

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Giovedì 15 marzo 2012

Plenaria

380^a Seduta

Presidenza del Presidente
GRILLO

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

La seduta inizia alle ore 8,40.

OMISSIS

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti sulle prospettive di riforma della normativa in materia di contratti pubblici

Il presidente GRILLO dà il benvenuto al vice ministro Ciaccia, ricordando che gli ultimi mesi hanno visto una serie di iniziative del Governo in materia di opere pubbliche, che la Commissione ha condiviso e sostenuto, quali quelle in materia di *project bond*, obbligazioni di scopo, *project financing* e contratto di disponibilità.

Dopo aver ripercorso le evoluzioni della normativa di settore, a partire dalla legge Merloni del 1994, evidenzia la necessità di consolidare il quadro legislativo, alla luce delle novità introdotte dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 1 del 2012.

Comunica che il vice ministro ha manifestato la sua disponibilità a partecipare alle sedute in cui l'8^a Commissione esaminerà gli atti comunitari di riforma delle direttive appalti.

Il vice ministro CIACCIA ringrazia il Presidente e i membri della Commissione per l'occasione offerta di aprire un dialogo col Parlamento sulle prospettive di riforma della normativa in materia di contratti pubblici, che presentano profili sia di livello europeo che di livello interno.

L'Unione europea ha iniziato un processo di ripensamento delle direttive in materia di appalti attraverso l'adozione del «Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici – Per una maggiore efficienza del mercato europea degli appalti», a cui ha fatto seguito la predisposizione di tre proposte di direttiva nn. COM (2011) 895 definitivo, COM (2011) 896 definitivo e COM (2011) 897 definitivo, che sostituiscono le direttive 17 e 18 del 2004.

Manifesta apprezzamento per la decisione dell'8^a Commissione di iniziare a esaminare tempestivamente tali atti comunitari, sottolineando l'importanza dell'esame da parte del Parlamento della normativa europea in fase ascendente. Ricorda che sulla materia oggetto dei provvedimenti citati il Ministero per le politiche dell'Unione europea ha istituito un tavolo di consultazione con le amministrazioni interessate, i cui lavori hanno avuto inizio il 17 gennaio scorso e si concluderanno, presumibilmente, prima dell'estate.

Ripercorre le novità introdotte nel nuovo pacchetto di direttive, a partire dalla previsione di un atto specificamente dedicato alle concessioni. I provvedimenti in questione sono finalizzati a modernizzare e snellire le procedure e a superare le incertezze del diritto, attraverso strumenti quali: il maggiore ricorso agli strumenti telematici; l'introduzione della nuova procedura di affidamento del partenariato per l'innovazione; l'impiego degli appalti pubblici per il perseguimento di finalità sociali; la precisazione del concetto di avvalimento; la riduzione dei termini per la presentazione delle offerte, nonché il ricorso alla suddivisione in lotti, finalizzato a favorire l'accesso al mercato da parte delle piccole e medie imprese.

Le proposte di direttiva presentano certamente profili che meritano un maggiore approfondimento e criticità che dovranno essere risolte nel corso della fase ascendente quali, ad esempio, la distinzione tra servizi prioritari e non prioritari; la possibilità di inversione dell'esame dei criteri di selezione e aggiudicazione; i requisiti reputazionali, in relazione ai quali è necessario garantire maggiore oggettività; la previsione di alcuni adempimenti eccessivamente onerosi per le stazioni appaltanti.

A livello nazionale, si sono susseguiti numerosi interventi normativi, a partire dal decreto-legge n. 70 del 2011 per giungere al recente decreto-legge sulle semplificazioni, che hanno introdotto o modificato circa cento

disposizioni normative, senza contare quelle collegate. Tali interventi non sono estemporanei ma si collocano in una visione di sistema, che nasce dal convincimento che il risanamento dell'economia non può non tenere conto delle infrastrutture come volano della ripresa. Di tutto ciò, del resto, l'8ª Commissione è assolutamente consapevole, come risulta da tutti gli atti da essa approvati.

Come ricordato dal presidente Grillo, si pone ora la necessità di giungere a un consolidamento che crei condizioni ancor più favorevoli per il partenariato pubblico-privato e la finanza di progetto.

Per tale motivo, è stato attivato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un tavolo di ascolto, a cui partecipano gli operatori del settore, che prosegue la positiva esperienza inaugurata dal precedente Governo, con un analogo tavolo coordinato dall'allora vice ministro Castelli. Il nuovo gruppo di lavoro, avvalendosi del prezioso contributo degli operatori, dovrà individuare i nodi ancora da sciogliere, che potranno poi trovare accoglimento in un disegno di legge di iniziativa governativa. Tra le questioni allo studio vi sono ulteriori misure sui *project bond*, mediante l'individuazione di un trattamento fiscale agevolato che attiri capitali di investimento anche stranieri; lo snellimento delle procedure finalizzate al raggiungimento delle intese con le Regioni per l'individuazione delle opere prioritarie; l'individuazione di meccanismi di composizione e superamento del dissenso; la creazione di un comitato di Ministri volto a unificare l'azione di Governo e a monitorare i soggetti realizzatori delle opere; un maggiore coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti nel finanziamento delle opere; il divieto di *reformatio in peius* dei contratti, in quanto i finanziatori investono solo in presenza di regole certe; l'individuazione di procedure di consultazione democratica sul territorio. A tale ultimo proposito manifesta apprezzamento per l'Atto Senato 2037, recante «Norme per la consultazione e la partecipazione democratica in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche», presentato dal senatore Menardi.

Il futuro disegno di legge di iniziativa governativa potrà poi delegare il Governo ad affrontare alcune questioni quali il consolidamento della normativa in materia di contratti pubblici; l'edilizia e il governo del territorio; il trasporto terrestre e marittimo, in coordinamento con il lavoro fin qui svolto dall'8ª Commissione in materia di riforma dell'ordinamento portuale.

Esistono poi alcune criticità che potranno essere risolte solo con modifiche costituzionali e, in particolare, la necessaria attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato delle infrastrutture strategiche nazionali e l'introduzione di leggi rinforzate, recanti disposizioni di principio, che possano essere modificate solo con maggioranze qualificate.

Il senatore CASTELLI (*LNP*) pone l'accento sul ruolo svolto dal Governo nelle sedi europee, considerata l'importanza dei provvedimenti che vengono ivi adottati. È dunque necessario istituire una linea di comunicazione stretta tra Governo e Parlamento, in quanto il Parlamento deve es-

sere informato sulle iniziative governative, mentre l'Esecutivo ha bisogno del sostegno del Parlamento durante le fasi di negoziazione dei provvedimenti.

Auspica che l'8ª Commissione possa individuare nuovi momenti di approfondimento di questioni quali la realizzazione delle opere per *Expo* Milano 2015 e il recupero di risorse per le infrastrutture. A tale ultimo proposito, meriterebbero una riflessione la mancata adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sul pedaggiamento della rete Anas e le disposizioni che prevedono la revoca di finanziamenti per opere non realizzate, i cui proventi non vengono però destinati nuovamente al Ministero delle infrastrutture.

Il senatore RANUCCI (*PD*) sottolinea l'importanza di puntare sulla semplificazione e sulla rapidità della realizzazione delle opere, risolvendo il problema dell'eccesso di contenzioso e curando la chiarezza delle norme. Evidenzia la centralità della questione dell'avvalimento e auspica che un trattamento fiscale agevolato volto a rafforzare la disciplina dei *project bond* possa già essere approvato nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012, in materia di semplificazioni tributarie, attualmente all'esame del Senato.

Il senatore CICOLANI (*PdL*) segnala che le Ferrovie dello Stato chiedono *extra* fideiussioni per l'affidamento dei lavori, che mettono in grave difficoltà sia le banche che le imprese, e sollecita il Ministero vigilante ad adottare direttive che impediscano sul punto deroghe al Codice dei contratti pubblici.

Lamenta il depotenziamento dell'articolo 53 del decreto-legge sulle liberalizzazioni, sostenendo che i livelli di sicurezza applicati in Italia debbano essere quelli previsti a livello europeo, in quanto l'introduzione di previsioni più stringenti rispetto a quelle applicate dagli altri Stati membri dell'Unione va a scapito della concorrenza. Invita infine il Governo a compiere una riflessione sul prolungamento delle concessioni autostradali.

Il senatore MENARDI (*CN:GS-SI-PID-IB-FI*) invita il Governo a vigilare, nel corso dei negoziati finalizzati all'adozione di nuova normativa europea, affinché non vengano introdotte disposizioni incompatibili con il quadro normativo italiano.

Pone inoltre in evidenza la necessità di ridurre i costi delle opere pubbliche realizzate in Italia, che sono significativamente più elevati di quelli degli altri Paesi europei, e di individuare modalità che garantiscano la conformità delle opere pubbliche al progetto originario.

Auspica infine una riforma delle Agenzie, che ne chiarisca e circoscriva i compiti.

Il senatore LADU (*PdL*) concorda con l'importanza di valutare attentamente gli atti comunitari durante la fase ascendente e afferma che il principale problema nella realizzazione delle opere pubbliche è attual-

mente rappresentato dall'eccessivo contenzioso. Avverte che le future iniziative legislative del Governo non dovranno comprimere le prerogative regionali e sollecita una riflessione sulla questione del massimo ribasso, che pone gravi problemi alla imprese.

Il vice ministro CIACCIA ribadisce la disponibilità a essere presente alle sedute della Commissione in cui verranno esaminati gli atti comunitari di riforma delle direttive appalti. Garantisce che il Governo dedicherà grande attenzione alla risoluzione del problema dell'eccessivo contenzioso e alla necessaria armonizzazione di norme europee e norme nazionali.

Concorda con la necessità di evitare l'*overdesign* e di riflettere sul reperimento di risorse per le infrastrutture e sulla fiscalità di vantaggio.

Assicura infine che non è intenzione del Governo comprimere le prerogative delle Regioni, bensì individuare competenze e tempi certi.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il vice ministro Ciaccia ed i senatori intervenuti, rinvia ad una prossima seduta il seguito delle comunicazioni.

La seduta termina alle ore 9,30.

