



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 28

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

COMUNICAZIONI DEL VICE MINISTRO DELLE  
INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI MARIO CIACCIA  
SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA NORMATIVA  
IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

380<sup>a</sup> seduta: giovedì 15 marzo 2012

Presidenza del presidente GRILLO

**I N D I C E****Comunicazioni del vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti Mario Ciaccia sulle prospettive di riforma della normativa in materia di contratti pubblici**

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 13 e <i>passim</i>
CASTELLI (LNP) . . . . .	11
* CIACCIA, <i>vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti</i> . . . . .	4
CICOLANI (PdL) . . . . .	12, 13, 15
LADU (PdL) . . . . .	14, 15
MENARDI (CN:GS-SI-PID-IB-FI) . . . . .	14
RANUCCI (PD) . . . . .	12

---

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

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.*

*Interviene il vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti Mario Ciaccia, accompagnato dal consigliere Gerardo Mastrandrea, dal dottor Stefano Porro e dalla dottoressa Amalia Virgulti Giulietti.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni del vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti Mario Ciaccia sulle prospettive di riforma della normativa in materia di contratti pubblici**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti Mario Ciaccia sulle prospettive di riforma della normativa in materia di contratti pubblici.

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

Ringrazio il vice ministro Ciaccia per la sua presenza: è la prima volta che ci fa l'onore di essere con noi, mentre abbiamo già audito almeno tre o quattro volte il ministro Passera.

Signor Vice Ministro, in questi pochi mesi di attività del Governo abbiamo registrato un insieme di iniziative che abbiamo apprezzato e sostenuto. Abbiamo ora l'esigenza di consolidare alcune norme che sono state inserite sia nel decreto-legge n. 201 del 2011, sia nel decreto-legge n. 1 del 2012. Di quest'ultimo abbiamo apprezzato, in particolare, le norme riguardanti il *project bond*, le obbligazioni di scopo, la ridefinizione delle procedure per il *project financing*.

Lei conosce molto bene questo argomento anche per la professione che svolgeva prima di accettare l'incarico di Vice Ministro. Noi abbiamo cominciato nel 2002 con la legge n. 166 con la quale abbiamo modificato la cosiddetta legge Merloni del 1994, che ipotizzava il *project financing* che poi non è decollato. Abbiamo poi proseguito con l'approvazione della legge comunitaria n. 62 del 18 aprile 2005 che impone la pubblicità al promotore. Il 12 aprile 2006 abbiamo approvato il codice degli appalti (il cosiddetto «codice De Lise»); all'inizio del 2007 abbiamo approvato il primo decreto correttivo del codice degli appalti; poi – sempre con il ministro Di Pietro –, nell'estate del 2007 è arrivato il secondo decreto correttivo con cui è stato cancellato il diritto di prelazione; il 21 febbraio 2008 la Corte di cassazione ha sancito che il diritto di prelazione è conforme alla normativa europea; nel settembre 2008 con il nuovo Governo Berlusconi è stato approvato il terzo decreto correttivo del codice degli

appalti, che introduce il *project financing* di seconda generazione; con la legge 13 maggio 2011, n. 70 è stata approvata una norma – mi permetto di battezzarla così – sul *project financing* di terza generazione con cui abbiamo autorizzato il promotore ad avanzare proposte anche in assenza di decisioni della pubblica amministrazione (piano regolatore triennale). Con la legge di stabilità del novembre scorso – è qui presente l'ex vice ministro Castelli – è stata introdotta dal Governo Berlusconi la possibilità di concedere benefici fiscali in alternativa al contributo dello Stato e con il decreto Monti la defiscalizzazione è stata allargata alle opere ferroviarie e portuali, su proposta del vice ministro Ciaccia. Ho già detto dei *project bond*, del contratto di disponibilità, delle obbligazioni di scopo e del *project financing* per l'edilizia carceraria.

Ieri, su «Il Sole 24 Ore» è uscito un articolo relativo al *project financing* che, secondo me, non è veritiero (ma torneremo sulle ricadute anche perché CRESME, ANCE e UNIONCAMERE, in un pregevole documento dello scorso anno, avevano certificato che nel corso del 2010 le proposte di *project financing* erano di 9 miliardi e 306 milioni). Di questo vorremmo parlare con lei, Vice Ministro, così come degli altri problemi che conosce bene, quali il decollo della legge di riforma sulla portualità, atteso che noi la prossima settimana riprenderemo l'argomento per cercare di ottenere dal Governo una risposta positiva sull'autonomia finanziaria.

Non voglio sottrarre altro tempo al Vice Ministro, al quale cedo subito la parola per un'introduzione sulla base della quale porremo i nostri quesiti.

CIACCIA, *vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Signor Presidente, onorevoli senatori, in questa Commissione mi trovo istituzionalmente ancora più a mio agio, visto che si trattano materie di cui ho avuto modo in diverse occasioni di occuparmi in senso proattivo. Ringrazio il Presidente e voi tutti per l'occasione che mi è data con la sollecitazione ad essere presente nell'odierna seduta per illustrare le prospettive di riforma della normativa in materia di contratti pubblici, non solo con riferimento al mutamento dello scenario del diritto comunitario, del quale so che vi state occupando e che si delinea in vista della prossima emanazione di direttive specifiche in materia di appalti e concessioni, ma anche nel rispetto delle esigenze di riforma del quadro normativo nazionale in un'ottica di crescita e sviluppo del Paese nel più vasto settore delle infrastrutture e dei trasporti, sulle quali sarò lieto di raccogliere, quando lo riterrete, le vostre sollecitazioni, proposte e suggerimenti. D'altra parte, questo è il mio metodo di lavoro, che ho maggiormente imparato ad applicare nell'esperienza di questi ultimi anni.

Come vi è noto, il processo di rivisitazione del diritto comunitario in materia di contratti pubblici prevede l'adozione di tre nuove direttive (gli atti comunitari nn. 896, 895, che riguardano gli appalti di lavori, servizi e forniture che andranno a sostituire le vigenti direttive in materia, e l'atto comunitario n. 897, che riguarda l'affidamento dei contratti pubblici di concessione di lavori e servizi che dovranno essere disciplinati dal diritto

comunitario con una direttiva *ad hoc*). A tal riguardo, ho avuto modo di apprezzare il fatto che questa Commissione si sia data carico di seguire da subito queste direttive. Forse uno degli aspetti che nel tempo trascorso non è stato sufficientemente considerato è che le direttive vanno attentamente seguite nella fase ascendente; in quella discendente si possono mettere delle pezze per sanare taluni problemi. Affrontare le direttive nella fase ascendente, nel concorso tra tavolo di Governo a ciò deputato e Parlamento, è una dimostrazione di sensibilità e di crescita che non può che portare beneficio al Paese. Tornando alle tre direttive, come vi è noto, esse sono state predisposte a seguito della consultazione avviata dalla Commissione dell'Unione europea con il «Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici – Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti», messo a punto nella prospettiva di una rivisitazione dell'attuale quadro normativo in materia, volto ad ottenere un miglioramento del sistema degli appalti in termini di efficienza, semplificazione e modernizzazione. Per la valutazione – questa è un'informazione che credo vi sia già nota – del Governo sui contenuti delle proposte di direttive e sull'impatto che potranno avere, è operativo presso il competente Ministero per le politiche dell'Unione europea un tavolo di consultazione, cui partecipano le amministrazioni dello Stato, istituito per seguire la formazione delle direttive nella fase ascendente, attraverso l'esame delle osservazioni e delle richieste di modifica non sempre univoche delle diverse amministrazioni statali, con la conseguente elaborazione di una posizione di sintesi da portare a nome del Governo italiano alla negoziazione che ci deve essere con la Commissione. I lavori sono stati avviati recentemente (il 17 gennaio ultimo scorso), sono in corso e si concluderanno presumibilmente prima dell'estate.

Come dicevo, le suggestioni che potranno pervenire da questa qualificata Commissione non potranno che risultare utili e preziose per l'ulteriore affinamento delle stesse nel corso della negoziazione con la Commissione europea. Il termine di recepimento delle direttive nell'ordinamento dei singoli Stati membri è fissato al 30 giugno 2014. Avremo, quindi, il tempo, avendole già affrontate prima e metabolizzate, di poterle introdurre nell'ordinamento in maniera adeguata, coordinandole in maniera sistemica con l'assetto normativo già esistente. Con questo reciproco comportamento sinergico pensiamo di poter massimizzare il risultato, ottimizzando l'assetto normativo generale.

L'elemento di novità è la predisposizione di una direttiva specifica per la disciplina dell'aggiudicazione delle concessioni, che sono alla base di una quota significativa delle attività economiche nell'Unione europea, presenti soprattutto nel settore delle imprese erogatrici di servizi di rete e nella fornitura di servizi di interesse economico generale. Attraverso una specifica direttiva che va a definire con chiarezza il quadro giuridico di riferimento, la Commissione intende perseguire l'obiettivo di un più vasto ricorso allo strumento concessorio che, prevedendo l'impiego di capitale privato, assume nell'attuale situazione di scarsità delle risorse pubbliche in cui vengono a trovarsi anche molti altri Stati membri –

non essendo certamente una caratteristica che ci contraddistingue – un rilievo centrale per la crescita economica e l'innovazione: pubblico e privato, in un assetto normativo corretto, trasparente e sinergico possono fare quello che certamente il pubblico da solo non può.

Le problematiche che la direttiva si propone di superare riguardano in particolare l'incertezza del diritto. Quante volte ci siamo soffermati su questo aspetto! Incertezza suscettibile di creare significative inefficienze sul piano economico e ostacoli all'accesso del mercato, dannosi oltre che per gli operatori anche per gli enti aggiudicatori ed i consumatori, che vengono penalizzati in termini di mancato raggiungimento di un adeguato rapporto costi-benefici. Rispetto a questi contenuti la direttiva: si propone di delineare la fattispecie dei contratti di concessione connessa al concetto di rischio operativo, che viene finalmente chiaramente definito; estende anche alle concessioni di servizi la maggior parte degli obblighi attualmente previsti in materia di aggiudicazione delle concessioni di lavori pubblici ed estende l'applicazione del diritto derivato all'aggiudicazione dei contratti di concessione dei servizi di pubblica utilità.

Le direttive in materia di appalti modificative di quelle vigenti operano, come ho detto in premessa, in termini di modernizzazione, semplificazione e maggiore flessibilità e, al contempo, di una maggiore chiarezza espositiva con un maggiore livello di dettaglio delle disposizioni rispetto alle precedenti direttive.

Volendo indicare i principali elementi di novità, abbiamo disposizioni volte ad utilizzare mezzi elettronici informatici di comunicazione e trattamento delle operazioni nell'ambito degli appalti; è introdotta una nuova procedura di affidamento, il partenariato per l'innovazione, a recepimento facoltativo, che prevede che la pubblica amministrazione possa avvalersi del contributo innovativo fornito dagli operatori economici per lo sviluppo di prodotti, servizi o lavori innovativi e per la loro successiva acquisizione; sono presenti disposizioni volte a promuovere l'inclusione sociale ed un miglior uso degli apparati pubblici per obiettivi sociali comuni (tutela dell'ambiente, maggiore efficienza energetica); sono – con un brutto neologismo ormai in uso – normate per la prima volta nel diritto comunitario la cooperazione pubblico-pubblico e gli affidamenti *in house*, recependo gli orientamenti che la Corte di giustizia ha maturato in materia; sono ridotti i termini per la presentazione di domande di partecipazione e presentazione delle offerte, quindi una accelerazione nelle procedure di affidamento per le quali vi sarà una riduzione della durata (l'ottica nella quale ci stiamo muovendo dal punto di vista endoprocedimentale); è previsto che le amministrazioni aggiudicatrici suddividano gli appalti pubblici in lotti e che, nel caso in cui non decidano in questo senso, siano tenute a fornire una spiegazione specifica avendo riguardo anche a misure di *favor* per l'accesso al mercato e la tutela delle piccole e medie imprese, alle quali, come sappiamo, noi tutti siamo particolarmente sensibili perché costituiscono la tessitura fine del nostro sistema economico produttivo.

Naturalmente, come al solito, ci sono alcune criticità da assestare e il Ministero per gli affari europei ha richiesto che in sede di negoziazione alcune disposizioni siano oggetto di modifica e di attenzione speciale. In particolare, con riferimento all'attuale distinzione tra cosiddetti servizi prioritari e non prioritari, cui corrisponde la piena o limitata applicazione di queste direttive, o con riferimento alla disposizione che consente l'inversione della sequenza delle fasi procedurali della gara, che attualmente vede l'esame dei criteri di selezione precedere l'esame dei criteri di aggiudicazione. Tale inversione, in quanto potrebbe consentire la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica anche dei soggetti non in possesso dei requisiti, potrebbe comportare effetti distorsivi della concorrenza e quindi merita una riflessione. Così come è opportuno riflettere sulle cause di esclusione dalla gara, perché sono introdotti alcuni adempimenti che potrebbero rivelarsi eccessivamente onerosi per le stazioni appaltanti; o in ordine ai requisiti reputazionali che, seppure condivisibili in linea di principio, richiedono un'attenta valutazione per quanto concerne la possibilità che sia individuato, come peraltro prescritto dalla direttiva, un sistema di selezione oggettivo, in grado di fornire una valutazione univoca delle *performance* degli operatori economici senza lasciare spazio a discrezionalità da parte delle stazioni appaltanti che provochino disomogeneità in contrasto con il principio della *par condicio*.

Si rileva, infine, che le nuove direttive costituiscono finalmente anche l'occasione per chiarire che significa l'avvalimento, termine che usiamo da poco ma che nel mondo del diritto è già conosciuto. L'avvalimento implica che, così come previsto nel campo finanziario, anche in altri settori come questo gli operatori economici possano avvalersi delle capacità tecniche e professionali di altri soggetti. Se effettivamente lo strumento è virtuoso, si può fare sistema.

Nel premettere che nell'attuale fase ascendente di riformulazione delle direttive si cercherà di rispondere nel modo più opportuno alle criticità evidenziate e a qualche altro punto che dovesse emergere nel corso dell'analisi, rappresento che gli orientamenti comunitari contenuti nelle proposte di direttiva costituiscono già da ora oggetto di possibile inserimento nella disciplina nazionale in materia di contratti pubblici, così anticipando là dove possibile e svolgendo quindi una funzione maieutica per quanto attiene al nostro assetto normativo.

Tenuto conto di questo scenario comunitario in movimento che seguiamo con molta attenzione, c'è un mutamento in atto del panorama legislativo che riguarda i contratti pubblici, che recentemente, con l'approvazione del Parlamento, ha subito consistenti modifiche. Ricordo che con gli ultimi provvedimenti normativi, a partire dal decreto-legge n. 70 del 2011 (il decreto «sviluppo»), passando per le ultime due manovre finanziarie dell'estate fino ad arrivare, in una visione di continuità, ai provvedimenti adottati da questo Governo, sempre con la vostra collaborazione, con l'attenzione e l'approvazione da parte del Parlamento («Salva Italia», «Cresci Italia», «Liberalizzazioni», «Semplificazioni»), c'è stata una profonda incisione nella normativa del settore infrastrutturale e trasportistico

con l'introduzione di oltre 100 disposizioni normative dirette, senza considerare le norme ad esse collegate, una per tutte quella in materia di servizi pubblici locali. Si tratta di un pacchetto di norme importante, perché sono norme non *spot*, bensì che si muovono, come ho già detto in altre occasioni, in una visione di sistema.

Ebbene, alla base delle modifiche normative intervenute c'è il convincimento che l'obiettivo di risanamento dell'economia, anche in una prospettiva di crescita e di sviluppo, non possa non tenere conto del ruolo rivestito dalle opere pubbliche e dalle infrastrutture quale volano per la ripresa ed il rilancio dell'economia nazionale. Ho avuto occasione nel tempo di leggere molti atti di questa Commissione e so che questo fa parte, ormai, del suo DNA, quindi non posso anche in questa occasione che esprimere l'apprezzamento per i tanti lavori prodotti, ahimè non sempre tradotti puntualmente in norme, ma certamente ciò non è imputabile al lavoro di questa Commissione. Ne emerge un quadro regolatorio in continua evoluzione, che necessita di un'azione di consolidamento, come diceva prima il presidente Grillo. Le misure finora adottate nell'ottica di dare le risposte adeguate al bisogno infrastrutturale del Paese con le limitate risorse pubbliche a disposizione hanno teso a introdurre una programmazione strategica, mirata a ridurre i costi delle infrastrutture e i tempi procedurali nonché a creare, *mutatis mutandis* (sembra di leggere alcuni cenni di direttive europee: non so se siamo noi a dare suggerimenti a loro o se siamo noi a riceverli), condizioni più favorevoli per il partenariato pubblico-privato (PPP) e la finanza di progetto cui faceva riferimento il presidente Grillo, i quali anche attraverso l'architettura di strumenti finanziari innovativi, come i *project bond* e le obbligazioni di scopo testé evocate, possono fungere da moltiplicatore delle limitate risorse pubbliche disponibili.

Ringrazio quindi nuovamente il presidente Grillo e la Commissione per questo incontro, poichè mi avete dato l'occasione di chiarire quello che, attraverso la lettura della stampa, può dare impressioni non coerenti con il mio *modus operandi*. Vi ringrazio perché ho l'occasione per informarvi di aver attivato in questi giorni presso il Ministero delle infrastrutture un tavolo d'ascolto cui partecipano gli operatori del settore. Al riguardo cerco sempre di imparare; non appartengo alla categoria dei sapienti illuminati. C'è stata nel precedente Governo un'esperienza che ho trovato molto interessante e positiva: mi riferisco all'istituzione del tavolo diretto dal senatore Castelli. Partendo da quel punto, si intende inserire qualche correttivo per i soggetti di categoria, come l'ABI per esempio, visto che abbiamo emanato insieme la norma sulla bancabilità, ovvero la Banca europea per gli investimenti (BEI), posto che i *project bond* hanno bisogno di sostegni dal punto di vista delle garanzie, in modo che partecipino gli operatori più significativi del settore come le associazioni di categoria del mondo imprenditoriale e le maggiori stazioni appaltanti. L'obiettivo è di far emergere, attraverso un positivo effettivo sinergico, le misure da adottare per portare a compimento e consolidare il lavoro importante di produzione normativa in tema di infrastrutture di questi ultimi

mesi fatto insieme a voi e con la vostra approvazione. In altre parole, intenderei individuare (è quello che ho fatto precedentemente), di fronte al permanere di una situazione ancora critica per l'economia del Paese, anche avvalendoci del prezioso apporto che gli operatori del settore potranno fornire sulla base dell'esperienza maturata sul campo (chi ha le mani nell'economia reale può percepire meglio l'impatto normativo e ciò che ancora manca per poter più efficacemente operare), quali sono i nodi rimasti da sciogliere cui sia possibile dare una soluzione attraverso l'adozione di norme di carattere ordinamentale, considerato che alcune soluzioni proposte, seppur efficaci, non hanno ancora oggi trovato recepimento in quanto per la loro caratteristica non tutte le norme necessarie potevano essere caricate su uno strumento di urgenza come il decreto-legge. Alla fine di questo ascolto potranno essere messe a punto alcune misure da far confluire in uno specifico disegno di legge di iniziativa governativa da sottoporre – è ultroneo quello che sto dicendo, ma è bene ripeterlo – alla valutazione del Parlamento; misure tendenti a completare, in continuità con l'attività parlamentare precedentemente svolta, l'evoluzione normativa avviata e anche a consolidare attraverso un definitivo assestamento il quadro regolatorio.

Le questioni per le quali l'ascolto oggi è attento sono innanzitutto le ulteriori misure volte ad agevolare lo strumento virtuoso del *project bond*, prevedendo un trattamento fiscale che sia agevolato, con misure di deducibilità fiscale anche al fine di attirare i capitali degli investitori stranieri. Si può fare di più: sono strumenti finanziari che vengono messi a disposizione e che non sono concorrenziali con i titoli di Stato. La tipologia di investitore che si rivolge alle infrastrutture non è interessato al titolo sovrano o di Stato. Bisogna rendere tali strumenti perlomeno equiordinati dal punto di vista del trattamento al titolo di Stato e bisogna favorire gli altri provvedimenti di deducibilità previsti in caso di obbligazioni specifiche del tipo di cui stiamo parlando, come la deducibilità degli interessi. Più attrattivo renderemo questi strumenti più avremo capitale di rischio, investitori stranieri e fondi sovrani che verranno a portare le loro risorse nel nostro Paese.

In materia di opere strategiche abbiamo bisogno, credo, di rimettere un po' di ordine e superare l'attuale vincolo della necessaria intesa delle Regioni, che è prevista dalla legge obiettivo. Sapete che oggi per iscrivere un'opera tra quelle prioritarie bisogna che ci sia prima un'intesa con le Regioni: dobbiamo riuscire, nel rispetto del territorio e di tutti, ad avere tempi più ragionevoli per quello che è possibile e si deve fare nell'interesse della collettività. Poi c'è il tema della previsione della specifica sezione del codice degli appalti dedicata ai meccanismi di composizione e superamento del dissenso delle Regioni in tema di localizzazione. Anche questo è importante definirlo. Forse, perché l'azione del Governo sia più sinergica, si potrebbe istituire un comitato dei Ministri con funzioni di coordinamento e unificazione delle linee d'azione del Governo, nonché di monitoraggio e di svolgimento di azioni propulsive nei confronti dei soggetti responsabili della realizzazione delle opere. Poi c'è il tema della

certezza: rispetto allo strumento del partenariato pubblico-privato occorrono misure a tutela del divieto di *reformatio in peius* dei contratti. Principio cardine di una civiltà è il fatto che *pacta sunt servanda*. I finanziatori impiegano le risorse soltanto se c'è una redditività adeguata del capitale, tempi non infiniti, ma soprattutto regole certe e la possibilità di inserire nell'ordinamento nazionale procedure di consultazione democratica delle realtà presenti sul territorio; prendiamo spunto da quello che avviene in altri Paesi – ma ogni ordinamento ha le proprie caratteristiche – e mettiamolo a punto ulteriormente. Procedure di consultazione democratica potranno tracciare percorsi virtuosi finalizzati non a cercare l'approvazione di tutti, ma ad ottenere un diffuso consenso. C'è già un disegno di legge del senatore Menardi, l'Atto Senato 2037, recante «Norme per la consultazione e la partecipazione democratica in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche», che ho trovato molto buono. Credo che attraverso lo scambio di esperienze reciproche si possa raggiungere quanto di meglio c'è. Questo è il compito che credo il Governo, al servizio del Paese nella ricerca del consenso e dell'approvazione del Parlamento, debba fare. Vi è poi la questione di ulteriori misure per agevolare il reperimento di finanziamenti per le opere pubbliche anche tramite il maggiore coinvolgimento di Cassa depositi e prestiti. Evidenzio che nella fase di iper-regolamentazione che si è resa necessaria nell'ultimo periodo nel settore dei contratti pubblici, è indispensabile, per dare certezza agli operatori, dare assestamento al quadro normativo di riferimento. A tale riguardo, sarebbe auspicabile, naturalmente con tutti i paletti necessari, una delega al Governo per poter operare il consolidamento delle disposizioni in materia di contratti pubblici, prendendo spunto fin da ora, per non farci prendere dall'ansia dopo, dai principi che, come già evidenziato, stanno emergendo a livello comunitario. Questo da non confondere con una riscrittura, che non è necessaria, del codice, che esula quindi dalle intenzioni di questo Governo fatti salvi i necessari adeguamenti in sede di recepimento delle direttive comunitarie in materia di appalti e di concessioni.

Inoltre, è opportuno ed auspicabile che, sempre con i necessari paletti, vi possa essere una delega per il riordino della materia dell'edilizia e del governo del territorio. In proposito, ricordo il problema della riqualificazione urbanistica con le infrastrutture leggere, che sono comunque importanti perché costituiscono non soltanto il miglioramento della qualità della vita e l'innalzamento dell'economia, ma sono anche strumenti attraverso i quali si creano maggiore occupazione e lavoro.

Da ultimo, sembra opportuna la previsione di una delega, se il Parlamento lo riterrà opportuno, con riferimento al trasporto terrestre in generale e alla parte marittima – so che avete molto a cuore le attività dei porti – del codice della navigazione, in accordo proprio con il lavoro portato avanti da questa Commissione per la riforma dei porti in questi anni.

Infine, vi sono note alcune criticità piuttosto rilevanti, che per essere superate richiedono la modifica di norme costituzionali e conseguentemente l'avvio di un complesso percorso legislativo, che presuppone un

largo consenso politico. Mi riferisco, in particolare, alla disciplina che deve riuscire a riportare – e questo auspico – le infrastrutture strategiche di interesse nazionale, anche in ambito energetico e di telecomunicazioni, alla sfera di competenza esclusiva dello Stato, nonché prevedere a tutela degli investitori che non possano esservi disposizioni *in peius* se non approvate con maggioranza qualificata (cosiddetta legge rinforzata), ossia che modifiche di norme di principio possano trovare ingresso soltanto con l'approvazione di una maggioranza qualificata dei due terzi. Anche questa è una disposizione che ha il complesso *iter* normativo che conoscete e che non può che essere tale, visto che parliamo di norme che dovrebbero trovare ingresso nella Costituzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Vice Ministro per la sua esposizione. Purtroppo abbiamo poco tempo a disposizione, ma abbiamo concordato di concludere stamattina questa audizione. Il Vice Ministro poi tornerà in questa sede nell'ambito della discussione, che abbiamo già incardinato, sul recepimento delle direttive comunitarie, perché quello è il contenitore che dovrà vederci tutti impegnati a produrre un parere che sia in sintonia con la legislazione che intendiamo produrre a livello nazionale.

Mi pare di poter dire che sono state chiarite alcune questioni. Il Governo è orientato a produrre un disegno di legge recante una delega finalizzata a risolvere i nodi che il Vice Ministro ha chiaramente individuato nei punti illustrati.

Do senz'altro la parola al senatore Castelli, con la preghiera a tutti i colleghi di porre domande brevi in modo da consentire al Vice Ministro di rispondere.

CASTELLI (LNP). Signor Presidente, cercherò di essere il più rapido possibile. In realtà, non voglio porre domande, bensì rivolgere una sollecitazione. Ringrazio il Vice Ministro per essere qui ed il Presidente per aver convocato questa seduta, perché l'attività del Governo in Europa è un punto fondamentale, in generale poco conosciuto, dal Parlamento, mentre è molto importante che venga conosciuto posto che ormai la maggior parte delle norme cogenti vengono decise in Europa. Riterrei quindi necessario costruire non dico un tavolo permanente di comunicazione, ma una linea di comunicazione abbastanza serrata perché credo che anche il Governo abbia spesso bisogno del conforto del Parlamento per portare avanti determinate linee in Europa.

Senza entrare nel merito dei temi molto ampi illustrati dal Vice Ministro, richiamo all'attenzione questioni pratiche che secondo me impediscono di portare avanti gli obiettivi che sono comuni – il Partito che rappresento non si sente all'opposizione in questa Commissione – e mi riferisco alle risorse. Ci sono leggi vigenti che ci consentirebbero di recuperare risorse ma il comportamento dei Ministeri non lo consente e il Vice Ministro sa bene a cosa mi riferisco. Cito un esempio per tutti, che sapete essere un po' il mio tormentone: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo al pedaggiamento di 1.300 chilometri di autostrada

ANAS, la cui mancata adozione ci costa centinaia di milioni all'anno. Ricordo altresì le disposizioni che prevedono la revoca di finanziamenti per opere non realizzate, che dovrebbero generare risorse per miliardi di euro ma i cui proventi non vengono destinati nuovamente al Ministero delle infrastrutture e su questo punto dovremmo svolgere una considerazione importante.

Infine, c'è il tema dell'Expo Milano 2015, che credo sia estremamente rilevante, dato che soltanto in Lombardia sono previsti più di 10 miliardi di investimenti.

Vorremmo capire a che punto sono queste problematiche, che il Vice Ministro conosce perfettamente visto che era un attore fondamentale nell'ambito delle risorse private. La mia vuole essere una sollecitazione, se possibile, a svolgere una serie di sedute qui in Commissione per poter discutere di tali questioni.

RANUCCI (PD). Ringrazio il Vice Ministro per la chiarezza della sua illustrazione e soprattutto per aver toccato punti che sono molto importanti.

Desidero sottolineare l'importanza di puntare sulla semplificazione e sulla rapidità di realizzazione delle infrastrutture. Come lei sa, Vice Ministro, nel *project financing* c'è il problema delle risorse, ma se esso è rapidamente approvato si ha una bancabilità del progetto. Abbiamo quindi due momenti che dobbiamo cercare di unire nel modo migliore possibile.

Uno degli aspetti che vanno risolti nel nostro Paese è quello del contenzioso: dobbiamo trovare metodi rapidi per eliminare il contenzioso, sia per gli enti locali, sia per le imprese, perché i contenziosi hanno bloccato per troppo tempo le opere. Occorre quindi chiarezza delle norme, né è pensabile che ci siano enti, sovrintendenze, uffici che blocchino opere che sono già state approvate ad ogni cambio di direzione.

Il Vice Ministro ha poi toccato un punto importante: l'avvalimento. Si tratta di un aspetto molto importante perché vuol dire poter mettere insieme imprese, gestione e finanza e quindi far sì che la società di progetto possa arrivare alla costruzione finale dell'opera e alla gestione della stessa.

Con riferimento al *project bond* vorrei porre una domanda sulla fiscalità di vantaggio. Abbiamo già la possibilità immediata – nelle prossime settimane – di intervenire su questo aspetto, in quanto è al nostro esame il decreto in materia di semplificazioni tributarie. Sperando che il provvedimento sia poi approvato alla Camera. Ebbene, visto che lei è così cortese da ascoltare questa Commissione che pone in lei fiducia per poter arrivare a certi risultati, forse sarebbe il caso di lavorare insieme per valutare se possiamo già immettere questo tipo di fiscalità senza aspettare troppo tempo.

CICOLANI (PdL). Condivido quanto detto dai colleghi e pongo delle questioni concrete in modo sintetico. Lei è a conoscenza, come Ministero vigilante, del fatto che allo stato attuale le Ferrovie dello Stato chiedono

delle *extra* fideiussioni, per poter affidare i lavori, che mettono in gravissima difficoltà sia le banche, che non hanno i *rating* richiesti dalle Ferrovie dello Stato per poter emettere questo tipo di fideiussioni, sia soprattutto le imprese esauendo i loro castelletti per il tipo di fideiussioni che chiedono e impedendo di andare a lavorare all'estero? Questo accade anche per le imprese, che le stesse Ferrovie dello Stato qualificano relative agli albi speciali. Credo che sia indispensabile una direttiva del Ministero vigilante che impedisca di derogare da questo punto di vista, in questo momento di particolare debolezza del nostro impianto industriale, al codice dei contratti pubblici. Avevate fatto una norma, secondo me, benedetta. Mi riferisco all'articolo 53 del provvedimento sulle liberalizzazioni (norma che è stata purtroppo depotenziata in fase di conversione del decreto-legge), in cui si diceva a tutti gli operatori della sicurezza che non potevano dare direttive in merito alla sicurezza ove non coperte dal punto di vista economico. È una norma seria che avrebbe impedito il gioco del cerino, che in questo Paese governa l'ipocrisia legislativa. In particolare, mi riferisco all'agenzia ferroviaria. Chi ha vissuto per anni in questa Commissione sa quanto io l'ho voluta, ma dobbiamo stare molto attenti. È troppo facile dire – tra l'altro, abbiamo un sistema ferroviario che è tra i più sicuri al mondo ed è vanto del nostro Paese – di fare questo o quello, mettendo in difficoltà tutto il sistema e tutta la filiera industriale del settore. I livelli di sicurezza devono essere conformi ed omogenei ai principali Paesi europei; non possiamo chiedere di più perché ne va della competitività del nostro sistema Paese. Sul terzo punto le faccio un esempio (fortunatamente sulle liberalizzazioni il Governo ha dato parere favorevole a un mio emendamento su questo): la Protezione civile aveva chiesto l'adeguamento dei livelli di sicurezza di tutte le gallerie del nostro Paese entro l'ottobre di questo anno. Questo avrebbe significato 8 miliardi di euro solo per il sistema ferroviario! Immaginate cosa avrebbe significato fermare i treni, al di là dell'impossibilità economica.

PRESIDENTE. Anche le autostrade.

CICOLANI (*PdL*). Esatto: avremmo fermato i trasporti nel nostro Paese. La prego di impedire norme di questo tipo, di cui purtroppo siamo pieni. Chiedo il ripristino della versione originaria dell'articolo 53 e di impedire che si facciano norme non coperte dal punto di vista economico.

Sull'ultimo punto che voglio trattare sono in linea con il senatore Castelli. Vorrei sapere se esiste un'iniziativa presso l'Unione europea (la Francia lo ha fatto e sarebbe fondamentale anche per noi; so che il senatore Castelli quando era Vice Ministro ha fatto un tentativo in tal senso) in merito al prolungamento eventuale delle concessioni autostradali: ciò libererebbe una serie di risorse molto cospicue, che da un lato potrebbero anche essere spese, in questo momento in cui i prezzi dei carburanti hanno raggiunto un alto livello, per una diminuzione delle tariffe autostradali – sarebbe un segnale anche al Paese e al settore dell'autotrasporto – e, dall'altro, favorirebbero nell'immediato una ripresa degli investimenti, anche

con una legislazione *ad hoc* mirata, soprattutto ai casi in cui non sia lo Stato a mettere le risorse ma queste provengano per intero dalla finanza di progetto. Ciò consentirebbe di limitare i tempi; mi riferisco ad una specie di legge obiettivo mirata.

MENARDI (CN:GS-SI-PID-IB-FI). Signor Presidente, faccio alcune considerazioni e domande innanzitutto sul quadro europeo, in particolare nei lavori pubblici. L'approvazione di queste direttive ha un'incompatibilità non solo di costume, che è difficile da recuperare perché ci vogliono decenni, ma anche normativa tra i Paesi europei? Noi adottiamo delle direttive che sono poco compatibili con l'ordinamento italiano. Credo che dovremo in sede europea cercare di rendere compatibili anche le norme nazionali; altrimenti diventa difficile immaginare di competere se i sistemi hanno barriere di accesso che sono impossibili da poter forzare. Credo che entreremo nel merito del tema della reciprocità.

L'altra osservazione riguarda un aspetto che è difficile da recuperare. Lei ha fatto riferimento al detto *pacta sunt servanda*, ma questo vale sia per la stazione appaltante che per l'appaltatore. L'Italia è costellata di opere pubbliche che sono state realizzate diversamente da com'erano state concesse. Allora, questo è un problema che noi dobbiamo affrontare una volta per sempre. Capisco che dobbiamo in qualche modo soddisfare le esigenze del concessionario, però non è immaginabile che nell'*iter* di realizzazione dell'opera si arrivi sovente a realizzare un'opera diversa da quella che era stata concessa. L'appoggeremo in tutti i modi per far sì che ci sia una competenza centrale sulle opere strategiche.

L'altra questione – l'ho già detto in sede di discussione in Aula sul decreto sviluppo e in altre occasioni – riguarda le agenzie, su cui invito tutti, a cominciare dal Governo, a fare una riflessione. Mi associo a ciò che hanno detto i senatori Cicolani e Castelli su come il Governo pensa alle agenzie. Queste hanno un unico compito: far osservare le norme e indicare al Governo e al legislatore se sono state disattese. Possono avere anche un'azione di proposta, ma non possono dettare le norme. Se questo avviene nel settore della sicurezza capita ciò che ha detto prima il collega Cicolani. Un'ultima osservazione è relativa al mercato delle opere pubbliche in generale, compresa la parte relativa alla progettazione. Non è possibile che il mercato sia ristretto ad un monopolio – mi riferisco alle grandi opere – che decide come esse vengono realizzate ed eseguite. Faccio un cenno per tutti: riusciamo ad avere costi di realizzazione di opere pubbliche che non hanno confronto al mondo. Siamo i più cari al mondo ma sovente dal punto di vista tecnologico – mi riferisco alle infrastrutture – certamente non siamo tra i primi al mondo.

LADU (PdL). Signor Presidente, ringrazio il Vice Ministro per quanto detto questa mattina. Condivido l'idea che bisogna lavorare soprattutto nella fase ascendente per fare leggi che siano facilmente applicabili. Così come ritengo apprezzabile il tentativo di recuperare risorse in una fase in cui le risorse pubbliche sono poche.

Tuttavia, signor Vice Ministro voglio partire dai problemi e in questo momento i problemi maggiori si verificano quando viene finanziata un'opera e si affida l'incarico di progettazione, perché fioccano ricorsi e si perdono anni con i ricorsi al TAR. Non ho ancora visto un incarico di progettazione che non si stato seguito da ricorsi; anche negli appalti delle opere si perde tempo e si tengono ferme risorse per decenni perché sono stati presentati numerosi ricorsi. Semplifichiamo allora, ma nella chiarezza: quando un appalto è stato vinto, sia esso relativo ad un incarico di progettazione o alla realizzazione di opere, si sappia che quella decisione è inoppugnabile, che non ci sono margini per fare altro. Se non curiamo che le norme siano chiare su questo, continueremo a perdere decenni e risorse.

Un'altro punto è il massimo ribasso, misura che avrei abolito.

PRESIDENTE. È consentito dalla legislazione comunitaria, senatore Ladu. Nessuno è obbligato, è una possibilità.

LADU (*PdL*). È un problema serio. È quello che fa fallire le imprese.

In ultimo, state pensando di eliminare l'intesa Stato-Regioni. Bisogna stare molto attenti e non sono molto d'accordo. Lei, Vice Ministro, ha parlato di una consultazione democratica, cosa significa? Cosa si intende? Non si fanno le intese ed invece si ricorre alla consultazione democratica: con chi? Perché? Vorrei fosse chiarito.

CIACCIA, *vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Anzitutto accolgo l'invito, che se non fosse stato formulato avrei proposto, ad essere presente nelle occasioni nelle quali emergeranno problematiche attinenti alle direttive.

Quanto ha detto il senatore Castelli mi trova pienamente d'accordo, in particolare per quanto riguarda le possibilità di recuperare risorse, tema che come egli sa affronto da tempo. Parimenti concordo con il senatore Ranucci sull'opportunità di cercare di fare chiarezza sulle norme ed auspico che la fiscalità di vantaggio, che peraltro ho spinto anche in altre occasioni, possa avere ingresso.

Le norme sull'*overdesign* vanno limitate se non in quanto esistano punti di riferimento coerenti. L'articolo 53, terzo comma, è stato, per volontà diffusa, eliminato solo perché non c'erano gli *standard* già prefissati, ma lo terrò in attenzione. Così come per quanto riguarda le norme che impongono obblighi impraticabili dal punto di vista della sicurezza ci sarà la massima attenzione da parte di questo Ministero.

Quanto alla necessità di approvazioni che siano di armonizzazione con le normative nazionali e quindi su base di reciprocità, sulla questione assicuro che l'attenzione è massima.

Da ultimo, concordo sulla necessità di vedere in che termini, compatibilmente con i principi di carattere generale, si possa assicurare che il contenzioso si ripercuota il meno possibile sulla praticabilità delle opere, avendo cura nello stesso tempo di indicare che la limitazione per quanto

riguarda le intese con le Regioni è riferita soltanto alla individuazione delle opere da inserire nella scala delle opere prioritarie e non ad un'intesa con il territorio che deve esservi comunque.

PRESIDENTE. Ringrazio il vice ministro Ciaccia ed i senatori intervenuti.

Rinvio il seguito della procedura informativa in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,30.*