Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO n. 550

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 24 marzo 2016

I N D I C E

Commissioni permanenti

8ª - Lavori pubblici, comunicazioni:
Plenaria . . . . . *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; 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): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL); 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-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.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

Giovedì 24 marzo 2016

Plenaria

222ª Seduta

Presidenza del Presidente
MATTEOLI

Interviene il vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti Nencini.

La seduta inizia alle ore 9,20.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (n. 283)
(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 28 gennaio 2016, n. 11. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 16 marzo.

Il presidente MATTEOLI ricorda che la Commissione nelle precedenti sedute ha avviato la discussione generale sul provvedimento. Cede quindi la parola ai senatori che hanno chiesto di intervenire.

Il senatore MARGIOTTA *(PD)* rileva che numerose associazioni di categoria hanno inviato contributi alla Commissione lavori pubblici del Senato e alla Commissione ambiente della Camera per formulare osservazioni e proposte sul testo in esame. Anche i più critici riconoscono comunque la validità del lavoro di sintesi e di riordino della disciplina vigente fatto con il nuovo codice degli appalti e delle concessioni. Non mancano però elementi di perplessità, tra i quali segnala in particolare il numero molto elevato di provvedimenti attuativi previsto in vari punti

del codice per l'emanazione delle norme di dettaglio, il che pone seri interrogativi per la gestione della fase transitoria. In mancanza di norme chiare di raccordo, infatti, si potrebbe determinare grande confusione tra gli operatori e le stazioni appaltanti, con il rischio di paralizzare tutto il sistema degli affidamenti pubblici.

Venendo poi alle singole norme del testo, richiama l'attenzione sull'articolo 23, concernente i livelli della progettazione. In nuovo codice ha introdotto, come primo livello di progettazione, il progetto di fattibilità tecnica ed economica, che prende quindi il posto dell'attuale progetto preliminare. A suo avviso, tale innovazione, pur non contraria formalmente ai principi della legge delega, è però profondamente sbagliata: il progetto preliminare è infatti un vero progetto, circostanziato e corredato di una serie di specifiche tecniche; invece il progetto di fattibilità tecnica ed economica potrebbe ridursi a un mero studio di fattibilità, che non avrebbe certamente le caratteristiche per essere posto a base di un appalto o di una concessione.

Lo stesso articolo 23, al comma 8, afferma che agli appalti relativi ai lavori sono affidati di norma mettendo a base di gara il progetto esecutivo: tale disposizione stride però con il criterio, contenuto nella legge delega e recepito dall'articolo 95 del nuovo codice, di utilizzare come criterio di aggiudicazione dell'appalto quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infatti, in presenza di un progetto esecutivo già definito risulta molto difficile introdurre nell'offerta di un appalto o di una concessione di lavori miglioramenti significativi sotto il profilo qualitativo, come invece è normalmente possibile quando si pone a base di gara un progetto definitivo. Si rischia allora di indurre una sorta di massimo ribasso mascherato all'interno delle offerte, ad esempio aggiungendo nuovi elementi nell'opera o comprimendo i tempi di realizzazione della stessa, fermo restando il prezzo complessivo.

Segnala poi l'assenza, all'interno del provvedimento in esame, di una disciplina specifica per i servizi di progettazione, cioè di ingegneria e di architettura, che invece è stata più volte richiesta da tutte le associazioni di categoria del settore.

Si sofferma quindi sull'articolo 24, che fissa le norme in materia di progettazione interna ed esterna alle amministrazioni per i lavori pubblici. Al comma 1, tra i soggetti che possono svolgere incarichi di progettazione, nonché di direzione lavori e di supporto tecnico-amministrativo non sono definiti in modo adeguato i servizi di ingegneria, e manca altresì l'indicazione cogente che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni che fanno attività di progettazione debbono essere tutti muniti delle necessarie abilitazioni professionali.

Con riferimento all'articolo 177, relativo agli affidamenti dei concessionari, e in particolare all'obbligo, previsto al comma 1, di affidare mediante gara i contratti di servizi dei concessionari nel limite dell'80 per cento, segnala la richiesta, proveniente da molti professionisti, di escludere tale obbligo per le attività di progettazione.

Richiama poi uno degli allegati tecnici al provvedimento, che stabilisce che i professionisti possono utilizzare, per dimostrare i propri requisiti ai fini della qualificazione, il *curriculum* delle attività svolte negli ultimi tre anni: si tratta però di un vincolo troppo stringente, soprattutto in considerazione dell'attuale crisi economica, che rischia di penalizzare molti professionisti. Chiede pertanto di portare tale periodo di riferimento da tre a dieci anni.

Condivide invece l'indicazione contenuta di porre a gara il progetto definitivo, anziché esecutivo in presenza di lavori di rilevante complessità. Condivide altresì la norma di cui all'articolo 113 per quanto riguarda la nuova disciplina degli incentivi riconosciuti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di attività tecniche legate agli appalti, diverse da quelle di progettazione.

Richiama poi l'articolo 34 che disciplina i criteri di sostenibilità energetica e ambientale che debbono essere inserite nella documentazione progettuale e di gara degli appalti: secondo taluni osservatori, tale norma non offre adeguata attenzione alle esigenze ambientali, del riutilizzo e della sostenibilità energetica.

In relazione all'articolo 36, concernente i contratti sotto soglia, segnala l'esigenza di estendere per le procedure negoziate, gli inviti ad almeno tre o cinque operatori economici, a seconda delle soglie di valore dei contratti, rispettivamente a cinque o a dieci operatori, per assicurare maggiore trasparenza.

Vi è poi una richiesta, che egli ritiene condivisibile, di consentire, una volta aggiudicata una gara, di accedere agli atti già in sede di aggiudicazione provvisoria e non soltanto definitiva, in modo da permettere ai concorrenti risultati non vincitori di presentare tempestivamente eventuali ricorsi e alla stazione appaltante di agire fin da subito in sede di autotutela, ove ritenuto necessario.

Con riferimento all'articolo 77, sulle commissioni di aggiudicazione, condivide l'esigenza di estendere la norma sulla composizione delle commissioni esclusivamente mediante sorteggio di membri esterni, segnalando altresì l'opportunità che l'albo nazionale obbligatorio dei commissari di gara tenuto dall'Anac sia definito non solo per specializzazioni settoriali, ma anche per classi di importo dei contratti.

In proposito segnala inoltre la preoccupazione sulla mancanza di norme chiare per la gestione della fase transitoria, nelle more dell'emanazione delle linee guida con cui l'Anac definirà i criteri di iscrizione all'albo.

Passa quindi ad esaminare l'articolo 84 dello schema di decreto in titolo, riguardante il sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici. Al riguardo condivide le segnalazioni di alcune importanti stazioni appaltatori tra le quali ad esempio l'Anas, di stigmatizzare, in sede di definizione della qualificazione degli operatori economici, le imprese che abbiano un'eccessiva propensione al contenzioso, soprattutto per quanto concerne le liti temerarie.

Si sofferma quindi sull'articolo 89, relativo all'avvalimento, che dichiara di apprezzare nella formulazione introdotta.

Con riferimento all'articolo 95, relativo ai criteri di aggiudicazione, ribadisce le perplessità sulla contraddizione tra la previsione del ricorso preferenziale al criterio dell'offerta più vantaggiosa e la scelta di mettere a base di gara solo il progetto esecutivo. Analogamente, contesta la deroga all'utilizzo di tale criterio prevista per gli appalti di lavori dei beni culturali.

Ritiene altresì accettabile la possibilità di utilizzare come criterio di aggiudicazione il massimo ribasso (ossia quello del minor prezzo) prevista dal comma 5 dell'articolo citato per gli appalti di lavori fino a un milione di euro. In tal caso però tale disposizione dovrebbe essere accompagnata da un meccanismo automatico di esclusione delle offerte anomale.

Si sofferma quindi sulle disposizioni dell'articolo 105, in materia di subappalto. Dichiara di condividere le critiche espresse da molte associazioni di categoria sulla nuova disciplina, specialmente per quanto concerne l'obbligo previsto dal comma 6 a carico dei concorrenti di indicare già in sede di offerte l'indicazione di una terna di subappaltatori. Rileva infatti che per un operatore economico risulta estremamente difficile, prima dell'aggiudicazione, individuare già tre possibili subappaltatori in modo serio: si rischia pertanto di costringere gli operatori a ricorrere a indicazioni meramente formali, senza la possibilità di fare una serie di indagini di mercato, con l'effetto di penalizzare la qualità del lavoro e di ridurre gli spazi di mercato per le piccole e medie imprese, specialmente in ambito locale.

Ritiene poi opportuno precisare sia nel progetto messo a base di gara che nel bando che l'affidatario deve essere qualificato nella categoria di lavorazioni da subappaltare.

È sicuramente condivisibile inoltre la previsione di pagamenti diretti al subappaltatore alla stazione appaltante: tale disposizione dovrebbe essere estesa anche ai progettisti e, in ogni caso, dovrebbe essere accompagnata dalla soppressione della responsabilità solidale in capo all'appaltatore.

In risposta ad una osservazione del senatore FILIPPI *(PD)*, concorda sulla necessità di indicare un limite per il ricorso al subappalto, anche oltre l'attuale soglia del 30 per cento prevista per la categoria di lavorazione prevalente, ad esempio fino al 49 per cento.

In relazione all'articolo 110, esprime dubbi circa la norma che consente alla stazione appaltante, in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto, di proporre l'affidamento del contratto agli altri concorrenti che avevano partecipato alla gara, alle medesime condizioni già proposte dall'originario aggiudicatario.

Proporre lo stesso progetto agli stessi prezzi risulta infatti oggettivamente troppo oneroso per altre aziende e quindi impraticabile: sarebbe invece più ragionevole chiedere agli altri concorrenti di eseguire, alle stesse condizioni economiche, il progetto da loro originariamente presentato.

Il presidente MATTEOLI *(FI-PdL XVII)* osserva che la legge delega poneva l'obiettivo di rafforzare i controlli contro le distorsioni e gli abusi del sistema degli appalti pubblici, ma contemporaneamente anche di semplificare e snellire le procedure e la *governance* del sistema. Invece il codice prevede una organizzazione molto complessa: vi è la cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le Direzioni regionali e poi l'Anac. Evidenzia che l'Autorità ha assunto una serie crescente di compiti e di incombenze che rischiano di appesantirne eccessivamente la struttura, facendone quasi un secondo ministero, assumendo anche competenze che sembrerebbero appartenere piuttosto alla Corte dei conti.

Segnala poi l'alto numero (oltre 50) di provvedimenti attuativi cui fa rinvio il codice, tra decreti ministeriali e linee guida dell'Anac, rilevando come tutto ciò rischi di appesantire troppo il sistema, ove non sia gestito con attenzione.

Il senatore BORIOLI *(PD)* concorda con le perplessità del Presidente. Oltre al ruolo sempre più gravoso affidato all'Anac, c'è il numero troppo elevato di rinvii a provvedimenti attuativi di secondo livello, che rischia di bloccare il sistema nella fase di transizione. Molte stazioni appaltanti infatti, soprattutto quelle più piccole e meno organizzate, potrebbero decidere di non svolgere più procedure di affidamento in attesa di avere il quadro normativo e regolatorio definitivo, anche per non incorrere in contenzioni e responsabilità di carattere amministrativo e penale. Per scongiurare tale rischio, ritiene opportuno dare dei termini perentori per l'adozione dei vari provvedimenti secondari.

Si sofferma quindi su alcune specifiche disposizioni del nuovo codice. Ribadisce le critiche già espresse sulla procedura del dibattito pubblico individuata dall'articolo 22, che è eccessivamente generica e lascia sostanzialmente alla discrezionalità della stazione appaltante di individuare le modalità di svolgimento, mentre sarebbe opportuno che le stesse fossero fissate in modo uguale per tutti, ad esempio tramite un decreto ministeriale.

In merito all'articolo 23, il comma 7 rinvia per la determinazione dei costi di realizzazione ai prezziari, ove esistenti, predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome. Sarebbe però opportuno che vi fosse l'obbligo per tutte le Regioni e le Province autonome di predisporre tali strumenti, in maniera univoca a livello nazionale, per evitare una situazione di indeterminatezza.

Ritiene quindi corretta la nuova disciplina introdotta all'articolo 113 per gli incentivi al 2 per cento a favore dei dipendenti pubblici che svolgono funzioni tecniche. Sarebbe però opportuno distinguere, anche ai fini dell'erogazione di tali incentivi, tra i dipendenti che hanno determinate competenze tecniche in quanto richieste dal loro ruolo e quelli che hanno acquisito competenze o professionalità ulteriori, anche a loro spese, e le mettono a disposizione dell'amministrazione di appartenenza come valore aggiunto della loro prestazione.

Richiama poi l'articolo 38 in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Evidenzia in proposito l'opportunità di tenere conto delle centrali di committenza giù esistenti (spesso di natura interamente pubblica), per valorizzare le esperienze e le competenze già acquisite.

In merito all'articolo 50, relativo alle clausole sociali del bando di gara e degli avvisi, osserva che il comma 1 prevede la semplice facoltà di inserire tali clausole per i lavori e i servizi ad alta intensità di manodopera, mentre sarebbe opportuno che vi fosse un obbligo preciso di inserimento a carico delle stazioni appaltanti.

Richiama poi l'articolo 163 relativo agli affidamenti in caso di somma urgenza e di protezione civile, rilevando la necessità di mettere a punto un modello standard di affidamento per tali interventi, anche in fase preventiva.

Si sofferma poi sul subappalto richiamato dall'articolo 105, sottolineando l'esigenza di introdurre dei limiti al ricorso a tale strumento, per non correre il rischio di favorire solo le imprese appaltatrici che, anziché vera attività industriale, svolgono in effetti funzioni di intermediazione, attraverso le varie forme di raggruppamento.

Viceversa invita a temperare l'obbligo di indicare la terna di subappaltatori, condividendo le considerazioni svolte dal senatore Margiotta.

In merito all'articolo 177, concernente gli affidamenti dei concessionari, occorre riformulare la dizione del comma 1, al fine di chiarire che il richiamo agli importi superiori a 150 mila euro, ai fini dell'applicazione dell'obbligo di messa a gara degli affidamenti di contratti entro il limite dell'80 per cento, si riferisce al valore dei contratti da affidare e non a quello delle stesse concessioni.

In termini più generali, richiamando l'articolo 183 sulla finanza di progetto, rileva la necessità di sancire il principio che tale formula, se riguarda opere non ricomprese negli strumenti di programmazione delle pubbliche amministrazioni, deve utilizzarsi soltanto per la realizzazione, in concessione, di nuove opere e non per opere già esistenti, magari come espediente per ottenere surrettiziamente la proroga di concessioni in scadenza relative a quelle opere.

Per quanto riguarda poi l'articolo 178 relativo al concessionari autostradali, il comma 5 prevede che il concedente, almeno un anno prima della scadenza della concessione, effetti un contraddittorio con il concessionario tutte le verifiche per valutare lo stato tecnico dell'infrastruttura e il rispetto degli impegni da parte del concessionario. Tale verifica dovrebbe però avvenire almeno a cadenza annuale e non solo alla scadenza della concessione.

Il senatore CIOFFI *(M5S)* dichiara di condividere l'ultima osservazione del senatore Borioli sull'articolo 178. Condivide altresì le considerazioni del presidente Matteoli circa il ruolo eccessivo e pletorico che il nuovo codice assegna all'Anac. Il suo Gruppo contesta infatti tale impo-

stazione, sottolineando che determinate funzioni dovrebbero essere esercitate dal Ministero competente.

In tale contesto, solleva poi dubbi sul valore che dovrebbero avere le linee guida dell'Anac, posto che nell'audizione svolta dinanzi alle Commissioni congiunte lavori pubblici del Senato e ambiente della Camera il Presidente dell'Autorità, dottor Cantone, sembrerebbe aver richiesto che tali linee guida abbiano sempre un valore cogente. Ma allora, se queste prescrizioni devono avere lo stesso valore sostanziale del vecchio regolamento di esecuzione e attuazione del codice degli appalti, dovrebbero essere emanate dal Ministero.

Condivide altresì il rilievo del Presidente circa il fatto che l'Anac stia assumendo anche competenze della Corte dei conti. Si tratta di una autentica distorsione, che si lega anche alla recente riforma delle regole della contabilità di Stato operata dal Governo e che, secondo quanto denunciato dalla stessa Corte dei conti, rischia di impedire qualsiasi futuro controllo sul bilancio dello Stato.

In relazione alle norme del provvedimento in esame, chiede chiarimenti sugli effetti dell'articolo 1, comma 2, lettere *a)* e *b)*, che limitano l'applicazione del codice ai soli appalti ivi indicati sovvenzionati in misura superiore al 50 per cento dalle amministrazioni aggiudicatrici. Anche gli effetti delle lettere *c)* e *d)* non appaiono chiari.

Particolarmente delicato è poi quanto previsto dalla successiva lettera f*),* relativa alle opere di urbanizzazione primaria. Si stabilisce infatti che il soggetto privato che propone le opere di urbanizzazione possa presentare un semplice progetto di fattibilità tecnica ed economica, che può essere poi messo a base di gara. Si tratta però di un elaborato che è addirittura inferiore al progetto di fattibilità (in vecchio progetto preliminare), e palesemente insufficiente per un affidamento così importante. Si tratta di una norma assai pericolosa, per i possibili abusi ai quali si potrebbe prestare, considerato anche che i contenuti dei vari livelli di progettazione non sono esplicitati nel nuovo codice, ma rinviati ad un successivo decreto. In relazione all'articolo 2, occorre stabilire che le Regioni e le Province autonome sono tenute ad applicare il codice e non possono emanare legislazioni parallele, se non per pochi aspetti di dettaglio.

Richiama poi l'articolo 3, comma 1, lettera *fff)*, per quanto concerne la definizione di equilibrio economico e finanziario, in quanto appare insufficiente a garantire l'effettiva tutela dell'interesse pubblico nel caso del partenariato pubblico privato.

In relazione all'articolo 23, comma 5, chiede che sia dettagliato in maniera più ampio il contenuto del progetto di fattibilità, in modo da ricomprendere sempre gli elementi di valutazione ambientale e, nel caso del partenariato pubblico privato, il piano economico e finanziario.

Sull'articolo 84, in merito al sistema di qualificazione dei lavori pubblici, non è chiara la ripartizione delle competenze tra Anac e Soa, specialmente per quanto riguarda il potere sanzionatorio dell'Autorità nei confronti delle Soa.

Relativamente al comma 4, lettera *d)*, osserva che includere tra i criteri reputazionali degli operatori economici l'assenza di contenzioso è eccessivo e presenta dubbi di legittimità, anche costituzionale.

Nel comma 6 si individua un meccanismo di autotutela da parte delle stazioni appaltanti per verificare la sussistenza dei requisiti oggetto dell'attestazione Soa. Tuttavia questa previsione, se non ben calibrata, potrebbe allungare i tempi dell'appalto.

Esprime poi dubbi sulla certificazione della capacità economico-finanziaria richiesta agli operatori dal comma 7, lettera *a)*, che rischia di escludere dal sistema molte aziende. Anche la lettera *b)* dello stesso comma necessita di chiarimenti al fine di definire in maniera più trasparente il concetto di lavori analoghi, evitando possibili favoritismi clientelari.

All'articolo 89, comma 1, rileva un errato richiamo all'articolo 81, comma 11, che dovrebbe invece essere riferito all'articolo 80, comma 11.

In relazione allo strumento dell'avvalimento previsto dalla disposizione, concorda sulla sua utilità, ma mette in guardia contro i possibili abusi a cui si è assistito in passato.

Con riferimento ai criteri di aggiudicazione dell'articolo 95, ritiene corretta la possibilità di ricorso al massimo ribasso per i lavori affidati mediante progetto esecutivo, ma la soglia di 1 milione di euro appare troppo elevata. Per quanto riguarda i servizi e le forniture, la possibilità di ricorrere al massimo ribasso è corretta nel caso di caratteristiche standardizzate, mentre non è assolutamente chiaro il riferimento a forniture e servizi «le cui condizioni sono definite dal mercato».

L'articolo 97 prevede in maniera opportuna un sorteggio per la scelta tra vari criteri di individuazione delle offerte anomale. Tuttavia, in considerazione della possibilità, sia pure limitata, di utilizzare il criterio di aggiudicazione del massimo ribasso, occorrerebbe introdurre un meccanismo automatico di esclusione delle offerte anomale per evitare appesantimenti e abusi.

Per quanto riguarda l'articolo 105, condivide l'esigenza già segnalata da altri colleghi di mettere un limite per il ricorso al subappalto, che dovrebbe però riguardare l'intero importo contrattuale e non solo le categorie prevalenti come nella legislazione vigente, posto che tale limite non ha impedito l'affidamento in subappalto della quota maggioritaria dei lavori, inducendo un processo sempre più spinto di aziende appaltatrici di carattere finanziario anziché industriale.

Condivide poi le perplessità del senatore Margiotta sull'obbligo troppo stringente di indicare la terna dei subappaltatori.

Sempre in relazione al subappalto, ritiene corretto ribadire l'obbligo del rispetto della regolarità contributiva da parte dei subppaltatori, ma il comma 16 dell'articolo 105 sembra richiamare solo lavori edili, mentre esiste anche il subappalto in altre tipologie di lavori.

Per quanto riguarda il rafforzamento del responsabile unico del procedimento, è corretto che si destini a questa figura una parte degli incentivi previsti dall'articolo 113, comma 6, e che si preveda anche la stipula

di polizze assicurative a carico delle stazioni appaltanti. Tuttavia queste erogazioni dovrebbero essere fatte a fronte di funzioni tecniche effettivamente svolte dai soggetti e non erogate in modo indistinto. Trattandosi infatti di spese che gravano sul quadro economico dell'appalto, incidono direttamente sui costi finali dell'opera.

Sull'articolo 180 relativo al partenariato pubblico privato, contesta l'ultimo periodo del comma 1 laddove prevede che il contratto possa avere a oggetto anche la progettazione tecnica ed economica, perché questo significa rimettere le decisioni fondamentali sul progetto ai privati e spogliare la pubblica amministrazione delle sue prerogative. Oggetto del contratto deve essere solo il progetto definitivo.

Al comma 3 della stessa disposizione occorre chiarire quali siano i rischi incidenti sui corrispettivi «derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico», poiché sono i fattori che determinano l'obbligo per la pubblica amministrazione di compensare il privato e occorre quindi prevenire usi strumentali della norma.

Il comma 6 reca poi all'ultimo periodo una disposizione a suo avviso inaccettabile, in quanto prevede che la pubblica amministrazione possa dare un contributo al privato, ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario fino al 50 per cento dell'investimento, comprensivo degli oneri finanziari.

Rileva infatti che il privato che intende attivare un partneriariato dovrebbe concorrere con capitali propri, magari fino al 50 per cento dell'investimento. Invece la norma appare troppo generosa: inoltre, poiché la pubblica amministrazione può contribuire anche con beni immobili, nella determinazione del valore occorrerebbe impedire possibili cambi di destinazione d'uso o varianti urbanistiche a vantaggio del privato.

Dopo alcuni brevi interventi dei senatori RANUCCI *(PD)* e FILIPPI *(PD)*, segnala poi l'esigenza di prevedere, in relazione all'articolo 180, comma 4, la rescissione del contratto o comunque sanzioni a carico del privato per il caso di mancata esecuzione del contratto stesso.

Richiamando poi l'articolo 181, comma 3, chiede chiarimenti sul ricorso all'espressione inglese di «*public sector comparator*», mentre al comma 4 ritiene che l'operatore economico debba essere obbligato a fornire le informazioni richieste all'amministrazione aggiudicatrice, anche con sanzioni.

Per quanto riguarda l'articolo 182, comma 2, occorre definire gli obblighi e le sanzioni economiche per l'operatore economico inadempiente, mentre nel comma 3 si dovrebbe precisare, nell'ultimo periodo, che all«operatore economico spetta solo il valore residuo delle opere realizzate, e non l'intero valore come invece indicato.

Per quanto riguarda poi la finanza di progetto regolata dall'articolo 183 segnala un refuso al comma 1, che richiama erroneamente il titolo II della parte V, inesistente. Lo stesso comma 1 fa poi riferimento spesso ai lavori relativi alla nautica da diporto e alle concessioni demaniali marittime, con un'insistenza che reputa eccessiva e sospetta.

Il successivo comma 2 pone a gara, nella procedura, il progetto di fattibilità, delineando quindi lo stesso problema illustrato in precedenza: non può infatti essere il privato a indicare le priorità con il progetto definitivo, che dovrebbe invece essere realizzato dalla pubblica amministrazione.

Dopo un intervento del relatore Stefano ESPOSITO *(PD)*, volto a segnalare che spesso è la stessa pubblica amministrazione a non avere le capacità di realizzare una progettazione adeguata, per cui l'onere ricade necessariamente sul privato, il senatore CIOFFI si sofferma sull'articolo 183, comma 13, per segnalare l'opportunità di rafforzare il livello delle garanzie poste a cauzione, che potrebbe essere insufficiente a garantire i costi di esercizio dell'opera o del servizio affidato, in caso di inadempimento del privato, dove dovrebbe anzi a procedersi a rescissione del contratto.

Dopo alcuni brevi interventi dei senatori BORIOLI *(PD)* e FILIPPI *(PD)* e del relatore Stefano ESPOSITO *(PD)* richiama infine l'articolo 191, comma 2, che nell'ambito della cessione di immobili in cambio di opere prevede la possibilità di trasferire anche i beni immobili già inclusi in programmi di dismissione: occorrerebbe precisare che possono essere trasferiti solo immobili che abbiano le caratteristiche per la dismissione, per evitare favori indebiti al privato, in danno della finanza pubblica.

Il senatore ARACRI *(FI-PdL XVII)* condivide molte delle osservazioni svolte dai colleghi. Il massimo ribasso per gli appalti di lavori fino a 1 milione di euro è eccessivo, perché abbraccia quasi il 90 per cento degli appalti svolti in Italia e vanifica le indicazioni più stringenti poste dalla legge delega.

Condivide anch'egli l'esigenza di rivedere l'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori per non restringere eccessivamente l'accesso al mercato. È comunque indispensabile porre un limite al ricorso al subappalto o si rischia una liberalizzazione selvaggia del mercato.

Si unisce poi alle critiche di eccesso di poteri e di incombenze affidate all'Anac, che complicano eccessivamente il sistema, oltre a interferire con le funzioni di altri organi come la Corte dei conti. Dopo un richiamo ai costi eccessivi legati al nuovo albo nazionale dei commissari di gara, condivide l'esigenza di una verifica più puntuale dei progetti proposti dai privati nell'ambito del partenariato pubblico privato. Infine, osserva l'inutilità di ricorre alla centralizzazione delle committenze per acquisti di importo più modesto, visto che spesso tali formule hanno addirittura aumentato i costi per le pubbliche amministrazioni.

Il senatore GIBIINO *(FI-PdL XVII)* osserva che gli interventi dei colleghi hanno puntualmente evidenziato molti aspetti deboli del nuovo codice, che andrebbero opportunamente corretti. Dato il tempo ridotto a disposizione, propone che nel parere che sarà predisposto dal relatore siano indicate, attraverso riformulazioni puntuali, le modifiche che si ritiene necessario segnalare al Governo, sotto forma di condizioni e di osservazioni che ne qualifichino il senso.

Il senatore CERVELLINI *(Misto-SI-SEL)* invita a restituire una capacità progettuale e propositiva alle pubbliche amministrazioni, nelle varie formule di affidamenti pubblici. In tali contratti si dovrebbe infatti il modo migliore per tutelare l'interesse della collettività e non favorire guadagni per gli operatori privati, magari privilegiando i progetti più remunerativi in luogo di quelli più necessari.

Condivide quindi le critiche rivolte al ruolo eccessivo che sta assumendo l'Anac, sottolineando però che ciò è conseguente alla scelta precisa fatta dal Governo e dalla maggioranza con l'approvazione della legge delega.

Auspica quindi che la Commissione possa approvare un parere che tenga adeguatamente conto di tutti questi aspetti, cercando di dare un impulso per un effettivo cambiamento del sistema.

Il senatore PAGNONCELLI *(AL-A)* osserva che nella Commissione sembra esservi un'ampia condivisione sulle questioni più rilevanti. Propone pertanto che ciascun commissario segnali al relatore le modifiche da apportare al testo, ai fini della stesura del parere al Governo. Esprime in particolare preoccupazione per la gestione della fase transitoria, in relazione ai numerosi provvedimenti attuativi previsti nel nuovo codice. Infine, condivide le critiche sull'eccesso di funzioni attribuite all'Anac.

Il relatore Stefano ESPOSITO *(PD)* ringrazia in maniera non formale tutti i colleghi per i contributi altamente qualificati e puntuali forniti nel dibattito, su molti dei quali esprime fin d'ora la sua condivisione, pur nella difficoltà di recepire tutte le segnalazioni.

Fa presente che vi è già un'intesa con la Commissione omologa della Camera per fare un parere il più possibile condiviso e che molte delle questioni segnalate sono già state prese in considerazione. In particolare, in relazione ai numerosi provvedimenti attuativi richiamati dal nuovo codice, si cercherà di ridurne il numero e di prevedere termini perentori per l'emanazione.

Una parte di tali provvedimenti attengono alle linee guida di carattere generale che dovranno essere emanate dall'Anac e recepite con decreto ministeriale, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Su questo punto il presidente dell'Anac ha dato ampie assicurazioni che l'Autorità è pronta per emanare tali linee guida immediatamente dopo l'entrata in vigore del codice, per evitare pericolosi vuoti normativi. L'Anac sta comunque lavorando anche sulle altre linee guida di carattere settoriale che hanno tempi di gestazione necessariamente più lunghi, ma per le quali ha comunque dato la sua disponibilità a ottemperare entro termini più ridotti.

Al riguardo, ritiene eccessive le critiche rivolte al ruolo dell'Autorità, che ha dato finora prova di grande equilibrio e competenza istituzionale.

Occorrerà poi verificare che anche il Governo, in relazione dell'emanazione dei vari decreti attuativi, sia disponibile ad accettare le indicazioni di termini perentori o comunque più ridotti. Dà poi notizia che in tempi

brevi dovrebbe arrivare anche il parere del Consiglio di Stato sul provvedimento in esame, mentre si prevedono tempi più lunghi per quello della Conferenza unificata.

Si riserva quindi di predisporre uno schema di parere, concordato con la Commissione omologa della Camera dei deputati, da sottoporre ai colleghi in tempi utili per la espressione del parere.

Il senatore FILIPPI *(PD)* ringrazia a sua volta tutti i colleghi per l'alta qualità degli interventi. Auspica che tutti possano concorrere in maniera costruttiva alla predisposizione del parere da rendere al Governo: propone a tal fine che tutti gli interessati facciano pervenire in tempo utile i loro eventuali contributi al relatore affinché, in raccordo con la Camera e con il supporto degli uffici, si possa addivenire ad esprimere il parere in tempo utile.

Data la grande complessità del lavoro e la ristrettezza dei tempi, chiede a tutti uno sforzo di sintesi.

Il PRESIDENTE ringrazia a sua volta i colleghi i preziosi spunti offerti al dibattito e, non essendovi altre richieste di intervento, dichiara conclusa la discussione generale.

Ricordando che la Commissione dovrà esprimere il parere entro il termine del 6 aprile, sottolinea l'esigenza di lavorare rapidamente a tal fine. Pertanto, la successiva settimana potrebbe essere dedicata alla predisposizione del parere, invitando fin d'ora tutti i senatori interessati a far pervenire i loro contributi al relatore e agli uffici, al fine di contribuire al miglioramento di un testo che ha un'importanza cruciale per tutto il sistema paese.

Il vice ministro NENCINI ringrazia a sua volta tutti quanti i senatori della Commissione per il livello elevato dei contributi offerti.

Sottolinea a sua volta di poter disporre del parere entro i termini indicati, dovendosi rispettare la scadenza perentoria del 18 aprile per l'entrata in vigore del provvedimento. Manifesta quindi la più ampia disponibilità del Govenro a confrontarsi nel merito su tutte le questioni che verranno individuate al fine di pervenire ad un effettivo miglioramento del testo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SULL'ESAME DELL'ATTO DEL GOVERNO N: 279

Il senatore Stefano ESPOSITO *(PD)* chiede al Presidente di poter rimettere l'incarico di relatore ricevuto per l'atto del Governo n. 279, relativo alla gestione delle terre e rocce da scavo. Il contemporaneo ruolo di relatore sull'atto del Governo n. 283 e il crescente impegno ciò comporta

non gli consente infatti di seguire in maniera adeguata anche l'altro provvedimento, che ha invece notevole rilevanza e merita grande attenzione.

Il presidente MATTEOLI comprendendo le ragioni del senatore Esposito, lo ringrazia per la sua sensibilità istituzionale e nomina in sua vece, quale relatore sull'atto del Governo n. 279, il senatore Borioli.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 12,15.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 20,30

€ 1,00