



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

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

COMMISSIONI CONGIUNTE

8^a (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato della Repubblica

e

VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SULLE IPOTESI DI MODIFICA DELLA NUOVA DISCIPLINA SUI CONTRATTI PUBBLICI

13^a seduta: martedì 4 aprile 2017

Presidenza del presidente della 8^a Commissione del Senato della Repubblica MATTEOLI

I N D I C E

Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti
Graziano Delrio

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 10 e <i>passim</i>
CIOFFI (M5S), senatore	15
CROSIO (LN-Aut), senatore	10
DELRIO, ministro delle infrastrutture e dei trasporti	3, 6, 15 e <i>passim</i>
FILIPPI (PD), senatore	24
MANNINO (M5S), deputata	11
MARGIOTTA (PD), senatore	17
MASSA (PD), deputato	13
MATARRESE (CI), deputata	19
RANUCCI (PD), senatore	27
SCIBONA (M5S), senatore	26
SONEGO (Art.1-MDP), senatore	22

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

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa: AP-CpE; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas, Riscossa Italia): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL, RI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 – Movimento Democratico e Progressista: MDP; Area Popolare-NCD-Centristi per l'Europa: AP-NCD-CpE; Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini: (LNA); Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Civici e Innovatori: (CI); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Democrazia Solidale-Centro Democratico (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! – Pri: Misto-FARE! – Pri; Misto-UDC: Misto-UDC; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIpI.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, il ministro delle infrastrutture e dei trasporti Graziano Delrio.

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Graziano Delrio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici, sospesa nella seduta del 29 marzo.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo sia la trasmissione televisiva tramite il canale satellitare del Senato e la *web-TV* e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Delrio, che ringraziamo per la sua disponibilità.

Prima di dare inizio alla procedura informativa, ricordo che le Commissioni 8^a del Senato e VIII della Camera sono entrambe impegnate nell'esame dell'atto del Governo n. 397, recante lo schema di decreto legislativo che apporta modifiche e integrazioni al codice degli appalti, per rendere il prescritto parere all'Esecutivo entro il termine di domani, mercoledì 5 aprile. Data la complessità del provvedimento e i tempi ristretti a disposizione, le Commissioni potrebbero verosimilmente rendere il parere entro giovedì 6 aprile. Chiedo dunque al Ministro se possibile di attendere, prima di procedere all'adozione di tale schema, che le Commissioni si siano pronunciate; e senza ulteriore indugio gli cedo la parola.

DELRIO, *ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Signor Presidente, onorevoli deputati e senatori, nel confermare la disponibilità del Governo ad attendere che le Commissioni esprimano il loro parere, entro subito nel merito di questo aggiornamento rispetto ai primi colloqui che abbiamo avuto sul correttivo del codice degli appalti.

Come sapete, abbiamo dato attuazione alla delega che prescriveva di recepire le direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori, servizi e forniture e per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi appunto a lavori, servizi e forniture.

Come ho già detto precedentemente, ritengo che questo atto del codice dei contratti sia molto importante per il Paese, in quanto ha rimesso al centro la qualità del progetto e delle stazioni appaltanti; ha recepito finalmente direttive europee in materia di concessioni e di finanza di progetto; ha svolto un lavoro di stimolo e di aiuto alla vigilanza contro la corruzione e per una migliore esecuzione dei lavori pubblici nel nostro Paese. Considero quindi il codice una vera risorsa – e non un problema – per le opere pubbliche nel nostro Paese.

Ritengo altresì che le audizioni svolte sia dalla cabina di regia sia dal Parlamento e le segnalazioni della consultazione pubblica abbiano consentito di ascoltare una serie di opinioni, seppure parziali. Pur concordando con il fatto che l'attuazione vera e propria sia ancora da venire, tali opinioni hanno consentito però di formare una prima visione critica delle situazioni che andavano corrette. Con il decreto correttivo abbiamo voluto ulteriormente adeguare la normativa, al fine di renderla più efficace per le finalità di sviluppo del settore degli appalti, in linea con l'obiettivo che ci eravamo prefissati. Abbiamo dunque cercato di raccogliere tutte le istanze di modifica, sulla base delle esperienze dei primi mesi di applicazione, e di ascoltare attentamente le Regioni e gli enti locali, in questa prima fase.

Se me lo consente, signor Presidente, vorrei ricordare qui un aspetto, relativo al fatto che quest'anno in Italia gli investimenti – pubblici e privati – sono aumentati del 2,9 per cento. Si è trattato di un risultato molto importante, anche se abbiamo avuto un decremento negli investimenti pubblici conseguente in parte ad una contrazione della zona pubblica (a tale proposito, devo rammentare che per esempio gli investimenti in aeroporti privati dei porti o di Ferrovie dello Stato si collocano al di fuori del perimetro pubblico, quindi di fatto sotto la mia competenza rientra solo ANAS, in quanto è compresa nel perimetro pubblico). Dall'analisi svolta dall'ISTAT sugli investimenti è emersa però una leggera contrazione degli investimenti dei Comuni: bisogna quindi ascoltare con attenzione le istanze provenienti da questi ultimi, al fine di comprendere le motivazioni di tale tendenza. In parte, infatti, ciò è dovuto alle nuove formulazioni della legge di bilancio, che però nel 2017 ha previsto vincoli molto meno stringenti, quindi i Comuni potranno riprendere senz'altro una certa operatività. L'attenzione per il rilancio del settore degli investimenti, infatti, è per noi assolutamente centrale, in quanto costituisce uno degli obiettivi fondamentali del Governo per la competitività del Paese.

In questi punti qualificanti del decreto correttivo abbiamo, insomma, cercato di ascoltare anche le voci degli enti locali. Segnalo in particolare: la semplificazione e l'adeguamento delle norme sulla programmazione, sulla progettazione e sulle procedure di approvazione della progettazione stessa; il chiarimento e la semplificazione delle normative sulle procedure di gara, con riferimento a quelle sotto soglia, con alcune possibilità di deroga al divieto di appalto integrato, in casi particolari e circoscritti; il chiarimento della fase di esecuzione degli appalti e delle concessioni, riguardo sia alle procedure sia ai documenti da produrre; l'adeguamento alle norme

del subappalto, con particolare riferimento ai problemi relativi alla normativa europea; la correzione sulle norme delle concessioni per sviluppare il ricorso a questi strumenti e la semplificazione delle procedure nel settore dei servizi sociali, come richiesto nelle consultazioni.

Passerei ora a vagliare i principali suggerimenti e suggestioni pervenuti nel corso di questo lavoro comune: come sapete, il Governo è assai disponibile a correggere il proprio lavoro, discutendo nel dettaglio varie questioni.

Inizierei dalle richieste pervenute dalla Conferenza unificata, che pure abbiamo ascoltato, esprimendo anche la mia opinione su tale percorso. È stato portato avanti un intenso lavoro tecnico e una forte operazione di chiarimento, semplificazione e precisazione del testo. Le modifiche richieste da ANCI, UPI e Regioni hanno riguardato una decina di temi, come la programmazione e la progettazione, le procedure sotto soglia, il costo della manodopera, gli obblighi informativi, la commissione giudicatrice ANAC per gli appalti affidati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, gli ambiti territoriali, l'aggregazione e gli appalti nei servizi sociali. Su tali temi si è giunti ad una parziale condivisione con il Governo ed è stato chiesto il parere, ottenendone uno favorevole con la condizione dell'accoglimento di sole tre richieste. Su tali questioni, che potrebbero anche presentare profili di criticità in ordine alla delega, il Governo ha fatto presente in sede di Conferenza che sarà il Parlamento a decidere, valutando la possibilità di ulteriori modifiche.

In estrema sintesi, le tre richieste riguardano, in primo luogo, la riserva della partecipazione alle procedure sotto soglia, per una quota non superiore al 50 per cento, alle piccole e medie imprese con sede legale operativa nel territorio della Regione. In proposito, nutriamo qualche perplessità sul rispetto della disciplina in materia di concorrenza, ma vi segnalo che la richiesta è stata avanzata in maniera molto forte in sede di Conferenza unificata. Spero di essere stato chiaro: esprimo riserve e perplessità.

In secondo luogo, vi è l'eliminazione della previsione secondo cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai fini della ricezione dei programmi biennali per gli acquisti di beni e servizi e dei relativi aggiornamenti, si avvalga dei sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze. Il problema dell'interoperabilità e della connessione delle banche dati è molto sentito dagli operatori pubblici e privati: con la Conferenza unificata si è pensato alla definizione di un protocollo d'intesa tra tutti i soggetti interessati, al fine di semplificare le procedure, immettere i dati una sola volta e renderli realmente fruibili agli interessati.

In terzo luogo, vi è l'innalzamento della soglia da uno a due milioni di euro per il ricorso al minor prezzo. Questa è un'altra richiesta forte che viene dalla Conferenza unificata. Francamente, noi non riteniamo necessario questo innalzamento in quanto le procedure di gara sopra e sotto soglia, che – come sapete – vanno adottate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono state notevolmente semplificate proprio grazie ai suggerimenti venuti dalla Conferenza unificata. Vi segnalo, in

questa sede, l'esistenza di una richiesta di innalzamento della soglia. Questo però riguarda la Conferenza unificata, sulla cui posizione vi ho espresso anche la mia opinione.

Un altro elemento, molto importante, fa riferimento all'articolatissimo parere del Consiglio di Stato.

PRESIDENTE. Articolatissimo? Direi critico.

DELRIO, *ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Articolatamente critico, pur sottolineando l'importanza delle innovazioni apportate al codice degli appalti. Il Consiglio di Stato, dopo aver ricordato i limiti formali e sostanziali del potere correttivo, ha evidenziato – e in questo il Governo concorda – che il termine entro il quale eserciterà la facoltà di correggere ed integrare il codice degli appalti è troppo breve per poter valutare attentamente l'impatto delle nuove norme. Quindi fa una critica a monte, che peraltro è stata comune a tanti altri. Pertanto, riteniamo opportuno introdurre una norma che rinnovi questa facoltà dopo un ulteriore e congruo lasso di tempo (potrebbero essere tre anni dall'emanazione del codice). Si tratta di garantire un tempo che consenta di meditare sulle conseguenze delle novità introdotte.

Vi sono poi una serie di rilievi tecnici e suggerimenti di modifica formale, che verranno tutti accolti.

Il Governo valuterà con la massima attenzione anche i rilievi di maggiore portata, insieme al parere del Parlamento, perché in diversi casi si tratta di interpretazione della delega e quindi il Governo si rimette soprattutto al parere da voi espresso. In particolare, il Governo valuterà i rilievi riguardanti le società *in house*, il coordinamento con il Testo unico sulle società pubbliche (questo è un punto molto importante anche per lo sviluppo industriale del Paese); la progettazione interna ed esterna; i prezziari regionali; l'eventuale scomputo del costo della manodopera dal costo soggetto al ribasso; la specificazione della procedura sotto soglia; e ulteriori adeguamenti delle normative in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori.

Ulteriori punti critici riguardano la *partnership* pubblico-privato, le concessioni e gli appalti della Protezione civile e dei servizi sociali. Su alcuni di questi temi vorrei ricordare quali sono le questioni principali.

Sul limite al subappalto, le modifiche apportate al correttivo hanno lo scopo di superare la rigidità della disciplina attualmente prevista, anche alla luce della recente sentenza della Corte di giustizia (ne parlammo in audizione quando venni la prima volta), secondo la quale il diritto europeo non consente di porre limiti quantitativi al subappalto. Molte richieste sono giunte alla nostra attenzione in sede di consultazione su questo tema. La Commissione europea evidenzia che a suo parere le norme di recepimento restrittive in materia di subappalto adottate dall'Italia sono in contraddizione con gli obiettivi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento, della libera prestazione dei servizi. Esse potrebbero infatti risultare fortemente penalizzanti nei confronti di molte im-

prese, le quali vedrebbero ridotte le loro possibilità di partecipazione e accesso alle procedure di appalto come potenziali aggiudicatori o subappaltatori. Abbiamo però ricevuto dal Consiglio di Stato un parere sostanzialmente difforme, in cui si dice che i limiti di maggior rigore rispetto alle direttive sarebbero giustificati e legittimati da pregnanti ragioni di ordine pubblico e di tutela della trasparenza del mercato del lavoro. Siamo di fronte a due diverse interpretazioni. Infatti, il Consiglio di Stato sostiene che la direttiva debba essere interpretata nel senso che un'amministrazione aggiudicatrice non è autorizzata ad imporre che il futuro aggiudicatario esegua una determinata percentuale di lavori oggetto dell'appalto; tuttavia, qualora sia imposto agli offerenti di indicare nelle offerte le parti dell'appalto che essi hanno intenzione di subappaltare, l'amministrazione aggiudicatrice ha il diritto di vietare il ricorso a subappaltatori quando non sia in grado di verificare le loro capacità in occasione della valutazione dell'offerta.

Il Consiglio di Stato, dopo aver analizzato in maniera articolata questo aspetto, afferma che le restrizioni al subappalto vanno vagliate e possono essere giustificate, da un lato, alla luce dei principi di sostenibilità sociale che sono alla base delle stesse direttive e, dall'altro, alla luce di quei valori superiori (come ordine e sicurezza pubblica), declinati all'articolo 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sui quali si possono fondare restrizioni alla libera concorrenza nel mercato.

Secondo il Consiglio di Stato, quindi, noi potremmo scegliere l'opzione zero, vale a dire non intervenire sulla scelta di fondo già operata dal codice, e poi difendere la scelta italiana in caso di procedura di infrazione. Questo è il tema.

Per quanto concerne la terna, il Consiglio di Stato ha evidenziato la genericità della previsione che rimette alle stazioni appaltanti la scelta di quando richiederla; anche il presidente Cantone ha evidenziato nella sua audizione questo problema, rilevando che essendo rimessa la scelta alla stazione appaltante la terna diventa, se non facoltativa, sostanzialmente teorica. Questa scelta, quindi, secondo il presidente di ANAC, avrebbe un valore politico.

Sono aspetti che alla fine ritengo condivisibili; vedremo quale sarà il vostro contributo in questo senso, ma credo che si possa lavorare per individuare i casi nei quali tale terna è necessaria: per esempio nei casi in cui vi sia un più alto rischio di infiltrazioni mafiose. Attraverso il dialogo valuteremo insieme la questione.

Quanto al capitolo delle società *in house*, siamo orientati a svolgere le gare. Come sapete, però, vi sono le eccezioni che l'Unione europea prevede; ad esempio, il fatto di bandire le gare non è in contraddizione con la possibilità di poter affidare *in house* le concessioni autostradali. Su questo tema non sono intervenuti né il Consiglio di Stato né la Conferenza unificata. Il sistema delle concessioni è tale per cui lo Stato, ad oggi, non ha moltissimi mezzi a sua disposizione per interagire. Occorre trovare il modo di raggiungere un'interlocuzione più consapevole per poter garantire la realizzazione delle opere previste in concessione. Quindi, a mio avviso,

è necessario chiarire prima di tutto che i 24 mesi entro i quali devono concludersi le procedure di affidamento *in house* per le concessioni autostradali già scadute decorrono dall'entrata in vigore del correttivo e non del codice; per me questo è un punto importante. Poi, in un secondo momento, bisogna integrare la disciplina chiarendo che l'esistenza di un comitato è necessaria ed è idonea ad assicurare il cosiddetto controllo analogo, se i compiti assegnati al comitato sono quelli previsti dalla normativa *in house*. In tal modo credo che riusciremo a utilizzare lo strumento *in house* in maniera utile al Paese.

Sulle concessioni c'è l'annosa questione del limite dell'80-20, quindi la previsione dell'esclusione della manutenzione ordinaria dal computo dell'80-20. Sul punto, prima di tutto, è necessaria una definizione di manutenzione ordinaria, come ci eravamo già detti. Il Consiglio di Stato ha sollevato dubbi di distonia con la delega, e quindi sul punto ci rimettiamo al parere delle Commissioni. Abbiamo però un problema molto serio: nel momento in cui facciamo le gare delle concessioni è impossibile, in questo momento, mettere a gara il progetto esecutivo perché vorrebbe dire fare le gare tra tre anni. Non so se mi spiego: quando si bandisce una gara per la realizzazione di determinate opere, teoricamente si dovrebbe mettere nella lista il progetto esecutivo delle opere, ma questo significa che le gare si spostano di due o tre anni. Faccio un esempio che piace molto al senatore Esposito: il nodo idraulico di Ivrea. Se devo fare il progetto di quest'opera e poi mettere l'esecutivo nella gara della concessione, la gara la faccio tra due anni, diciamo tra un anno e mezzo, perché per fare tutto il progetto daccapo ho bisogno almeno di un anno e mezzo. Noi insistiamo, quindi, sul fatto che per poter eseguire le gare deve bastare il quadro esigenziale, cioè delle esigenze quantificate dallo studio di prefattibilità perché altrimenti diventa complicato. Il risultato è che si rischia davvero di non fare alcuna gara.

Sul partenariato pubblico-privato, il correttivo è intervenuto su diversi punti. Cercavamo di allargare il contributo a fondo perduto dal 30 al 49 per cento; io sono un sostenitore di questa teoria, data la mia (breve) esperienza di amministratore, con diversi *project financing* realizzati. Il problema vero del partenariato pubblico – privato non è tanto, a mio parere, l'entità del contributo pubblico, quanto la valutazione della reale utilità pubblica e della reale serietà del progetto sul piano economico – finanziario. Questa è la mia opinione. Naturalmente poi vi sono opere che in passato hanno ottenuto un contributo pubblico del 50 per cento e che sono totalmente sbagliate, che non staranno mai in piedi, perché hanno un piano economico – finanziario non validato in maniera seria, e opere che hanno un contributo pubblico del 20 per cento e che sono perfettamente funzionanti. Personalmente sono perché questo strumento decolli; però mi pare di essere in ampia minoranza da questo punto di vista e ne prendo atto. Le iniziative di pubblico-privato in Italia sono calate di circa il 40 per cento rispetto al 2014 e continuano a calare. Lasciamo stare il fatto che molte di queste non fossero molto credibili; un po' di pulizia l'abbiamo fatta noi per primi perché abbiamo tolto diversi *project* dal nostro oriz-

zonte, la Struttura tecnica di missione è deputata esattamente alla *project review*. Bisogna tenere presente, però, che si tratta di uno strumento che in Italia non sta decollando e questo è un elemento che va considerato.

L'appalto integrato: la limitazione radicale del ricorso dell'appalto integrato discende dalla legge delega in quanto, come sapete, per la disciplina europea non c'è nessuna limitazione, quindi, noi qui abbiamo fatto un *gold plating* classico. Secondo il Consiglio di Stato le previsioni introdotte sono conformi alla delega, ma è necessario motivare e circoscrivere meglio i nuovi istituti, in particolare con riferimento all'inserimento del partenariato per l'innovazione del dialogo competitivo. Occorre inoltre delimitare in modo puntuale le ipotesi in cui le particolarità delle procedure siano caratterizzate da una significativa esigenza progettuale; mentre con riferimento all'affidamento congiunto nei casi di urgenza qualificata è necessario evidenziare l'effettiva incidenza sui tempi della realizzazione delle opere. Quindi, si fanno dei rilievi precisi; e io credo che tali rilievi siano assolutamente opportuni.

Il presidente dell'ANAC Cantone ha rilevato che i casi in cui l'elemento tecnologico delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente non appare tassativo e quindi vorrebbe che fosse maggiormente precisato, che fosse meglio specificato questo tema del contenuto tecnologico. Nei casi di urgenza il presidente Cantone suggerisce di inserire sanzioni qualora i lavori non abbiano inizio nei 30 giorni – termine preso nel correttivo – e quindi in questo caso l'appalto integrato decadrebbe.

C'è poi da precisare cosa si intende quando diciamo nel correttivo che il divieto dell'appalto integrato non agisce nel momento in cui ci sono dei progetti definitivi approvati. Cosa vuol dire approvazione? Parliamo di un atto formale della stazione appaltante o di un atto del dirigente del Comune che ha approvato il progetto definitivo? Questo andrà precisato. Sto sempre dicendo, rispetto alle deroghe previste dal nostro correttivo, come specificare meglio per evitare un uso indiscriminato dell'appalto integrato che sarebbe in questo caso non opportuno.

Sempre rispetto alle osservazioni del presidente Cantone, condivido la posizione in ordine all'immediata applicazione delle nuove norme sull'arbitrato per tutti gli appalti già aggiudicati (e non per gli appalti banditi) dopo l'entrata del nuovo istituto, in quanto l'arbitrato può essere utile. Anche qui possiamo precisare meglio nel correttivo e quindi mi rimetto alle vostre valutazioni.

Sulla manodopera, il Consiglio di Stato evidenzia che la nuova disposizione, così come l'abbiamo formulata, equipara il costo della manodopera ai costi della sicurezza *tout court* mentre come è noto i costi della sicurezza sono già quantificati *a priori* dal bando e cioè dalla stazione appaltante. La questione è stata esaminata in sede di Conferenza unificata la quale ha proposto (e noi siamo orientati ad accoglierla) una differenziazione delle due discipline: i costi della manodopera sono indicati dall'operatore economico e la loro congruità valutata ai fini dell'anomalia dell'offerta, mentre i costi della sicurezza sono scorporati dal ribasso. Verrebbe

precisato, inoltre, che per le forniture senza posa in opera tali costi non possono essere indicati.

Queste sono le nostre riflessioni sulle questioni principali sollevate da quest'ultimo periodo di rilevazione delle osservazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua esposizione.

CROSIO (*LN-Aut*). Signor Presidente, signor Ministro, approfitto del fatto di averla qui per sviluppare una riflessione con lei, ma vorrei rappresentarle anche una preoccupazione, proprio in virtù delle sue considerazioni sulla questione dell'appalto integrato.

Quando abbiamo iniziato questa avventura della riforma del codice degli appalti uno dei punti che abbiamo condiviso, noi delle opposizioni, con il Governo, ma anche con i colleghi di maggioranza, è che tra i fallimenti del nostro Paese nelle opere pubbliche vi è stato l'utilizzo in maniera errata dell'appalto integrato che, come abbiamo visto, ha portato a situazioni spiacevoli in termini di mancata esecuzione delle opere, di forti ritardi e addirittura di un aumento di costi in maniera esagerata. Lei ricordava la sua esperienza di amministratore e probabilmente ha potuto toccare con mano determinate situazioni; molti non l'hanno fatto e ne abbiamo visto i risultati. Potremmo fare un elenco del disastro che in certe situazioni l'appalto integrato ha creato. La nostra volontà, che avevamo colto anche nel Governo, era quella di mettere al centro la progettazione, come peraltro succede un po' dappertutto; non è che ora ci inventiamo l'acqua calda e mettiamo in difficoltà le nostre imprese, le quali vanno fuori dai nostri confini e lavorano esattamente così; esse hanno un pacchetto preparato in maniera seria, condiviso con chi deve decidere e a questo punto, sulla scorta di un progetto ben fatto, di moduli d'offerta e quant'altro, si eseguono le opere.

Credo che in questo momento ci sia un forte tentativo nel nostro Paese di ritornare indietro, di fare un passo, o addirittura due, indietro. Ci sono delle forti pressioni; personalmente ne ho anche ricevute, non so se sia accaduto anche ai colleghi, tentativi di Tizio, Caio e Sempronio. Una volta c'è un motivo, una volta ce n'è un altro, se c'è stato un fallimento su un'opera che era stata eseguita, era stata appaltata con l'appalto integrato, dobbiamo ancora rifarla con l'appalto integrato. Sono situazioni classiche che spesso e volentieri si ripropongono nel nostro Paese e che vorrebbero farci tornare, in sostanza, a quello che abbiamo tentato di cancellare. Lo dico, signor Ministro, perché io posso anche non essere d'accordo sull'approccio che c'è stato sul piano politico e su dove siamo arrivati, però se c'era un punto sul quale avevamo trovato un punto di convergenza era proprio questo. La qualità dell'opera passava attraverso il fatto di avere una progettazione ben fatta. Tra l'altro, faremmo un favore anche ai professionisti del Paese che quando c'è l'appalto integrato sono sotto scacco delle imprese. Questa è la verità. Perché abbiamo visto appalti integrati, personalmente li ho gestiti nella mia Provincia, da 300 milioni di euro in cui le imprese davano il ritmo di come andava fatta l'o-

pera. Abbiamo dei signori professionisti che sanno fare bene il proprio lavoro e dovremmo accentuare, sicuramente, queste professionalità. Sono convinto che, come hanno già dimostrato al di fuori dei nostri confini, le nostre imprese, e i professionisti stessi, siano all'altezza di affrontare tutto ciò in maniera seria, come succede in tutta Europa, signor Ministro, e lei lo sa meglio di me. Ciò andrebbe a preservare opere pubbliche per le quali purtroppo, troppo spesso, in tutto il Paese, signor Ministro, e non solo come qualcuno magari dice nel Mezzogiorno (lo abbiamo visto non solo nel Mezzogiorno ma anche nella mia più evoluta Lombardia), ci sono stati appalti integrati che hanno fatto un disastro.

In conclusione, le rivolgo un appello; ci scontreremo probabilmente su altre cose, come spesso succede, però su questa questione sarebbe veramente un peccato, a mio giudizio, che qualcuno tentasse di riproporre qualcosa di vecchio che secondo me dovrebbe assolutamente essere superato.

MANNINO (*M5S*). Ringrazio il Ministro per questa audizione.

Due premesse iniziali. La prima, per sottolineare il modo con cui lavoriamo su questo argomento, sintetizziamolo così, che è molto importante nel nostro Paese ma rispetto al quale ci ritroviamo sempre nei ritagli di tempo e, se va bene, riusciamo ad avere un'ora di confronto. Io credo che su alcune tematiche bisognerebbe avere un confronto più ampio e dettagliato, ferma restando l'indagine che stiamo portando avanti, ovviamente, sul codice degli appalti.

Un'altra premessa è quella relativa al subappalto. Lo dico per prima perché probabilmente su questo punto non sono pienamente allineata con il mio Gruppo: io penso che all'interno di questo codice, con tutte le osservazioni e segnalazioni che ci sono arrivate, nel momento in cui noi limitiamo una determinata azione con valori percentuali o numerici, per me commettiamo un grandissimo errore. Questo perché deresponsabilizziamo le pubbliche amministrazioni che, come dire, fanno la loro parte e basta, è come se la cosa non le interessasse più. Noi dovremmo investire tantissimo nella formazione, e prioritariamente nella formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione che fanno i bandi; dovremmo investire tantissimo, prioritariamente, sulla digitalizzazione di tutte le procedure, come pure sull'accesso alle informazioni, alla collaborazione e alla condivisione delle banche dati. Questo sì ridurrebbe i fenomeni di corruzione e, soprattutto, semplificherebbe.

E allora, andando al primo numero che è stato qui richiamato, quello della soglia del 30 per cento per il subappalto, credo che sia sbagliato, ma non perché io preferisca non avere nessuna soglia. Certo, ce lo dicono le direttive, noi facciamo parte di quell'Unione che ha scritto quella direttiva; ma allora, se avevamo dei dubbi circa l'applicazione nel nostro Paese, dovevamo tenerne conto in quel momento, e peraltro ancora oggi siamo nella situazione di poter dire qualcosa, di poter sollevare il problema alla Commissione europea per mezzo dei nostri numerosi rappresentanti. D'altro canto, non dico neanche che debba essere tutto subappal-

tato. Semplicemente, noi dobbiamo entrare nel merito, o meglio, tutti gli addetti al controllo, al RUP, alla stazione appaltante, e via dicendo, devono entrare nel merito delle competenze delle imprese e verificare effettivamente le loro competenze, le loro conoscenze e le loro attrezzature.

Un altro numero che noi abbiamo nel codice degli appalti è relativo ad esempio alla qualificazione delle imprese. I migliori tre anni degli ultimi cinque, oppure i migliori cinque degli ultimi dieci: anche questo numero non è indicativo, perché dipende dall'opera che si deve realizzare. Negli ultimi cinque anni, probabilmente, una determinata opera non si è potuta fare nel nostro Paese, quanto meno come opera pubblica.

Ancora un numero: le imprese aggiudicatrici devono indicare prioritariamente le tre subappaltatrici. Anche lì, l'impresa che si aggiudica la gara non deve solo indicarle, ma deve indicare le competenze, se hanno le attrezzature, se hanno le conoscenze per fare quella determinata opera. Non ha senso limitarci ad indicare tre imprese che magari hanno i bilanci a posto, i DURC a posto, il certificato antimafia a posto, perché poi è questo, purtroppo, che succede nel nostro Paese.

Un altro criterio, secondo me, di razionalità, dovrebbe essere quello che lega (e che è strumento del subappalto) l'avvalimento, le SOA e il subappalto. Secondo me dovrebbe essere una premialità. Nel momento in cui un'impresa utilizza l'avvalimento di un'altra impresa, magari potrebbe essere riconosciuto un punteggio se poi questa impresa è anche subappaltatrice, perché vuol dire che l'impresa ha anche tenuto in considerazione le conoscenze che ha la subappaltatrice e non si è solo garantita le qualificazioni che gli può dare l'altra impresa.

Queste, diciamo, sono delle valutazioni generali su cui è difficile entrare con proposte di miglioramento dell'attuale codice. Ci sono interi articoli che, secondo me, andrebbero totalmente riscritti: mi riferisco in primo luogo al subappalto e a seguire all'avvalimento.

Articolo 20: anche qui abbiamo avuto numerose segnalazioni. Riteniamo, onde evitare che fra qualche anno ci si risvegli con il malfunzionamento dell'articolo 20, che detto articolo debba avere delle soglie, debba avere un collegamento dei piani delle opere pubbliche triennali e delle amministrazioni proponenti con il progetto e l'esecuzione, ma anche con tutti gli oneri di quel progetto, che devono essere a carico di chi vuole proporre e realizzare quell'opera. Nulla deve ricadere sulla pubblica amministrazione.

Ci sono diverse valutazioni sul ruolo di ANAC, lo abbiamo già detto più volte. A nostro avviso in questo correttivo potremmo migliorarlo, dicendo che ANAC propone la linea guida, che però viene approvata dal Ministero delle infrastrutture o comunque dal Ministero competente, perché basterà un primo ricorso su una linea ANAC – un esempio su tutti, il ruolo e la qualificazione del RUP – a far decadere tutto il lavoro che abbiamo fatto finora. Sto parlando, quindi, di una regola generale per cui tutto quello che fa ANAC venga proposto al Ministero competente e il Ministero lo approvi.

Un'altra cosa a cui tengo molto e che credo semplificherebbe anche in termini di numero di articoli questo testo è la digitalizzazione di tutte le procedure di gara. Quando tento di confrontarmi su questo tema, molti prendono la piattaforma CONSIP e mi dicono che ci sono già le procedure digitalizzate. Ma io non parlo assolutamente di quel sistema. Io parlo di un sistema in cui gli addetti ai controlli possano confrontare le rispettive informazioni, sia sui bandi di gara, sia sugli operatori economici; in cui i cittadini possano accedere alle informazioni senza dover poi ogni volta gridare allo scandalo. Questo, poi, si collega anche con il fatto che in questo correttivo si annulla il vincolo di valutazione, all'interno del progetto esecutivo, di quelle che sono le osservazioni che emergono dal dibattito pubblico. Questa parte credo debba assolutamente essere eliminata. Così come anche mi auguro che nel decreto attuativo del Ministero non si segua pedissequamente il modello francese, che per il dibattito pubblico si riferisce alle opere di importo superiore a 300 milioni di euro. Parliamo veramente, praticamente, di una rarità in questo Paese. Noi immaginiamo che, se abbiamo fatto una proposta superiore a un milione di euro, il dibattito pubblico debba essere obbligatorio.

Sulle opere di urbanizzazione c'è un disallineamento, chiamiamolo così, tra il codice dell'edilizia e il codice degli appalti. Il codice dell'edilizia va al frazionamento delle opere, in deroga al codice degli appalti, e, tra l'altro, non è stato neanche aggiornato. Mentre nel codice degli appalti diciamo che giustamente non dobbiamo frazionare le opere per non rispettare le soglie. Credo che sia necessario, come indirizzo generale, il coordinamento di queste due cose.

Sull'articolo 95, anche qui non so se mi trovo in accordo con il mio Gruppo, ma finché non abbiamo la qualificazione delle stazioni appaltanti io credo che sia proponibile un periodo transitorio in cui portiamo la soglia al 2,5 per cento. Però, ripeto, un periodo transitorio, finché non abbiamo la qualificazione delle stazioni appaltanti. Sempre sull'articolo 95, propongo l'abrogazione dei commi 14a e 14b, che di fatto permettono alle stazioni appaltanti di chiedere all'aggiudicatario di presentare delle varianti, dei progetti in variante al progetto dell'opera affidata. Il che secondo me va in contraddizione con quello che avete detto poco fa, cioè che dobbiamo concederlo solo in caso di concessioni o comunque di altro tipo di appalti.

Infine, alcune valutazioni, diciamo, di livello inferiore ma che per il settore ordinario del mondo degli appalti credo siano altrettanto importanti. In primo luogo, semplicemente, che si rispetti quello che c'è scritto nel codice, cioè che nel momento in cui la stazione appaltante non vuole fare il frazionamento deve dare una motivazione, cosa che invece oggi non si fa. Sarebbe poi opportuno, e con ciò concludo, che i Criteri minimi ambientali (CAM) diventassero obbligatori per tutti i tipi di appalto, sia in fase di affidamento, sia in fase di indagine di mercato.

MASSA (PD). Signor Presidente, signor Ministro, tratterò sinteticamente alcune questioni.

Credo che il parere del Consiglio di Stato debba essere considerato con attenzione, soprattutto nelle parti in cui rileva difformità rispetto alla legge delega. Da questo punto di vista, infatti, neanche il Parlamento in questa sede potrebbe decidere diversamente; si potrebbe decidere nell'ambito di una nuova legge delega, qualora si rendesse necessaria per allungare i termini o per determinarne di nuovi ed intervenire ove si ritenesse di dover modificare l'impostazione originaria. Sotto questo profilo, assume enorme rilevanza il problema del coordinamento: non possiamo avere un decreto legislativo sulle società partecipate e un decreto legislativo sui servizi pubblici locali non coordinati con il codice degli appalti che disciplina le stesse materie. Mi pare che in proposito avemmo occasione di scambiare poche parole in passato.

Per quanto attiene le richieste di Comuni e Regioni relativamente alle soglie, penso che la soglia di un milione di euro come limite per l'offerta economicamente più vantaggiosa, oltre ad ampliare l'ambito della discrezionalità amministrativa, non determini alcun vantaggio e rischi di creare problemi, perché a quel livello è difficile immaginare valutazioni qualitative che non siano riconducibili, direttamente o indirettamente, al fattore costo. Spesso si dice: «se vogliamo discutere del subappalto, andiamo a vedere le indagini». Ebbene, io potrei dire: «se vogliamo discutere dell'offerta economicamente più vantaggiosa, andiamo pure a vedere le indagini», perché c'è un ambito difficilmente controllabile, man mano che il livello si abbassa. Si potrebbe lavorare su un equilibrio diverso, elevando la soglia e definendo meglio il profilo della esclusione automatica delle offerte anomale. Ciò determinerebbe un migliore equilibrio fra offerta economicamente più vantaggiosa e massimo ribasso, perché calmierando il massimo ribasso si supera la questione dell'offerta *damping*. Inoltre, riducendo la discrezionalità amministrativa, specie laddove le commissioni non sarebbero mai integralmente sorteggiate, sulla base dell'attuale articolo 77, si eviterebbero anche eventuali alterazioni che non si verificano solamente nel momento in cui si valuta ma possono verificarsi anche prima, nell'individuazione di quelli che possono essere i *desiderata* dell'amministrazione.

In merito al subappalto, per la verità, penso che il Consiglio di Stato non abbia tutti i torti nel richiamo alla flessibilità delle direttive comunitarie; flessibilità che io toglierei, perché a mio modo di vedere, in contrasto con le direttive comunitarie e forse anche con la legge delega, è quella per cui le stazioni appaltanti possono prevedere o meno nel bando la possibilità del subappalto. Se noi diciamo nel codice che se non è previsto nel bando il subappalto non è consentito lasciamo alle amministrazioni appaltanti una discrezionalità assoluta, perché non c'è neanche l'obbligo della motivazione, e l'amministrazione appaltante può cancellare il subappalto. Definiamo dunque i limiti del subappalto, ma diciamo che entro quei limiti il subappalto si può fare: sarebbe a mio avviso più coerente con le direttive comunitarie rispetto al meccanismo attuale.

Quanto al partenariato pubblico-privato, il Ministro è in minoranza e io sono in minoranza con lui sull'elevazione del contributo a fondo per-

duto dal 30 al 49 per cento: non so se questo possa essere di consolazione, però, per quello che vale, la mia opinione va nel senso che ha detto il Ministro.

Quanto al problema del progetto di fattibilità, ho riletto l'articolo 164 ed è da escludere che per le concessioni sia obbligatorio il progetto esecutivo (sarebbe una follia), però fra il quadro esigenziale e il progetto esecutivo c'è in mezzo molto più di un mare, starei per dire un oceano. Potrebbe quindi essere utile trovare un equilibrio un poco più ragionevole, nel senso di capire che cosa mettiamo a gara.

Infine, il regime cosiddetto 80-20. Intanto, il Consiglio di Stato, giustamente, richiama la necessità, quando si indicano appalti, anche per chi ha le concessioni a regime, di dare dei criteri, perché senza criteri è difficile misurare l'adeguamento alla norma. Poi, sull'80-20 penso non ci sia spazio: o le manutenzioni stanno nel 20, o, se stanno sopra il 20, abbiamo violato la delega. E siccome lo ha detto il Consiglio di Stato e – mi permetto di ricordare (non vuole essere una battuta, ma una sollecitazione) – poi è il Consiglio che decide se c'è conformità rispetto alla delega, apriamo ad una possibilità di contenzioso il cui esito mi sembra abbastanza chiaramente definito nel parere dato sullo schema di decreto legislativo correttivo.

CIOFFI (M5S). Signor Ministro, lei ha iniziato la sua relazione dicendo che il Parlamento è sovrano, quindi ci auguriamo che quello che le scriveremo nel parere venga attuato.

DELRIO, *ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Sovrano, non sovranista.

CIOFFI (M5S). Sovrano. Ha detto che il Parlamento è il *dominus* del Governo – e dovrebbe essere questo – quindi ci auguriamo che non succeda quello che è successo nella prima fase.

Lei ha detto che è stato rimesso al centro il progetto, però l'apertura sull'appalto integrato non ha rimesso al centro il progetto, anzi, ha un pochino sottratto la centralità del progetto. Tutto il lavoro che era stato fatto riguardava la centralità della progettazione esecutiva. Questo significa che i progettisti devono lavorare bene e, avendo un progetto esecutivo fatto bene (si presume che lo sia, naturalmente, e se così non è la responsabilità è del progettista), facciamo quello che dobbiamo fare: sappiamo cosa dobbiamo fare e quanto costa, lo dobbiamo solo attuare. Quindi, l'impresa fa l'impresa e il progettista fa il progettista. Con questa apertura sull'appalto integrato ciò non avviene.

Quando si dice che i Comuni sostengono di non riuscire a fare le gare, caro Ministro, si deve ricordare che i Comuni hanno avuto un anno di tempo per fare i progetti esecutivi. Il progetto definitivo che viene posto a base di gara deve avere tutti i pareri, altrimenti non si può fare una gara, e per passare dal progetto definitivo, corredato di tutti i pareri, al progetto esecutivo, un anno basta e avanza. I Comuni quindi non stanno

facendo altro che lamentarsi di una loro inefficienza, che ci auguriamo non venga scaricata sul codice.

Con riferimento al subappalto, pensiamo sia assolutamente corretto quello che ha detto il Consiglio di Stato. Limitare il subappalto al 30 per cento è cosa assolutamente utile, considerando quello che è successo tante volte in Italia: non c'è bisogno di fare l'esempio di Expo e dell'appalto della Piastra, dove è stato subappaltato il 67 per cento dei lavori, per dire quello che succede. Dobbiamo quindi pensare di porre un limite, anche perché, in questo modo, agevoliamo realmente le piccole e medie imprese e le imprese che hanno la categoria specialistica in quanto, se il subappalto è limitato, si deve fare un'associazione temporanea d'impresa, che dà pari dignità alla grande impresa, all'impresa specialistica e alla piccola impresa. Come lei sa, infatti, il subappalto prevede che il subappaltatore faccia un ulteriore sconto, al massimo del 20 per cento, sullo sconto già praticato all'impresa appaltatrice. Quindi si mette una piccola impresa sotto il gioco di un ulteriore ribasso rispetto al ribasso generale. Con la limitazione dell'appalto sono stimulate le ATI orizzontali: si attribuisce maggiore dignità alle piccole imprese e alle imprese specialistiche.

In merito al minor prezzo, ho già detto più volte che sono un vecchio appassionato della media – roba vecchia, caro Ministro – sebbene con essa si creasse il grande problema che molte imprese si mettevano d'accordo e la stabilivano direttamente. Noi dobbiamo trovare il modo per tornare a quel vecchio sistema, che ha funzionato davvero bene nel nostro Paese. Desidero ricordare a tutti che prima della legge Merloni in Italia vigeva un sistema da ben centodieci anni. Se noi riuscissimo a far sì che la media non fosse più turbabile o pilotabile, forse faremmo un piacere al Paese, avendo naturalmente alla base sempre il progetto esecutivo. Ho elaborato una proposta, che consegnerò poi al relatore, per cercare di modificare i sistemi antiturbativa al fine di e fare in modo che il numero sia non determinabile *a priori*. In questo modo ci avviciniamo maggiormente al vecchio sistema della media e, se ci riusciamo, si potrà anche pensare, avendo alla base un progetto esecutivo, di alzare la soglia di un milione di euro. Si tratta di un ragionamento da fare insieme, nell'ambito di una discussione aperta all'interno della Commissione, ma solo in questo caso. Dobbiamo infatti evitare il massimo ribasso, che è una iattura, in sostanza si riciclano soldi sporchi, e non c'è bisogno che io mi dilunghi su questo. Siamo arrivati a soglie incredibili di ribasso. Il massimo ribasso deve essere eliminato in questo Paese e forse si potrebbe trovare un modo per tornare al vecchio sistema, aggiornato, che abbia una capacità di azione reale e veloce e preveda l'eliminazione del massimo ribasso *tout court*.

Per quanto riguarda le gare per le concessioni, il Ministro ha giustamente parlato di progetto esecutivo e di quadro esigenziale, nel cui mezzo troviamo l'universo mondo. Possiamo dire che il quadro esigenziale è effettivamente troppo poco, perché dobbiamo sapere che cosa dobbiamo fare e conoscere i relativi costi. Non possiamo pensare di affidare una concessione, che è una cosa molto importante, sulla base di numeri aleatori, ballerini. Dobbiamo avere un piano economico-finanziario ben elaborato e,

per fare ciò, dobbiamo aver fatto come minimo quello che voi avete chiamato studio di fattibilità tecnico-economica, che rappresenta una via di mezzo tra il vecchio preliminare e il vecchio definitivo. Personalmente preferisco un bel progetto definitivo, ma questa è la mia opinione.

In merito al partenariato pubblico-privato, lei ha detto di essere d'accordo sul 49 per cento. A mio giudizio, se lo Stato deve pagare un partenariato al 49 per cento, a questo punto può fare esso stesso direttamente l'opera. In sostanza, se un'opera ha un senso – questa è una mia posizione – da un punto di vista finanziario e ha un ritorno sull'investimento serio, lo Stato può contribuire, ma in piccola misura. Se il contributo infatti è troppo grande, perdiamo il senso e a quel punto facciamo un'opera pubblica. Mi tocca a questo punto affermare che lei, onorevole Ministro, ha detto una bugia. L'ultima volta che è venuto in Commissione lei ha detto che l'importo delle manutenzioni dei concessionari autostradali è dell'1 per cento. Caro Ministro, mi tocca smentirla con una tabella del MIT del 2014, secondo cui l'importo delle manutenzioni sulle concessioni autostradali, nel periodo 2008-2014, è del 29 per cento e nel solo anno 2014 è del 40 per cento del totale degli investimenti. Mi tocca purtroppo affermare che lei ha detto una bugia, probabilmente indotto da qualcuno che non le ha riportato tutto. Le suggerisco, quindi, di stare attento a chi le fornisce i dati e le informazioni.

Uno degli allegati obbligatori del progetto esecutivo riguarda l'analisi del costo e la manodopera: i progettisti sono obbligati a fornire i dati relativi ai costi, alla manodopera e al numero delle ore impiegate dall'uomo. Noi, quindi, sappiamo perfettamente quante ore devono essere impiegate e questo ci permette di capire effettivamente il dettaglio e se tutto corrisponde o meno alla realtà. Questo, però, è uno degli elaborati previsti.

Da ultimo desidero dire che, se vogliamo cambiare il nostro Paese, dobbiamo impiegare una certa quantità di soldi in corsi di formazione dei RUP, per far sì che siano competenti e in grado di capire, essendo il centro di tutto. Se i RUP sono di livello, forse cambiamo sul serio il nostro Paese. Ripeto, però, che dobbiamo prevedere una grande opera di formazione.

MARGIOTTA (PD). Molto rapidamente dico al Ministro che ritengo molto buono il lavoro svolto sul correttivo. Anzi, ho il timore, anche in base alla sua relazione introduttiva, che i tanti pareri arrivati correggano non ciò che non va bene, bensì ciò che va bene nel correttivo. Quindi, farei un'analisi molto attenta anche delle diverse sollecitazioni che arrivano, alcune delle quali francamente mi sembra non siano esattamente giustificate. Al contrario, a me sembra che in molti punti il correttivo faccia quanto debba fare, nel senso che prende atto di una serie di fattori che non hanno funzionato e prova a migliorare il testo iniziale, non stravolgendolo. Non condivido il giudizio di chi ritiene – proverò a sostanziarlo – che sia stato stravolto il testo iniziale o addirittura suoi principi fondativi.

Andando velocemente nel merito, lo stesso Cantone recentemente ci ha detto che ritiene che venga superato il principio della centralità della progettazione che ha ispirato il lavoro del Parlamento. Ebbene, il Parlamento – lo rivendico – ha lavorato con uno schema fisso e non credo che nel correttivo ci sia un superamento di tale principio. Devo anche aggiungere che, avendo richiesto di specificare in quali parti del correttivo si legge siffatto tipo di approccio, le risposte che mi sono state fornite sono state assolutamente poco convincenti. Qui mi ricollego alla questione dell'appalto integrato, in quanto l'unica cosa che si dice è che non va bene, che non esiste più il principio della progettazione perché non si fanno tutte le gare con il progetto esecutivo, ma in molti casi con l'appalto integrato. In realtà nel correttivo c'è scritto: «tranne che finanza di progetto, affidamento di concessione, partenariato pubblico privato, opere di urbanizzazione a scomputo», che sono fattispecie nelle quali è evidente, essendoci una proposta di un privato, che quest'ultimo non può intervenire con una progettazione esecutiva già svolta dalla committenza. La committenza mette a disposizione la progettazione definitiva, che deve poi fare il privato, nonché la proposta. E non può non essere il privato a fare il progetto esecutivo. A mio parere, dunque, non esiste affatto uno stravolgimento del principio.

Condivido poi alcune considerazioni svolte dal presidente Cantone, come quelle – per esempio – sulle commissioni aggiudicatrici. Secondo Cantone, se si deve procedere a un sorteggio sulla base di dieci nomi da noi dati, tra i quali poi l'amministrazione ne deve sorteggiare cinque, in buona sostanza si deve permettere a noi direttamente di fare il sorteggio dei cinque. Ciò sottintende una valutazione sottilmente negativa nei confronti delle stazioni appaltanti. Verrebbe infatti da dire che, se non ci si fida del fatto che il sorteggio sia realizzato seriamente, non si deve allora far fare l'opera. Possiamo però dire, al netto di questa valutazione, che sia una cosa giusta.

Sono poi davvero giuste – e al riguardo bisogna stare attenti – le osservazioni svolte sull'albo delle commissioni su base regionale. Soprattutto nell'ambito delle piccole Regioni è inevitabile che si venga a creare un corto circuito e probabilmente si verrà a creare anche con l'albo nazionale; ma se si fa su scala regionale, è praticamente del tutto inevitabile. Avendo noi detto che il ricorrere sempre all'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa deve tutelare il massimo di trasparenza, e questo lo può fare solo la commissione giudicatrice, sul punto effettivamente starei molto attento.

Un altro dato molto delicato è quello riferito dal presidente Cantone sulle perizie di variante. Avete scritto che su di esse entro trenta giorni bisogna esprimersi; Cantone dice che ciò non è possibile e che per alcune opere si è avuto bisogno anche di otto-nove mesi o addirittura di due anni; taglia poi la testa al toro affermando che, se gli si dà un termine, sia preferibile non mandargli proprio le perizie. Alla domanda del senatore Cioffi in riferimento a un termine ragionevole, risponde che termini non ne può dare, che non esistono termini, che non vuole termini. Anche questa affer-

mazione mi sembra un po' pesante, perché è verissimo – ho qualche esperienza professionale – che ci sono perizie che è complicato valutare in trenta giorni, ma non stabilire un termine può significare bloccare un'opera a vita e questo francamente mi sembra insopportabile. Quindi, o si elimina l'idea di mandarle sempre all'ANAC (anche qui tornando indietro a un'interpretazione molto classica di noi parlamentari, non mia, per cui perizia è uguale a furto, mentre in realtà la perizia di variante molto spesso è assolutamente necessaria per chiudere un'opera), oppure un termine ci vuole; non si può pensare che non ci sia un termine e non credo di doverne spiegare il motivo.

Sul subappalto, invece, ritengo che abbiate fatto un ottimo lavoro nel correttivo, in armonia non solo con la legislazione europea ma anche con la logica, quindi vi inviterei a non cambiare troppo opinione al riguardo.

Anche sulla progettazione il Consiglio di Stato, dal mio punto di vista, fa un errore, al netto della circostanza che le cose dette dal collega sul fatto che poi si esprimono loro mi induce qualche timore. Anche il tema di privilegiare la progettazione all'interno delle amministrazioni è assolutamente in contrasto con il buon senso e con la centralità della progettazione. Se si vuole che ci sia una centralità della progettazione bisogna fare bene i progetti esecutivi; ora, è oggettivamente difficile che progetti esecutivi fatti bene possano farli le persone che lavorano all'interno delle amministrazioni, che invece farebbero un altro tipo di lavoro e importerebbero i *file* realizzati altrove. Quindi al riguardo terrei duro, nonostante quanto detto dal Consiglio di Stato.

Il mio punto di dissenso circa la relazione del Ministro concerne l'innalzamento della soglia da 1 a 2 milioni di euro, perché in realtà non hanno molto torto le imprese a dire che per opere troppo piccole, sotto il milione di euro, è difficile fare un'offerta economicamente più vantaggiosa; non ci sono proprio gli elementi. Un milione di euro per una strada, per esempio, per riasfaltare qualche chilometro: che proposta si fa? Ha ragione chi dice che di fatto si scende mascherando al massimo ribasso, perché si dirà che utilizzerà allo stesso prezzo il prodotto migliore possibile, per stare ora in questo esempio. C'è anche un'altra piccola negatività, che per la verità favorisce i progettisti ma non le imprese: le imprese piccole, quelle che partecipano alle gare sotto il milione, non sono proprio attrezzate per fare offerte economicamente più vantaggiose. Allora, da un lato tutto ciò oggettivamente apre un mercato ai professionisti, dall'altro si rischia davvero di non farle partecipare perché non sono in grado di sostenere la spesa. Farei pertanto una piccola riflessione al riguardo, fermo restando ovviamente che non è su questo che si gioca la bontà del correttivo.

MATARRESE (CI). Signor Presidente, signor Ministro, sul subappalto a mio avviso dobbiamo formulare una valutazione di carattere politico. Ora, una valutazione politica non può tenere conto dello stato di fatto di questo strumento e dei limiti posti al subappalto (che sono anche oggetto di attenzione europea), che di fatto non hanno stroncato il fenomeno

mafioso all'interno degli appalti. È una misura inefficace perché non ha prodotto i risultati sperati. Osserviamo anche che le infiltrazioni mafiose sono molto forti nel settore della finanza, nel settore degli investimenti in tecnologie. Quindi, che facciamo? Stabiliamo dei limiti anche in questi altri settori?

L'opportunità di togliere i vincoli al subappalto significa, per una serie di piccole e medie imprese, che sono il tessuto vero delle imprese italiane, poter accedere a un bacino di lavoro molto più ampio. Come diceva lei in premessa, i grandi investimenti sulle grandi opere infrastrutturali che caratterizzano l'investimento pubblico le escluderebbero totalmente. Invece, consentire a questa platea di piccole imprese di entrare nei grandi appalti con il subappalto dà forza alle imprese, in quanto diamo un fattore produttivo fondamentale che altre imprese europee hanno e che solo in Italia non abbiamo; diamo una flessibilità al mondo del lavoro; diamo una flessibilità alle grandi imprese che, se non hanno la possibilità nei momenti di crisi e di mancanza di investimenti di essere flessibili sui costi fissi, che sono quelli che poi si portano sul subappalto, significa portarle al fallimento. E noi verificiamo nel nostro settore, nel settore delle costruzioni, che il 50 per cento delle grandi imprese sono andate in *default*, proprio perché la carenza di investimenti porta i costi fissi ad avere una notevolissima incidenza e quindi il subappalto rende più flessibile il fattore produttivo a vantaggio delle imprese.

Quindi, il contesto attuale implica politicamente la necessità di liberare il mondo delle imprese da questi lacci e laccioli, perché di fatto, quando si pone un limite al prezzo del subappalto del 20 per cento, vi è un'aperta violazione della concorrenza europea. Ci si potrebbe chiedere per quale motivo in Francia il subappaltatore lavora in condizioni di mercato ben diverso, non ha un prezzo garantito con una soglia del 20 per cento massimo. Qual è il senso della terna se l'autorizzazione al subappalto per legge implica che l'amministrazione per quaranta giorni deve fare tutte le verifiche sul casellario giudiziario che viene prodotto dal subappaltatore sullo stato societario, sulle iscrizioni? Ci sono le *white list*, ci sono tutta una serie di controlli che vengono fatti dall'amministrazione prima di concedere il subappalto e sinceramente non si capisce qual è il senso della terna se non di aumentare, su tre soggetti, il controllo da parte della pubblica amministrazione, quindi aumentare i tempi di esecuzione delle opere.

Credo che questi fattori siano abbastanza determinanti anche per liberare il mondo del lavoro e renderlo effettivamente accessibile anche alle possibilità di crescita delle piccole e medie imprese nei settori dove ci sono i maggiori investimenti.

In ultimo evidenzio che, avendo esteso la definizione di subappalto, andiamo anche ad estendere il pagamento diretto non solo, come prima, a subappaltatori e cottimisti, ma anche ai prestatori d'opera e ai fornitori. Quindi di fatto abbiamo estromesso l'impresa dalla gestione totale dei pagamenti e dei fattori produttivi. Questo è un intervento che auspico all'interno della rivisitazione del subappalto.

Sul discorso di elevare la soglia, condivido a pieno le eccezioni operative poste prima. Gran parte degli investimenti i Comuni li hanno in piccole opere che molto spesso ricadono, oltre ai fattori che diceva prima il senatore Margiotta, anche nel contenzioso che nasce a seguito dell'offerta economicamente più vantaggiosa su opere che tecnicamente non la giustificano. Quindi, l'esclusione automatica di fatto renderebbe accelerato il percorso, perché blinderebbe l'amministrazione da ricorsi e consentirebbe all'amministrazione di investire e di rendere esecutive le opere. Credo che questo sia un fattore importantissimo perché le piccole amministrazioni, i Comuni, che sono quelli che gestiscono le opere più vicine ai cittadini, non hanno una struttura tecnica in numero e in capacità tali da gestire un'offerta economicamente più vantaggiosa, che richiama l'ANAC per la composizione della commissione aggiudicatrice, che richiama la progettazione che le piccole imprese non possono fare e i Comuni neanche hanno le risorse. Quindi direi che l'esclusione automatica, l'innalzamento della soglia forse sai la via più veloce per realizzare gli investimenti nei territori con i Comuni.

Così come sulle varianti all'ANAC (lo evidenziai anche in Aula quando fu predisposta la legge), è evidente che il collo di bottiglia dell'ANAC sulle varianti è straordinario, perché il limite di 500.000 euro significa che tutta l'Italia arriva all'ANAC. Quindi lì andrei a elevare la soglia, perché l'ANAC possa intervenire sulle varianti dove effettivamente c'è un occhio grande da andare a verificare, c'è una possibilità importante di variazione dei lavori significativi, e non su opere che sono di piccolo importo e con varianti di piccolissimo importo, su cui una struttura deve sindacare anche in maniera non vincolante. Da quel punto di vista, eleverei anche la soglia.

Inoltre (sempre per liberare il mondo delle imprese dagli adempimenti, perché credo che sia uno dei principali obiettivi di questo correttivo), inserire la congruità della manodopera nel DURC è sicuramente – lo evidenziava anche Cantone – un appesantimento notevole, perché oggi riscontriamo che il DURC (un certificato emesso da tre enti: casse edili, INPS e INAIL) va in ritardo di per sé perché non c'è armonizzazione. Lo stesso sistema di armonizzazione crea problemi: molto spesso l'INPS arriva dopo due-tre mesi; questo inficia la possibilità di aggiudicare i lavori in sede di gara. Quindi introdurre la verifica di congruità sui singoli appalti significa andare a recuperare dati di dettaglio che su tre enti credo che non si recupereranno mai. Questo significherebbe impossibilità di aggiudicare i lavori, anche se sono aggiudicati, nella verifica degli adempimenti formali come quello del DURC. Quindi questo sinceramente lo risparmierei, anche perché di fatto non ha un'utilità pratica.

In ultimo, evidenzio che c'è una sanzione estremamente penalizzante per le imprese, specie in questo momento di crisi. Da una parte diciamo fisco amico e dall'altra diciamo che se un'impresa è inadempiente dal punto di vista contributivo o fiscale per tre anni viene sospesa la partecipazione alle gare d'appalto. Credo che questo sia un po' un controsenso, perché innanzitutto non c'è una sentenza in giudicato, un accertamento

tecnico che motivi l'esclusione. In altri parametri nello stesso articolo vengono subordinate alle verifiche di accertamento disposizioni analoghe sulla sicurezza e su altri inadempimenti d'impresa. Ma credo che in questo momento di grandissima crisi non consentire alle imprese la partecipazione per tre anni per un solo inadempimento, peraltro non accertato, significa toglierle di fatto dal mercato, perché non aiutiamo a risolvere il problema dell'inadempimento ma le escludiamo automaticamente dalla possibilità di recuperare.

Torno quindi alla premessa: valutiamo il subappalto dal punto di vista politico. Infatti, se prendiamo in considerazione quanto indicato dalla direttiva europea, non possiamo non ravvisare fortissimamente il rischio di incorrere nelle sanzioni, proprio perché si va ad alterare gli equilibri concorrenziali che sono alla base di un libero mercato.

Per quanto invece riguarda quanto sollevato dal CSM in merito alla questione di ordine pubblico, credo che la storia dimostri che l'ordine pubblico non è beneficiato da questo strumento che è in vigore da quasi cinquant'anni e non ha portato alcun vantaggio concreto. Noi invece siamo qui ancora oggi a ragionare se inserire ulteriori restrizioni quando diversamente dovremmo facilitare l'apertura del mercato e l'accesso alle imprese e, soprattutto, ai lavoratori.

SONEGO (*Art.1-MDP*). Signor Presidente, signor Ministro, sarò brevissimo, andrò, diciamo, per pillole.

Innanzitutto, è bene che l'istruttoria del dibattito pubblico possa arrivare in Conferenza dei servizi, altrimenti derubrichiamo l'importanza di questa istituzione e ammettiamo in maniera esplicita che facciamo finta di fare qualcosa.

Per quanto riguarda Autostrade, si pone la questione del progetto definitivo nelle procedure di gara (definiamolo così usando l'immagine che è stata impiegata). Bisognerà trovare un punto di equilibrio, perché il piano economico-finanziario è insufficiente per mettere a gara qualcosa di ragionevole. Capisco che il riferimento al progetto definitivo possa essere eccessivo, però noi dobbiamo sapere esattamente, in maniera esigibile, qual è l'oggetto della concessione.

Rimanendo sullo stesso tema e sempre con riguardo al progetto, si pone la questione di questa fase transitoria. Prendo atto dell'interpretazione proposta dal Ministro (che mi fa piacere) per cui i 24 mesi scattano dalla data di entrata in vigore del correttivo e non del provvedimento originario. In questo caso, se si fa riferimento al definitivo, si rileva oggettivamente il problema che in 24 mesi non si riesce a procurare il definitivo. Pertanto, per evitare che, al fine di risolvere tale questione, si dia poi la stura ad un regime eccessivamente liberale *sine die*, propongo che si definisca una norma che regoli il regime transitorio e che sia valida per le procedure di gara che vanno applicate per le gare già scadute (e le gare vanno fatte entro i ventiquattro mesi). Comprendo che siamo di fronte ad una situazione contingibile e urgente, ma quel regime transitorio non

può essere un regime vigente *sine die*. Immaginiamo, quindi, un doppio regime, un doppio binario temporale.

Per quanto poi riguarda la suddivisione tra l'80 e il 20 per cento, propongo di mantenere l'impostazione già esistente. Rammento nuovamente che alcune concessionarie investono solo in manutenzione, la cui spesa, cioè, consiste solo nella manutenzione. Va benissimo dal punto di vista sistematico che nell'articolo 1 ci sia una migliore definizione del concetto di manutenzione ordinaria e straordinaria, ma è comunque insufficiente. Mantenere quindi la suddivisione tra l'80 e il 20 per cento è importante.

Tutto ciò viene ripreso in considerazione sulla base di spinte molto varie, anche persino di natura sindacale, lo sappiamo tutti; ma sono spinte che mi lasciano indifferente, anche quelle sindacali, e questo perché vale il principio che se si tutela un determinato dipendente, controllato dalla concessionaria e iscritto alla CGIL (la CGIL come un qualsiasi altro sindacato), si finisce che si crea un danno, uno svantaggio ad un altro lavoratore, magari iscritto come quello al medesimo sindacato. Quindi, alla fine, non regge il principio secondo cui facciamo regole o le modifichiamo per tutelare il lavoro – è questa la definizione più appropriata – perché si protegge un iscritto alla CGIL a discapito di un altro iscritto. Stiamo attenti a questo meccanismo.

In merito alla *partnership* pubblico-privato, anch'io mi iscrivo al *club* degli amici del ministro Delrio, ovviamente con l'auspicio che sia un *club* maggioritario. Sono infatti a favore della quota del 49 per cento, in primo luogo perché, come è noto, sono molto governativo; ma al di là di questa opzione ideologica e pregiudiziale esistono questioni di merito. Non si può superare la soglia del 49 per cento per le note ragioni evidenziate da EUROSTAT, e questo è un criterio oggettivo. Ma perché non andare sotto la soglia del 49 per cento? Vi chiedo a questo punto se qualcuno è in grado di esporre una motivazione razionale per la quale è giusto prevedere la quota del 30, del 27, del 31 o del 6 per cento. Nessuno è in grado di argomentare le ragioni di queste scelte. Chi propone come giusta una quota inferiore al 49 per cento è perché gli piace quel numero. Lo scopo del partenariato pubblico-privato (PPP) è fare in modo che per un investimento che richiede la partecipazione pubblica l'intervento dello Stato possa essere il più contenuto possibile. Questo è lo spirito. E noi otteniamo questo risultato attraverso le procedure concorrenziali pubbliche: la stazione appaltante deve stabilire la quota di partecipazione tra pubblico e privato e perché questo sia possibile varerà una procedura pubblica e concorrenziale e sarà poi il mercato a dare le giuste indicazioni. Se la gara è ben fatta, sarà il mercato a stabilire che la quota di partecipazione pubblica è, ad esempio, del 31 per cento anziché del 29. Faccio un esempio: se (detto in maniera prosaica) voglio fare un piacere ad un mio amico, posso lasciare che lui faccia l'investimento ed io, che rappresento il pubblico, partecipo per il 35 per cento; dovendo però attivare una procedura pubblica e concorrenziale, è probabile che intervenga un terzo soggetto, che non è amico del secondo, il quale sostiene che il progetto in questione è bancabile sulla base di un contributo del 23 per cento da parte del pub-

blico. A quel punto la quota partecipativa del soggetto pubblico nella procedura PPP è stabilita dal mercato, né da un progettista né da nessun altro. Questo è l'unico criterio oggettivo. Quindi, signor Ministro, spero che il *club* di cui parlavo prima si allarghi.

In ordine al subappalto al ribasso, in Italia esistono problematiche domestiche come la criminalità organizzata, anche se poi è noto che l'Europa fa finta che in altri Paesi questi fenomeni non esistano; in realtà, tutto il mondo è paese e non è che in Francia si rubi di meno, semplicemente si fanno meno processi e questo per due ragioni: non è prevista l'obbligatorietà dell'azione penale; inoltre, se un pubblico ministero fa un dispetto a un Ministro, il giorno dopo verrà trasferito nei territori d'oltremare. È tutta lì la differenza. Pertanto, su tali questioni, proprio per motivazioni di carattere domestico, propongo di mantenere l'impostazione italiana, più restrittiva rispetto a quella indicata dalle direttive europee.

Concludo con la questione relativa alla progettazione definitiva. Abbiamo visto che si intende estendere l'esenzione dal divieto di affidamento congiunto anche alla locazione finanziaria. Attenzione: guardate che ci sono in giro per l'Italia stazioni appaltanti che pensano di fare ospedali con la locazione finanziaria. Domanda: ci fidiamo che qualcuno faccia un ospedale affidando all'esecutore la realizzazione di quel progetto in locazione finanziaria senza che ci sia un progetto esecutivo? Stiamo parlando di un'opera di straordinaria complessità tecnologica. Gli ospedali che si costruiscono oggi sono opere molto complesse. Ci fidiamo di concedere la realizzazione di queste opere senza un progetto esecutivo? Quindi, attenzione. Tutto qui.

FILIPPI (*PD*). Signor Presidente, vorrei fare alcune considerazioni di carattere generale e spero di buon senso.

Ho sinceramente apprezzato l'intervento del Ministro, innanzitutto per il realismo: ha dimostrato a mio avviso grande duttilità, ragionevolezza e soprattutto rispetto istituzionale. Non mi riferisco al rispetto nei confronti del Parlamento sovrano nella sua forma canonica; anzi, casomai ho apprezzato il Ministro per le considerazioni, esplicite ed implicite, che ha fatto in ragione dei pareri e delle osservazioni pervenute, cosa apparentemente banale, ma assolutamente non scontata per quello che abbiamo visto in questi anni.

Seconda riflessione. Credo – lo dico parlando per me, ma ovviamente estendendolo a tutti – che dobbiamo riflettere su cosa abbia voluto significare riscrivere integralmente il codice degli appalti, fra l'altro senza prevedere regimi transitori e ponendoci degli obiettivi molto sfidanti. Questa difficoltà è stata, a mio avviso, accresciuta da due ulteriori ostacoli che si sono frapposti. Il primo è sicuramente costituito dai tempi ristretti con cui abbiamo dovuto operare. Lo dico perché credo che da parte nostra – lo dico anche per rispetto nei confronti del Ministro – si debba anche segnalare qualche errore da noi compiuto come Parlamento per quanto riguarda le forme ed i limiti temporali della delega. Questo va detto: sarebbe stato

auspicabile non già un solo decreto ma più decreti correttivi, con un maggior tempo di attuazione.

Un altro elemento di difficoltà, che almeno per me era chiaro fin dall'inizio, risiede nel fatto che molto spesso gli obiettivi delle direttive comunitarie erano probabilmente divergenti rispetto alle nostre necessità. In una parola: le direttive indubbiamente accrescevano il tasso di discrezionalità delle stazioni appaltanti, quando invece noi, anche per l'esperienza pregressa, avremmo forse avuto una necessità esattamente contraria. Questo è un elemento di contraddizione non banale.

Tra l'altro, credo che il grande merito sia stato anche quello di tentare di sperimentare forme d'innovazione non banali nel nostro contesto normativo. Pensiamo alla questione – ora derubricata dal punto di vista dell'attenzione – legata alle *soft law*, alle direttive di attuazione: un elemento che secondo me non doveva passare inosservato e su cui credo dovremo invece concentrare la nostra attenzione.

Non entro nel merito di molte altre questioni – sebbene ne sarei tentato – ma voglio fare poi due considerazioni di carattere generale.

In merito all'attività prodotta in quest'anno di sperimentazione sia come Governo che con le audizioni del Parlamento, per capire lo stato di attuazione, credo che vadano sottolineati due aspetti tra i tanti. In primo luogo, uno stato di difficoltà degli apparati dello Stato periferico. Considero con questo termine ovviamente anche enti locali e Regioni, perché al di là delle sollecitazioni, i dati che lo stesso Ministro ci rappresentava ci parlano di uno stato dei fatti che anche in questo caso, oggettivamente, non è corrispondente alle necessità. Le tante forzature che abbiamo ricevuto rispetto ad abbassamenti della soglia progettuale ci rappresentano uno stato di sofferenza che si è prodotto negli anni. Qui probabilmente occorrerebbe una fase di adeguamento, di maggior temporalizzazione, per consentire anche agli enti locali e alle Regioni di arrivare all'obiettivo che abbiamo voluto e che rivendichiamo. Il progetto esecutivo a base d'asta è un elemento che ovviamente non si attiva come uno *switch* di tipo *on-off*. Credo che questo debba essere sicuramente un elemento di riflessione. Più in generale, abbiamo anche raccolto dalle osservazioni che ci sono state fatte dalla Protezione civile e soprattutto dal Commissario straordinario per la ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto del Centro Italia. Credo ci sia una difficoltà oggettiva rispetto ad un cambio di passo dal punto di vista degli enti locali. È una riflessione seria che non possiamo consegnare soltanto a loro. Credo inoltre sia riduttivo farne carico dal punto di vista normativo: probabilmente una qualche riflessione rispetto ad un innalzamento dell'efficienza e della capacità di intervento degli apparati dello Stato periferico e territoriale – perché comunque sempre di Stato si tratta – dobbiamo farla.

L'ultima considerazione che volevo fare riguarda sempre lo stato di sofferenza che abbiamo evidenziato – emerso un po' in tutti gli interventi che mi hanno preceduto, e non entro anche qui nel particolare – ed in particolare il rapporto pubblico-privato, che purtroppo nel nostro Paese funziona un po' peggio che da altre parti. Credo che purtroppo il problema

sia davvero culturale: vale tanto per la questione delle concessioni quanto per la finanza di progetto.

Circa la finanza di progetto – condivido quello che diceva benissimo il collega Sonogo e quanto prima affermava il Ministro – non è una questione di soglie, ma ovviamente di mettere al centro il piano finanziario e – aggiungo un'altra postilla – anche il controllo dello Stato rispetto al privato. Molto spesso, infatti, ci limitiamo al *closing* finanziario o alla gara e poi dopo chi si è visto si è visto (talvolta neppure alla gara: concessioni *docent* per capirsi). Sarebbe simpatico quanto meno anche soltanto minacciare una delegificazione delle concessioni per vedere cosa succede. Le concessioni vanno controllate.

Un'ultima notazione, e chiudo davvero. Mi ha fatto molto piacere, Ministro, che le abbia ripreso un'osservazione che – credo – veniva fatta al Consiglio di Stato (il mio riferimento potrebbe essere inesatto, ma ne condivido i termini). Probabilmente non bisogna chiudere la partita qua; o comunque, una volta chiusa, riapirla (evidentemente, immagino, con un'altra legge delega), anche per concedere un tempo, come dire, di verifica sul campo e ovviamente per sgombrare dal terreno di gioco un atteggiamento che a me è risultato insopportabile e verso il quale sono insofferente. Mi riferisco ad una resistenza alle norme, molto strumentale, di moltissimi operatori pubblici e privati. Probabilmente non è passato il messaggio – o se è passato ha generato un effetto opposto a quello atteso – che son cambiate le regole del gioco. Probabilmente c'è bisogno di tempo, probabilmente c'è bisogno di altre cose ma è bene insistere su questo messaggio con gli opportuni adeguamenti. Un certo modo di procedere nel nostro Paese va sanato e corretto anche in termini radicali, e se c'è da aggiustare ancora qualcosa – io credo di sì, probabilmente con una maggior socializzazione degli interventi – si deve fare e bisogna operare in tal senso. Questo messaggio vorrei che passasse in maniera forte da parte di tutti ed anche ovviamente nelle modifiche che dovremo apportare con il decreto correttivo.

SCIBONA (M5S). Signor Presidente, sarò molto breve anche perché avevo detto che non sarei più intervenuto su questo tema del codice, ma i colleghi si son dimenticati di fare due puntualizzazioni. Anzitutto mi riferisco al tema delle concessioni, in ordine alle quali a questo punto credo che anche al di fuori del nostro Gruppo ci sia in realtà condivisione nel voler separare totalmente la gara-concessione dalla gara-progettualità. Sono aspetti distinti e separati che devono compiere due percorsi diversi e non devono essere interdipendenti.

L'altra puntualizzazione riguarda il *débat public*, per il quale arrivo anche a dire che potrebbe essere opportuno rendere vincolante a patto che contenga un'indicazione alla cosiddetta opzione zero. Lo dico perché ad esempio, in merito al *débat public*, alla condivisione e alla trasparenza, in Val di Susa si sta andando avanti da anni con un documento che viene chiamato «accordo» quando ha una sola firma sotto; quindi, è un accordo blindato, un accordo con se stessi. Pertanto, va bene, facciamo pure i di-

battiti pubblici, ma che siano veramente reali e contengano l'opzione zero; ma a quel punto, se passa l'opzione zero come decisione reale e condivisa, si deve bloccare tutto.

RANUCCI (PD). Signor Presidente, vorrei fare tre considerazioni.

Mi iscrivo anche io nella squadra politica e tecnica del Ministro.

Signor Ministro, vogliamo ricordare a tutti cos'è il *project financing*? È la costituzione di una società di progetto a cui partecipano finanza, costruzione e gestione. Il problema di questo Paese è che troppo spesso le società di costruzioni hanno pensato di diventare a loro volta appaltanti e di non fare una gestione completa. Questo è uno dei motivi del problema, oltre al fatto che spesso le banche non hanno seguito i progetti. Credo quindi che non sia un problema, come ha detto il senatore Sonogo, del 49, del 20 o del 30 per cento, ma di assunzione di responsabilità, vale a dire che chi fa il *project financing* costruisce, finanzia e gestisce, e se pensa di fare solo una parte, è sbagliato il *project financing*.

Personalmente, in un primo momento ero addirittura per i 500.000 euro di soglia. Non è vero che non si possono fare delle offerte. Mi scuso poi con il mio collega Salvatore Margiotta, ma anche sull'asfaltatura di qualche chilometro di strada si può fare perché ci sono le tecnologie, i materiali, le innovazioni tecnologiche. Non raccontiamoci bugie per rimanere fermi.

Ultima questione. Signor Ministro, vorrei sapere il contenzioso che l'ANAS ha nei confronti delle aziende. Qual è l'entità del contenzioso aperto? Vogliamo dirci, una volta per tutte, che questo è un cambio di passo e cominciamo a guardare gli appalti come una risorsa per il Paese e non come una risorsa per gli avvocati?

DELRIO, *ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. Signor Presidente, se mi consente, rispondo brevissimamente. Mi rendo conto che la mia replica sarà insufficiente, perché la complessità delle vostre osservazioni e anche la competenza meriterebbero un'articolazione diversa.

Sull'appalto integrato, sono assolutamente convinto che stiamo mantenendo il progetto e la progettualità al centro e che queste modifiche, che riguardano l'urgenza e i progetti definitivi approvati in precedenza, non intaccano la sostanza della nostra scelta. Lo ribadisco perché l'ho già detto al senatore Margiotta e perché questo aspetto è molto importante. Peraltro, abbiamo osservato un fenomeno molto positivo, vale a dire l'aumento degli incarichi di progettazione del 52-53 per cento nel 2016. Quindi il Paese si sta avviando verso questa direzione ma possiamo dirci tutti parte del codice appalti approvato, me compreso. Del resto il Governo lo ha almeno condiviso: forse non sarà stato protagonista come il Parlamento ma lo ha condiviso. Quindi, consentitemi di affermare che la scelta della centralità progettuale per noi rimane fondamentale: il progetto è centrale e l'appalto integrato non ha scorciatoie. Tuttavia – ribadisco – è chiaro che questa scelta ha un carattere di transitorietà, perché è una scelta dettata più dalle paure che da una reale necessità, dal momento che in tutta Europa si agi-

sce diversamente. Questo è il punto. Ma è evidente che in questa fase – e tutti ne siamo convinti – sia utile per il Paese avere questi vincoli per tutta una serie di questioni.

Ringrazio molto coloro che hanno aderito alla mia proposta sul *project financing*, ma purtroppo non so se ce la faremo. Mi pare comunque che il tema reale, nell'ambito del *project financing*, sia la serietà della proposta economico-finanziaria, la centralità e la sostenibilità di un progetto realmente utile alla comunità. Non dimentichiamoci che far costruire in *project* un bene, un'opera, fa sì che dopo il bene rimanga al pubblico. Quindi, attenzione, altrimenti perdiamo di vista il fatto che se faccio costruire una piscina comunale in *project* risparmio la metà dei soldi, ma dopo i vent'anni di concessione il bene rimane mio. Quindi io posso determinare le tariffe calmierate, il piano economico-finanziario e così via. Non riesco a capire dove sia la mancanza di interesse. Credo invece sia giusto, come diceva correttamente il senatore Sonogo, che ci si cimenti su questo e si stimolino i privati a fare l'offerta migliore con il contributo pubblico minore, perché si possono avere tante proposte. Ho appurato tuttavia che il Consiglio di Stato ritiene che questo comporti una diminuzione del rischio a carico del privato; francamente non vedo in che modo.

Quanto agli altri temi che abbiamo affrontato insieme, ad esempio il subappalto, valgono le stesse motivazioni di prudenza da voi espresse a vario titolo. È un tema di delega, quindi riguarda soprattutto il Parlamento; noi staremo molto attenti ai vostri suggerimenti, come credo siamo sempre stati.

Alcune questioni puntuali le devo verificare, tipo il codice dell'edilizia ed altre. Sulle concessioni autostradali ho avuto già uno scambio di vedute con il senatore Esposito per la mia affermazione della volta scorsa. Probabilmente mi sarò spiegato male, per cui voglio precisare che, a regime, le manutenzioni ordinarie su una grande tratta autostradale (sostituzione di una lampada nella galleria, falciare l'erba, tappare una buca) rappresentano davvero l'1 per cento dell'importo complessivo della spesa relativa a un'autostrada. È chiaro però che se nel computo della manutenzione straordinaria ci metti la sostituzione dei *guardrail* per 15 chilometri e la sostituzione del manto stradale per 20 chilometri è evidente che hai cifre diverse. Ma qui si tratta di definire bene cosa si intende per manutenzione ordinaria. Per me manutenzione ordinaria è la sostituzione della lampadina, non il rifacimento degli impianti di illuminazione per questioni di sicurezza e adeguamento alle normative europee. Non so se mi spiego; sono due cose differenti e non mi sarei mai permesso di raccontare delle bugie, anche perché poi le avrei offerto un *assist* troppo facile e non è mia abitudine, mi permetta.

È chiaro che il tema delle manutenzioni ha un senso se viene limitato moltissimo il significato di manutenzione ordinaria, anche se mi pare che l'argomento sia stato ormai risolto alla radice dai pareri pervenuti. Credo che complessivamente il correttivo vada a chiarire molte questioni. Abbiamo parlato di molteplici problemi aperti, ma non dei problemi che risolve il correttivo, come qualcuno ha sottolineato. Poi l'onorevole Matar-

rese, su alcune questioni, ha fatto dei ragionamenti che io francamente condivido, anche se non apparteniamo allo stesso partito.

Occorre anche decidere se, sulle questioni che riguardano il subappalto, il *project* e quant'altro, il modo migliore per combattere la corruzione in Italia sia quello di adattare le norme europee alla nostra situazione o invece non sia quello di aderire pienamente alle normative europee, provando a comportarci come un Paese normale e quindi aumentando gli altri livelli di valutazione, controllo e così via. Chiaramente si tratta di una scelta molto difficile sul piano politico. Qui il mio *sentiment* conta poco, però è senz'altro vero che con la limitazione del subappalto non abbiamo ottenuto gli effetti che speravamo, e questo mi pare un dato di fatto, perché non saremmo seri se dicessimo che la limitazione del subappalto ha consentito il controllo delle infiltrazioni mafiose. Andrebbe fatta pertanto una riflessione. Poiché la politica è anche l'arte del possibile, nelle condizioni in cui siamo e nella situazione attuale, credo sia più prudente abbracciare oggi questo tipo di impostazione.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro Delrio per il contributo fornito ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito delle procedure informative in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.

