coordinamento. Si parla di qualificazione in numerosi articoli della legge, sia per le stazioni appaltanti che per le imprese. Se ne parla, nel caso delle SOA, fino a oggi solo per le imprese di lavori pubblici. Credo che, sul tema della qualificazione, per le ragioni che ho ricordato, dobbiamo essere molto netti per tutte le imprese e spero che potremo fare un buon lavoro e restituire al Senato un contributo in termini di efficienza e non di appesantimento.

ANGELO CERA. Aggiungerò poco a quanto sottolineato dalla collega Mariani. Tutti i colleghi intervenuti hanno evidenziato problematiche che ci metteranno nelle condizioni di migliorare il provvedimento, considerando comunque che esso, approvato dal Senato, è quasi totalmente condiviso. In tal senso, l'esperienza del ministro, che è stato amministratore locale, potrà sicuramente aiutarci. Ho al riguardo una visione positiva. Dobbiamo soltanto cercare di tenere i piedi per terra e di contenere la fantasia, attenendoci solo alle cose che saranno utili.

PRESIDENTE. L'audizione è stata utilissima e caratterizzata da sintonia e da toni incrociati fra i vari interventi. Faccio presente che il ministro ha lasciato una nota scritta e sta a noi tradurre in proposte, da verificare con il Ministero, le ipotesi, le suggestioni e le considerazioni che sono state espresse nel dibattito odierno.

Do pertanto la parola al Ministro Delrio per la replica.

GRAZIANO DELRIO, *Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Vi ringrazio anzitutto dei contributi e delle importanti riflessioni che avete espresso che ci permettono di mettere a punto alcuni aspetti.

È vero che, nell'analisi che ho svolto, mancavano alcuni elementi, che avete sottolineato nei vostri interventi. Uno di essi, che, peraltro, è oggetto di approfondimenti che sto svolgendo, è il tema dei ricorsi. Effettivamente è vero che molte opere presentano ritardi di lunghissima data, così come è vero che la collaborazione con gli altri Ministeri è fondamentale. L'onorevole Matarrese ha citato la questione delle rocce da scavo, ma lo stesso vale per i dragaggi e per altro: sono intersezioni che attengono al tema della sovrapposizione delle norme. Qualsiasi contributo che ci aiuti a rendere più armonioso questo aspetto, oltre a tutti gli elementi che hanno sottolineato i relatori, l'onorevole Mariani e l'onorevole Cera, sarà molto utile, perché, a mio avviso, alcune questioni possono essere ulteriormente migliorate. Vi ringrazio nuovamente per questa audizione, confermando la disponibilità ad ulteriori confronti.

PRESIDENTE. Nel ringraziare anzitutto il ministro Delrio, ritengo opportuno, al di là della definizione del disegno di legge delega in esame, che alcune questioni rimangano aperte, quali ad esempio la partita della ridefinizione del ruolo dei TAR nella vicenda dei ricorsi rispetto alle opere, che è un tema di grandissima delicatezza.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 20 novembre 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

