

La seduta comincia alle 15,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro delle politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, sulla riforma della normativa relativa agli appalti pubblici, con particolare riferimento alle linee evolutive della legislazione comunitaria in materia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro delle politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, sulla riforma della normativa relativa agli appalti pubblici, con particolare riferimento alle linee evolutive della legislazione comunitaria in materia. Lo ringrazio per la sua presenza e gli do la parola per la relazione introduttiva.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Presidente, il tema di cui ci occuperemo nell'audizione è straordinariamente importante, perché attiene alla base del processo della costruzione europea, cioè la formazione di un mercato unico, in cui vi siano regole di competizione trasparenti, tali da rendere più accessibile a tutti la concorrenza per l'aggiudicazione degli appalti. In modo particolare, tratteremo il tema degli appalti pubblici. È una linea coerente del

Consiglio e della Commissione europei sottomettere il futuro degli appalti pubblici a procedure pubbliche, garantendo a tutti la possibilità di concorrere e l'aggiudicazione degli appalti in condizioni tali da stimolare una effettiva concorrenza. Riteniamo che ciò corrisponda anche ai migliori interessi dello Stato italiano e della pubblica amministrazione, perché, se adeguatamente applicata, questa linea direttiva fondamentale consente di abbattere i costi, migliorare la qualità ed offrire servizi migliori agli utenti.

All'interno di questa linea si iscrive la proposta della direttiva comunitaria di cui ci occuperemo nel corso dell'audizione. Mentre le precedenti sono linee direttive che condividiamo senza alcuna difficoltà, l'applicazione di una linea generale di pensiero alla realtà suscita difficoltà e problemi e la direttiva cerca di tenerli presenti. Stiamo parlando di una direttiva in corso di formulazione, con un testo della Commissione europea ed importanti modifiche introdotte dal Parlamento europeo, dovute, in parte, al relatore Zappalà, che ha svolto un ottimo lavoro, incontrando il consenso del Parlamento.

I problemi, che si riflettono anche nel contenzioso (cioè nelle procedure avviate di infrazione o nelle lettere di richieste di chiarimento che giungono dalla Commissione europea), riguardano le difficoltà che emergono da grandi appalti, con dimensioni tali da rendere difficile l'applicazione della tradizionale normativa. La questione fondamentale di tali appalti è la possibilità di definire esattamente il bisogno della pubblica amministrazione e quindi l'oggetto dell'appalto stesso. Vi sono appalti in cui è facile scrivere un capitolato, perché sappiamo esattamente di cosa necessi-

tiamo, non solo in termini di percezione soggettiva del bisogno ma anche in termini di individuazione oggettiva di cosa serva per rispondere ad un determinato bisogno, vi sono casi in cui, invece, abbiamo chiara la percezione soggettiva del bisogno, ma non è possibile individuare oggettivamente quale sia l'adeguata modalità di risposta. Per fare un esempio — non strettamente pertinente, ma sufficientemente significativo e riguardante una questione di grande rilievo — possiamo considerare il caso del Mose, a Venezia. Il nostro intento è fermare l'acqua alta, ma non sappiamo esattamente come fare. Non possiamo fare un capitolato di appalto di tipo tradizionale per aggiudicare i lavori necessari a fermare l'acqua alta, ma dobbiamo seguire procedure parzialmente diverse.

Proseguendo sulla stessa linea logica, quanto faremo è parlare con le aziende per confrontare i nostri bisogni con le risposte che esse sono in grado di fornire, in modo da arrivare ad una decisione, basata su questo dialogo. Non è un appalto tradizionale, ma si tratta di inventare una nuova procedura (praticata, in parte, in altri paesi), definita dialogo competitivo: dialogo perché ci confrontiamo con le aziende e competitivo perché lo facciamo mettendole in competizione tra di loro e quindi, quando arriviamo ad una decisione, questa dovrà essere adeguatamente motivata. La direttiva mira a rendere più flessibili le procedure di aggiudicazione, mantenendo i requisiti della pubblicità e della competitività, ma permettendo di lavorare in modo tale da capire più chiaramente ed esattamente quali siano i bisogni e quale l'offerta migliore per rispondervi. Ciò se svolto in buona fede e con correttezza, fornirà la garanzia di pubblicità ed apertura alla competizione, alla base dell'idea stessa di un mercato unico.

Un'altra procedura innovativa introdotta dalla direttiva è quella dell'accordo quadro, che si rende necessario nei casi in cui non abbiamo un lavoro semplice, ma un grande progetto infrastrutturale oppure quando abbiamo bisogno di acquisire forniture di lunga durata. Anche in questo caso è opportuno ed utile arrivare ad un

dialogo con le imprese, al termine del quale definire chiaramente ciò di cui la pubblica amministrazione necessita e stabilire un sistema, al cui interno assegnare i singoli lavori o le singole commesse. La garanzia che ciò avvenga sta nella partecipazione di tutti coloro che hanno i requisiti per avanzare un'offerta e il dialogo deve avere le necessarie caratteristiche di pubblicità.

Molte volte un sistema rigido di standard, che dovrebbero definire *a priori* quale sia l'offerta più conveniente, non funziona, perché emergono problemi non previsti o che comunque non potevano esserlo nel momento iniziale della procedura. La società dell'informazione, che ci consente di aggiornare in tempo reale offerte e proposte, rende possibile calibrare più esattamente la nostra azione sul punto ultimo di riferimento, che deve essere il bisogno dell'utente. La filosofia alla base della direttiva è concentrarci sulla domanda dell'utente, mettendo al centro non l'opera, ma il servizio all'utente che l'opera deve prestare.

I requisiti per la partecipazione che vengono fissati con più chiarezza sono di carattere — in senso ampio — morale e prevedono l'esclusione per chi abbia condanne passate in giudicato per corruzione, abbia partecipato ad organizzazioni criminali o sia stato coinvolto in frodi ai danni comunitari: ovviamente richiediamo sentenze passate in giudicato, conformemente alla normativa italiana contro la criminalità organizzata. Sono proibite misure discriminatorie contrarie al Trattato dell'Unione europea e nella procedura di aggiudicazione delle gare di appalto (e nelle altre due procedure indicate) è inserita la valutazione di due temi importanti: ambiente e socialità. Esistono costi esterni legati al danno ambientale e costi esterni legati a procedure tali da compromettere i corretti rapporti umani all'interno dell'azienda. Tornerò più tardi, se vi sarà tempo, nel dettaglio di come ciò sia stato considerato nella proposta originaria della Commissione e nelle modifiche del Parlamento, che, tra l'altro, sono rilevanti. È facile immaginare che la Commissione

europea non le accetterà completamente e quindi, probabilmente, si dovrà arrivare ad una fase di conciliazione.

La seconda proposta di direttiva, oggetto di attenzione in sede comunitaria, coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, di energia e degli enti che forniscono servizio di trasporto. Anche in questo caso l'obiettivo è quello di semplificare il quadro giuridico, adeguandolo alle esigenze del mercato, con una nuova definizione di diritti speciali ed esclusivi e dei meccanismi di esenzione di attività direttamente esposte alla concorrenza.

I processi di liberalizzazione dei servizi pubblici europei ricadranno nella generale normativa sugli appalti. Vi è il rischio di una discriminazione fra imprese pubbliche e imprese private concessionarie di pubblici servizi, qualora la proprietà pubblica diventasse unico e sufficiente requisito per rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva; su tale aspetto è in corso una discussione, perché si possono avere diversi tipi di collegamento all'interesse pubblico, non necessariamente attraverso la proprietà totale da parte dell'ente pubblico.

Rimarranno comunque esentati dalla proposta di direttiva gli acquisti di energia e di combustibile, destinati alla produzione di energia elettrica, mentre rimane da integrare il problema degli accordi e dei contratti intra-gruppo, cioè l'aggiudicazione *in house*. Esistono, cioè, diverse società, integrate fra di loro, ma al momento non si ritiene giusto sottoporre il passaggio dei lavori dall'una all'altra di queste società alla normale procedura di appalto; bisognerà comunque vedere i limiti nei quali ciò sia legittimo.

Dopo aver illustrato la filosofia di base, nonché gli aspetti più importanti di queste due proposte di direttive, vorrei ora soffermarmi sullo stato del negoziato.

La presidenza spagnola, lo scorso 8 gennaio, ha presentato una proposta di compromesso per arrivare ad un accordo politico nel Consiglio mercato interno che si svolgerà nel mese di maggio. Pertanto il termine fissato per arrivare ad una definizione è il prossimo mese di maggio,

anche se avremo uno stato lavori preventivo al Consiglio mercato interno che si svolgerà il prossimo 1° marzo.

I nodi da sciogliere sono i seguenti: le procedure di aggiudicazione per accordo quadro e per dialogo competitivo, con una definizione più precisa di questi due strumenti, e degli ambiti all'interno dei quali tali procedure possano essere adottate; l'obbligatorietà, o meno, dell'esclusione degli offerenti condannati con sentenza passata in giudicato per i reati sopra richiamati; la nuova formula delle centrali di acquisto incaricate di procedere su base concorsuale all'acquisizione di beni, lavori e servizi (al riguardo, siamo particolarmente interessati perché, avendo introdotto nella nostra legislazione interna una procedura di questo tipo, vorremmo che fosse convalidata anche in sede europea); infine, le aste elettroniche e l'introduzione di criteri ambientali nell'offerta e/o nell'aggiudicazione delle gare (c'è un consenso all'introduzione di tali criteri, ma ovviamente vanno calibrati, perché esistono danni ambientali che sono facilmente comprensibili e quantificabili, a fronte di altri, invece, di difficile percezione o quantificazione; è pertanto molto importante il modo in cui si arriva alla loro determinazione).

Queste sono dunque le questioni, che restano da definire in termini più precisi.

Il Parlamento europeo, come accennavo, in prima lettura (il 17 gennaio del 2002) ha sollevato una serie di obiezioni ed ha formulato una serie di emendamenti. Questi riguardano in primo luogo le soglie, cioè a partire da quale dimensione dei lavori scatta l'obbligo di un'asta comunitaria. È ovvio, infatti, che rappresenterebbe un fattore di paralisi della pubblica amministrazione chiedere l'asta comunitaria per qualunque appalto; occorre, quindi, vedere quale sia la dimensione critica di un appalto, al di sopra della quale va applicata la normativa europea degli appalti.

Gli emendamenti riguardano, inoltre, il tema delle centrali di acquisto, che è di grande rilievo, in quanto permette forti economie. Su questo tema vi sono, però,

giustificate riserve da parte delle piccole e medie imprese, perché questo tipo di procedura rende più difficile la loro partecipazione (o comunque dovrebbe forse spingerle a consorziarsi per presentare offerte comuni); occorre, pertanto, effettuare al riguardo ulteriori riflessioni.

Il Parlamento europeo si è espresso con numerosi emendamenti anche sul tema delle gare di appalto *on line*. Ci sono, infatti, offerte anormalmente basse, le quali danno motivo di dubitare della serietà del proponente, nonché della qualità del lavoro o del rispetto delle normative sociali e dell'equo trattamento dei lavoratori. Connessa a tale problema, vi è poi l'altra questione riguardante il rispetto delle remunerazioni professionali, stabilite secondo il tariffario nazionale degli Stati membri. Il Parlamento europeo ritiene che i partecipanti ai concorsi di progettazione debbano essere retribuiti, e questo è un aspetto importante per i nostri ordini professionali; ritiene, inoltre, che non vada permesso il subappalto dei servizi intellettuali.

È inoltre aperta la discussione sulla percentuale di appalti affidati direttamente alle aziende collegate. Occorre stabilire quale sia il limite che consente di dire che un'azienda è organicamente collegata, con la conseguente esclusione dalle procedure normali. La Commissione europea, al riguardo, propone l'80 per cento del fatturato affidato (non quello di proprietà) di un'azienda, derivante dal rapporto con l'altra; l'altra proposta è, invece, quella di una quota essenziale delle attività. Questa seconda formulazione ci sembra più corretta, perché rispetta maggiormente il principio di sussidiarietà, in virtù del quale, una volta definito un principio, gli Stati membri possono poi calibrarlo più adeguatamente sulla base delle proprie esigenze nazionali. A ciò, si oppone l'obiezione che in questo modo si avrebbero però legislazioni diverse, che possono generare distorsioni di concorrenza a favore, o a danno, di questo o quello Stato. Una soluzione definitivamente soddisfacente

forse non l'abbiamo ancora trovata, ma questo è comunque lo stato della discussione.

La Commissione europea ha comunicato informalmente che presenterà un nuovo testo, che tiene conto degli emendamenti presentati dal Parlamento europeo, entro un mese e mezzo circa.

Abbiamo messo a punto la posizione italiana, attraverso una serie di incontri; abbiamo, infatti, una riunione periodica di coordinamento con le amministrazioni pubbliche ed anche con le categorie professionali e imprenditoriali interessate al tema. L'ultima riunione si è svolta lo scorso 1° febbraio ed ha messo in evidenza fondamentalmente tre problemi. Il primo è quello delle centrali di acquisto, evidenziandosi una certa contrarietà all'estensione dell'uso della centrale di acquisto anche ai lavori e servizi di manutenzione ed altresì la preoccupazione per la possibilità delle piccole e medie imprese di competere efficacemente in un sistema centralizzato. È un problema importante, perché dobbiamo trovare il modo di non perdere i vantaggi della centralizzazione e al tempo stesso aprire alla competizione le piccole e medie imprese.

Esistono problemi analoghi per le aste elettroniche, dove la preoccupazione è che le piccole e medie imprese avrebbero difficoltà a partecipare a gare comunitarie. Bisogna comunque approfondire se la partecipazione delle piccole e medie imprese a gare sotto la soglia comunitaria sia un limite insuperabile oppure se sia possibile trovare adeguate soluzioni.

Per ultimo, affronto il tema del livello delle scorie: gli ordini professionali degli ingegneri e degli architetti vorrebbero soglie più alte per liberare una fascia più ampia di lavori, mentre le imprese preferiscono soglie più basse così da avere un mercato comunitario più ampio.

Questi sono i termini della discussione. Come vedete, su molti punti il Governo non ha ancora una posizione definita. Vi ringrazio per avermi invitato, perché è convinzione del Governo che essere presenti in Europa con un forte indirizzo parlamentare ed un pieno coinvolgimento

del Parlamento non indebolisce, ma anzi rafforza la posizione governativa. Troppe volte, in Italia, vi è la tendenza a pensare che tutto è già stato deciso a Bruxelles ed è possibile soltanto subire le conseguenze delle decisioni. Non è vero: a Bruxelles siamo presenti anche noi, ma non sempre vi andiamo dopo aver coinvolto adeguatamente gli operatori interessati, la pubblica opinione e, soprattutto, il Parlamento — sede della sovranità popolare — e perciò, non avendo partecipato alla fase ascendente della normativa europea, si è colti di sorpresa dalla fase discendente.

Ringrazio il presidente e la Commissione per la sensibilità dimostrata e l'attenzione con cui sono seguiti tali problemi.

PRESIDENTE. Grazie, signor ministro. Do la parola ai colleghi che intendono formulare domande.

ANTONIO BARBIERI. Mi congratulo con il ministro per l'ottima relazione, anche perché ha messo in risalto...

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie.* In genere, quando si inizia così, vi è un siluro in arrivo!

ANTONIO BARBIERI. No, assolutamente non è questo il caso; volevo anzi dire che sono condivisibili gli obiettivi, le finalità e la *ratio* delle proposte presenti nella relazione. Per quanto riguarda la questione della soglia comunitaria, dobbiamo affrontare, in Italia, una problematica molto delicata sotto il profilo giuridico, a seguito della modifica del titolo V della Costituzione. I giuristi si stanno già confrontando intorno alla questione (è la prima volta che accade in Italia) concernente una possibile tacita abrogazione della legge Merloni, in quanto non più costituzionalmente legittima. Se la competenza in materia è stata trasferita alle regioni, si corre il rischio di una legislazione regionale differenziata e potremmo trovarci dinanzi a problematiche di non poco conto per quanto riguarda le imprese che dovessero partecipare a gare in più regioni, dovendo rispettare regimi diversi.

A fronte del suo intervento, ministro, mi chiedo se sia ancora opportuno mantenere il criterio della soglia, in quanto si potrebbe uniformare il regime delle gare con la direttiva estensibile ad ogni tipo di gara, contestualmente ad una centralizzazione, con uffici come le prefetture — oggi chiamate uffici del territorio —, che possono svolgere questo servizio per conto degli enti locali e dare uniformità alle procedure di aggiudicazione. Vorrei conoscere il suo pensiero, ministro, su questo aspetto, perché si tratta di una problematica importante che dovremo, in tempi brevi, affrontare. Al di là della questione se vi sia stata una tacita abrogazione della legge Merloni, le regioni dovranno porsi il problema.

Un corollario di questo aspetto è la questione di chi debba recepire le direttive, poiché, in questo caso, i destinatari saranno le regioni e non lo Stato.

ILARIO FLORESTA. È difficile che, nel caso di grandi opere pubbliche — cito l'esempio, fatto dal ministro, del Mose —, si abbia coscienza fin dall'inizio dell'effettiva realizzazione del progetto. Mi chiedo, quindi, se non sia meglio dividere in due *step* il discorso: prevedere prima uno studio progettazione e, sulla base di questo, bandire la gara. Mi pare di aver capito che su alcuni lavori il Governo intraprenderà un confronto con alcune imprese proseguendo con l'assegnazione diretta.

Ciò vale anche per l'accordo quadro e il dialogo competitivo. Lei ministro ha considerato il caso di forniture a lungo termine. È una situazione simile a quanto avvenuto con l'alta velocità; gli accordi avevano un nome diverso, ma la sostanza era di accordi quadro. Mi chiedo se il Governo, nell'ambito degli accordi quadro e nel rispetto delle direttive comunitarie, pensi di salvaguardare il sistema paese. Certamente siamo dentro la Comunità europea, ma è molto difficile che le nostre imprese cerchino lavoro all'estero, mentre ad esempio imprese tedesche o francesi trovano in Italia dei « prati verdi »...

Per quanto riguarda la direttiva inerente alla procedura d'appalto, vorrei sa-

pere se sia considerata società pubblica anche una società mista pubblico — privato a maggioranza o minoranza. Lei affermava, inoltre, che fosse esclusa la fornitura di energia. Ad esempio, per quanto riguarda gli appalti per il rinnovamento delle reti di illuminazione pubblica, se esistesse un'offerta fatta da una società pubblica, come l'Acea o l'azienda elettrica milanese, esse potrebbero beneficiare di assegnazione diretta o meno?

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Stiamo prendendo in considerazione una situazione riguardante un ente appaltatore pubblico ed una società partecipante pubblica?

ILARIO FLORESTA Sì, il caso preso in considerazione è questo.

Per quanto riguarda gli emendamenti presentati dal Parlamento europeo, vorrei sapere ciò: se la gara anomala con prezzi bassi è stabilita rispetto ad un capitolato (e quindi una scheda prezzi aprioristicamente fissata), qual è la percentuale di ribasso che verrebbe considerata gara anomala? Mi spaventano molto le gare anomale con prezzi bassi, perché non sono affidabili. Lei, ministro, all'inizio dell'intervento dell'onorevole Barbieri, ha affermato che chi inizia un discorso facendo elogi, potrebbe far partire un siluro. Poiché penso che nessuno faccia nulla per nulla, e poiché uno degli scopi delle società è guadagnare, ho molti timori legati alle gare con prezzi bassi. La mia preoccupazione è il *dumping*, svolto da società spesso fortemente capitalizzate, molto forti nel proprio paese, che possono essere fortemente dannose per le nostre imprese.

Infine, mi sembra riduttivo che non venga consentito il subappalto di servizi intellettuali, perché è giusto che la società preposta porti avanti la base del progetto, ma ritengo che vi siano degli sviluppi di progetti intellettuali che possono tranquillamente essere affidati ad un indotto di micro imprese, che possono essere certamente di aiuto allo svolgimento dell'opera molto più grossa, rispetto alla quale la possibilità di accesso di questa piccola

imprenditorialità è molto ridotta. Mi riferisco in particolar modo al Mezzogiorno, dove, non essendoci un tessuto industriale consolidato, ci sono molti giovani che si avviano in proprio allo svolgimento di attività imprenditoriali e sappiamo che gli inizi sono sempre difficili.

Vorrei, quindi, capire se vi sia la possibilità di eliminare tale previsione di divieto, di per sé molto limitante.

FRANCESCO STRADELLA. La prima questione che vorrei porre si riferisce al regime dell'appalto integrato, che nel provvedimento collegato in materia di infrastrutture al nostro esame, è valutato come facoltativo per la stazione appaltante, al di sotto di una certa soglia, mentre come obbligatorio per soglie superiori. Vorrei capire al riguardo se anche la normativa comunitaria prevede la doppia possibilità.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Posso confermarle che è prevista la doppia possibilità, a seconda che si superi o meno una determinata soglia.

FRANCESCO STRADELLA. L'altro aspetto su cui vorrei soffermarmi riguarda il sistema di qualificazione delle imprese. In Italia tale sistema, affidato a società private, ha una procedura molto particolare e unica in Europa. Le imprese di altri Stati dell'Unione europea hanno sistemi differenti; probabilmente sono meno fiscali del nostro e vi è quindi una disparità di trattamento.

Vorrei sapere dal ministro se questo sistema della qualificazione delle imprese potrà in futuro essere uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea o se invece l'orientamento è quello di lasciare all'autonomia dei singoli paesi la disciplina di tale aspetto.

PIETRO TIDEI. Vorrei in primo luogo ringraziare il ministro per il suo contributo.

Poiché stiamo per approvare il collegato sulle infrastrutture, dove in particolare gli articoli 5 e 6 si occupano, rispet-

tivamente, dell'introduzione di modifiche alla legge Merloni-ter e della nota vicenda della TAV, vorrei chiedere al ministro se ritiene che tali questioni (ma anche altre, abbastanza delicate, da poter in un certo senso impattare con le direttive comunitarie) possano contrastare con il contenuto delle proposte di direttive, o meglio, chiedo se vi sia stata preventivamente una consultazione degli organismi comunitari.

In secondo luogo, qualora tale consultazione non sia avvenuta, vorrei sapere se il ministro ritiene più opportuno, nell'attesa di emanazione di tali direttive, che il Governo disponga uno stralcio, in modo particolare degli articoli 5 e 6, dal collegato, proprio in attesa di queste normative comunitarie che lo Stato italiano dovrebbe poi recepire. Non vorremmo, infatti, approvare oggi una legge che poi tra qualche tempo potremmo essere costretti a modificare perché in contrasto con le direttive stesse.

PRESIDENTE. Ringrazio i membri delle Commissioni per i loro interventi.

Do ora la parola al ministro Buttiglione per la replica.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Ringrazio per tutti gli interventi, ai quali vorrei rispondere partendo proprio dall'ultimo.

Teniamo presente che siamo protagonisti della costruzione europea e queste direttive passano proprio attraverso il Consiglio dei ministri europeo, di cui siamo parte importante. Mi sembra di percepire un consenso ampio, all'interno del Consiglio, sulla necessità di adottare procedure più o meno simili a quelle che stiamo adottando. La legislazione italiana in materia, pur non essendo identica, risponde tuttavia a principi ispiratori analoghi a quelli presenti in altri Stati che stanno affrontando gli stessi problemi. Mi sembra, pur non potendolo garantire, che nel complesso del Consiglio dei ministri europeo vi sia un orientamento prevalente ad approvare una direttiva che corrisponda anche alle nostre aspettative e alle nostre esigenze. Mi sembra che anche la

Commissione europea, sulla spinta del Parlamento europeo, si vada incanalando in questa prospettiva.

Sono quindi abbastanza ottimista sul fatto che non vi sia un contrasto tra la normativa italiana e quella comunitaria. Abbiamo ovviamente consultato la Commissione non solo per sapere se è d'accordo, bensì anche allo scopo di farle sapere che lo Stato italiano lo è e che pensiamo che anche il Consiglio alla fine sarà d'accordo su questa linea.

Sono ottimista al riguardo, ma è certamente possibile, come in tutti i processi negoziali, che alla fine le cose vadano in modo diverso da come ci aspettiamo; tuttavia sono abbastanza sicuro che sia possibile pilotare la direttiva in modo tale da tener conto delle esigenze che sono alla base della legislazione innovativa che stiamo proponendo. Stiamo in effetti modificando la legge Merloni, perché è opportuno, per diverse ragioni, introdurre delle modifiche a tale legge.

Sulla possibilità di abolire le soglie, sono pessimista, perché mi sembra che tale sistema sia uniforme nell'Unione europea e che, al tempo stesso, rappresenti una garanzia di competizione a cui è difficile sfuggire. Possiamo discutere sul livello della soglia, mentre non sarei ottimista su una battaglia che porti alla sua abolizione totale.

Abbiamo invece già cercato di affrontare il tema su chi deve recepire le direttive. Nel nostro sistema infatti lo Stato, le regioni, le province e i comuni fanno tutti parte della Repubblica, per cui la vecchia mentalità, in virtù della quale la regione è subordinata allo Stato e la regione è « nello » Stato non corrisponde più alla realtà normativa attuale. Il vecchio modello gentiliano « tutto nello Stato » è un modello oggi chiaramente in contrasto con la Costituzione vigente.

Le direttive devono essere recepite sempre e comunque dallo Stato, perché è questo che paga se non vengono recepite; perciò dobbiamo mettere il contribuente italiano al riparo dal pericolo di dover pagare. Tuttavia, nel momento in cui recepiamo una direttiva, aggiungiamo una

clausola di cedevolezza e flessibilità. Ciò significa che il provvedimento approvato andrà in vigore al termine di scadenza della direttiva. Ciò mi dispiace, perché stiamo lavorando per migliorare lo *score-board*, cioè la posizione dell'Italia nella classifica dei paesi che recepiscono la normativa europea: nell'arco di pochi mesi siamo passati dal penultimo al sesto posto ed il mio obiettivo sarebbe di giungere al primo posto per il secondo semestre 2003, il periodo di presidenza italiano.

Tale procedura rischia di compromettere l'obiettivo, perché ciò significa che la norma, pur recepita, entra in vigore al momento ultimo di scadenza, ma ciò avviene, perché, se la regione usasse tempestivamente le proprie competenze — nell'ambito in cui le abbia —, non entrerebbe in vigore la normativa dello Stato, ma quella della regione. Se la regione, viceversa, non le esercitasse entro il tempo di scadenza della direttiva, ma in un momento successivo, entrerebbe in vigore la normativa della regione in sostituzione di quella dello Stato. Rivolgiamo quindi un appello al senso di responsabilità delle regioni ad esercitare tempestivamente la propria potestà normativa, perché è dannoso che entri in vigore una norma e in un breve lasso di tempo sostituirla con un'altra, disorientando le imprese. Ci auguriamo che le regioni facciano il massimo uso della facoltà di normare nei termini e solo in casi eccezionali ricorrano a norme fuori termine. Questa ci sembra una soluzione rispettosa della riforma del titolo V della Costituzione...

ANTONIO BARBIERI. Un po' complicata.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. È l'unica che abbiamo, ma se ve ne fosse una più semplice, siamo disponibili ad esaminarla. Su ciò abbiamo anche raggiunto un significativo consenso in sede di Conferenza Stato-regioni.

L'onorevole Floresta propone un procedimento in due tappe: una procedura di « dialogo competitivo » nella definizione

dello studio progettazione, che poi si interrompa per seguire un capitolato di affidamento lavori separato da tale procedura. L'idea è affiorata nella discussione in sede comunitaria, ma non ha avuto grande consenso per le obiezioni che il collega Floresta può immaginare.

ILARIO FLORESTA. *Lobby*.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Comunque il Governo è disponibile a riproporre il tema.

ILARIO FLORESTA. Mi sembra più corretto.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. È considerato un meccanismo macchinoso, ma mi impegno ad un ulteriore approfondimento.

ILARIO FLORESTA. Abbiamo visto quanto è stato macchinosa la TAV.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Da un lato esiste la macchinosità derivante da procedimenti complessi, dall'altro quella derivante da procedimenti semplici che possono contraddire principi, causando un contenzioso presso l'autorità giudiziaria, che comporterebbero ritardi maggiori. Siamo consapevoli del problema e mi impegno ad approfondirlo per vedere se esistano le condizioni per riproporlo in sede negoziale.

Anche il Governo si preoccupa di salvaguardare il sistema paese, ma quest'ultimo deve mobilitarsi. Le imprese italiane devono capire che l'epoca dei mercati chiusi, in cui competono in condizioni di privilegio, è finita e le imprese estere competeranno nel nostro paese. Dobbiamo attrezzarci affinché possiamo diventare competitivi all'estero: questa è la nostra grande difficoltà, derivante da un sistema di imprese spesso troppo piccole per approfittare delle aperture all'estero, al di là degli ostacoli posti dagli altri paesi (siamo consapevoli anche di questo problema). Anche riuscendo ad eliminare tali ostacoli,

esiste un problema di dimensioni che fanno sì che il nostro imprenditore subisca l'immissione nel mercato nazionale di imprenditori esteri, senza essere in grado a sua volta di presentarsi in maniera competitiva in altri paesi, anche se avrebbe molti vantaggi, perché gli imprenditori italiani sono bravi. Abbiamo visto al tempo della ricostruzione della Germania orientale, quanti imprenditori italiani hanno avuto ottimi contratti a Lipsia, a Dresda, tornando a casa con le « ossa rotte », perché il piccolo necessita di una rete efficiente di servizi per la conoscenza della legislazione locale, i problemi specifici di quel territorio ed altro. Ciò è legato al discorso innovativo che il ministro degli affari esteri, Berlusconi, sta cercando di introdurre per dare al piccolo imprenditore all'estero quella rete di sostegno che il grande imprenditore crea da solo.

ILARIO FLORESTA. Devono attivarsi il Ministero degli affari esteri e quello che precedentemente era il Ministero del commercio con l'estero.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Infatti, fa parte del progetto una nuova collocazione ed una nuova capacità di lavorare in tandem del commercio estero e con gli affari esteri.

Per quanto riguarda l'altra domanda dell'onorevole Floresta, quando una società pubblica o privata, a maggioranza privata, è mista...

ILARIO FLORESTA. È mista, sicuramente. La domanda riguardava la possibilità di accedere ad un appalto diretto di un ente locale.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Lo escluderei. Attualmente è richiesta la prevalenza dell'interesse pubblico.

ILARIO FLORESTA. Anche nei servizi riservati come l'energia ?

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Sì.

Rispetto alla possibilità di dare un contratto senza procedura di appalto in caso di offerta di una società pubblica, bisogna fare alcune differenze e credo vada precisato in sede direttiva il concetto. La tendenza prevalente è di essere esentati dalla procedura di appalto quando esista una connessione funzionale, ad esempio, se una società pubblica desse in appalto ad un'altra società pubblica, che insistesse sul medesimo territorio, di modo che fosse possibile immaginare prevalente la finalità di servizio pubblico. Sarei in dubbio nel caso si trattasse di una società, pur di proprietà pubblica, proveniente da altro territorio, che vada ampliando il proprio ramo di attività e, quindi, non fosse cointeressata ad una politica di prezzi al servizio di questo determinato territorio. Come sapete, non si tratta di un esempio casuale, perché qualcosa di simile si è verificato non molto tempo fa.

Per quanto riguarda la percentuale di ribasso ammissibile, ne stiamo discutendo. Non dovete soltanto porre delle domande; aspetto da voi anche indicazioni, perché vorrei presentare in sede comunitaria proposte del Parlamento italiano. Il rischio di *dumping* sociale ed ambientale è forte e dobbiamo avere la preoccupazione di difendere i nostri imprenditori, sapendo che per difenderli dobbiamo chiedere loro di modernizzarsi e qualificarsi.

Il tema del subappalto intellettuale — se sia o meno riduttivo — costituisce un problema complesso, perché si intende tutelare il giovane professionista da un sistema in cui esiste il grande professionista che firma i progetti senza svolgere il lavoro eseguito da altri.

ILARIO FLORESTA. Mi sembra il contrario.

ROCCO BUTTIGLIONE, *Ministro delle politiche comunitarie*. Può avvenire anche il contrario. Analizziamo come sia possibile calibrare meglio la norma, affinché svolga la propria finalità originaria, senza capovolgersi, come peraltro è possibile.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Stradella sul regime di appalto

integrato, credo che la normativa europea al di sotto della soglia lasci libertà di scelta, ma non al di sopra della soglia, dove il regime di appalto integrato può, non deve, confluire con altri modelli contrattuali — che ho illustrato — in fase di approvazione.

Per il sistema di qualificazione, dobbiamo fare una scelta per portare a livello europeo una domanda più rigida dei criteri di qualificazione. Molti ritengono il sistema italiano più arretrato proprio in quanto ha domande più rigide.

Si potrebbe sostenere il contrario, cioè che è più protettivo verso gli utenti e che dunque, nell'ambito della tutela dell'utente e del consumatore, sarebbe opportuno chiedere agli altri paesi di uniformarsi ai nostri criteri. Al riguardo, sono disponibile: certamente, o cambiamo noi la nostra normativa o cerchiamo di far cambiare

quella degli altri. Mi sembra onestamente sia più facile, in questo caso, che sia il nostro paese ad adeguare la propria normativa, con qualche elemento di rigidità in meno.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Buttiglione per la completezza della sua premessa e per le risposte date ai quesiti posti dai membri delle Commissioni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 26 febbraio 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

