

Rivolgo un saluto a tutti i presenti e ringrazio il Presidente per avermi dato l'occasione, con l'invito a partecipare a questa audizione, di fare il punto su un argomento che riveste un ruolo determinante per lo sviluppo del Paese. Cercherò di stare nel tempo a mia disposizione, in modo poi di dare ampio spazio al confronto e al dibattito.

Il disegno di legge delega qui in discussione è un provvedimento di assoluta rilevanza in quanto darà al Governo i criteri e i principi nell'ambito dei quali si dovrà muovere per riformare in maniera complessiva e sostanziale il settore degli appalti e delle concessioni e il Dicastero a me affidato avrà un ruolo di primo piano nella stesura del decreto delegato.

Il via libera al testo da parte del Senato nei giorni scorsi è stato un grande risultato. E' il frutto di un lavoro svolto in Parlamento da tutte le forze politiche, che ringrazio, e credo sia ragionevole ritenere che anche alla Camera ci sarà un impegno uguale per pervenire in tempi brevi all'approvazione della legge delega, in modo da rispettare i tempi di recepimento fissati dall'Europa al 18 aprile 2016.

La modifica introdotta al Senato che, tra l'altro, ha inserito tra i criteri di delega quello specifico della finalità del riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture – offre l'occasione per procedere, in un termine relativamente breve (6 mesi dall'entrata in vigore della legge delega) oltre che al recepimento delle tre direttive comunitarie – la 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la 2014/24/UE sugli appalti pubblici e la 2014/25 /UE sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali – a una vera e propria riscrittura e razionalizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti contenute nel codice degli appalti, che nonostante abbia soltanto dieci anni è da molti ritenuto non più adeguato.

Non posso quindi non apprezzare questa scelta del Parlamento. Come rilevato anche dal Presidente dell'ANAC nella sua audizione al Senato l'attuale codice, il regolamento di attuazione e tutte le normative di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità che si sono susseguite nel corso di questo decennio, non sono riuscite ad incidere in senso migliorativo sulle procedure di affidamento in termini di efficienza né, è sotto gli occhi di tutti, a impedire episodi di corruzione, anche eclatanti, che hanno interessato le grandi opere. E questo nonostante la scelta del legislatore precedente fosse stata quella di optare, per il codice e il regolamento, per una disciplina analitica e dettagliata, contenuto in un corpus normativo di più di 600 articoli più in numerose leggi speciali.

Un sistema dunque che non si può non definire farraginoso e complesso che ha portato a procedure di gara lunghe, al frequente ricorso a normative speciali con procedure derogatorie, a difficoltà applicative, a un enorme contenzioso, a costi lievitati, a poca trasparenza e all'assenza di effettive verifiche e controlli.

Questa situazione ha già troppo compromesso lo sviluppo infrastrutturale del Paese, è urgente, dunque, una semplificazione, un intervento del legislatore che vada verso una riforma flessibile e snella, con regole più trasparenti e un migliore sistema di controlli.



Flessibilità, infatti, non significa assenza di regole. Semplificazione unita a trasparenza significa rilanciare il settore degli appalti e concessioni con regole semplici e chiare, che tengano conto delle migliori pratiche adottate in altri paesi dell'Unione europea. Come ho già avuto modo di dire in altre occasioni, le nuove direttive europee consentiranno una velocizzazione altissima nella realizzazione delle opere, ma non dobbiamo appesantirle, l'importanza della stretta sulle deroghe e sulle varianti, oltre al focus sulla qualità dei progetti è la soluzione per far ripartire i cantieri, attivando, contemporaneamente un efficace sistema di monitoraggio e controllo oggi frammentato tra numerose disposizioni normative e autorità. Occorre pertanto delineare un sistema più snello, trasparente ed efficace, necessario per garantire la certezza giuridica nel settore e assicurare un'effettiva concorrenza e condizioni di parità tra gli operatori economici.

Più del 15 per cento del PIL italiano è composto dalla spesa in appalti pubblici, pertanto il nuovo codice non è solamente uno strumento tecnico-giuridico ma ha un altissimo potenziale politico-sociale e rappresenta quindi un modo per sostenere la domanda interna con investimenti pubblici che andranno incrementati. La revisione della disciplina sugli appalti pubblici e concessioni oltre ad essere un fattore strategico per la modernizzazione del sistema infrastrutturale è strumento per l'efficientamento della spesa pubblica attraverso il suo contenimento nei settori dei servizi e delle forniture e la conseguente riduzione dei costi organizzativi delle stazioni appaltanti.

Nella proposta iniziale del Governo il disegno di legge poneva in evidenza come priorità alcuni principi e criteri direttivi che possono essere definiti innovativi quali:

- il divieto di *goldplating*, tanto dibattuto a livello europeo, posto al fine di evitare che gli Stati membri introducano regole che comportino costi e oneri aggiuntivi per le imprese e i cittadini, maggiori rispetto a quelli già previsti dal legislatore comunitario;
- lo svolgimento delle consultazioni con le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, al fine di acquisire le informazioni ed i dati necessari per rispondere alle diverse esigenze e pervenire a soluzioni quanto più possibile condivise, innovando il modo di operare della pubblica amministrazione nel settore;
- la razionalizzazione ed il riordino del quadro normativo in materia, ripetutamente modificato nel corso degli anni, con l'obiettivo di aumentarne la chiarezza riducendo il numero delle fonti ed eliminando sovrapposizioni e duplicazioni;
- la trasparenza e la pubblicità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive per dare un contributo alle attività di lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici;
- la riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e la semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti;
- la razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti e l'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;
- la razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato;



- la revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza anche introducendo misure di premialità connesse a criteri «reputazionali» basati su parametri oggettivi e misurabili;
- la razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto;
- il miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione;
- la disciplina organica della materia delle concessioni e in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea.

Principi importanti a cui se ne sono aggiunti altri durante l'esame da parte del Senato che consentono qui il confronto su un testo innovativo, corrispondente ai principi del diritto europeo finalizzato ad aumentare la concorrenza, alla riduzione del potere discrezionale degli organi pubblici attraverso l'abolizione di deroghe improprie, spesso giustificate unicamente dai tempi ridotti e dall'urgenza, che invece hanno dato spazio ad un uso massivo delle trattative private o a fenomeni corruttivi con lievitazione dei costi a carico dei cittadini, portando a far coincidere nell'opinione pubblica la parola appalto con la parola illegalità.

Il testo licenziato dal Senato va nella direzione giusta laddove prevede la qualificazione delle stazioni appaltanti per valutare l'effettiva capacità tecnica organizzativa delle stesse, il superamento delle gare al massimo ribasso, il divieto di accentramento delle funzioni riguardanti la direzione lavori in capo al contraente generale, il contenimento delle varianti in corso d'opera con la possibilità, per l'amministrazione committente, di procedere alla rescissione del contratto quando le variazioni superano determinate soglie, sono alcune importanti novità. Importante è anche il rafforzamento delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione che include poteri di controllo, raccomandazioni e di atti di indirizzo quali linee guida, bandi o contratti-tipo. In tali aspetti, francamente, vedo una grande potenzialità.

Anche la modifica introdotta al Senato in ordine al divieto di *gold plating*, che impone all'Amministrazione di dare conto delle circostanze eccezionali valutate nell'analisi di impatto della regolamentazione, ogni qual volta si rende necessario l'eventuale superamento del livello minimo di regolazione europea, va in questa direzione, specie se letto unitamente al divieto di *overdesign* previsto dallo sblocca Italia, che vieta la progettazione e la realizzazione di un'opera sovradimensionata, che fino ad oggi hanno comportato, in media, un incremento del costo degli interventi quantificabile intorno al 20 - 30 per cento.

L'impegno in questo senso da parte del mio Ministero in fase di compilazione del codice e di attuazione della delega sarà massimo. Occorrerà comunque, rispetto alle esperienze di altri Paesi, valutare attentamente il contesto italiano e l'esigenza di assicurare la tutela di principi fondamentali, come quello del contrasto alla corruzione e alla illegalità, eventualmente introducendo disposizioni mirate senza introdurre allo stesso tempo nuovi oneri. Il coordinamento tra le varie amministrazioni, le banche dati, la gestione informatizzata delle procedure di gara e il documento unico europeo sono tutti strumenti che vanno in questo senso. Come Ministero, per assicurare il rispetto dei tempi, siamo già impegnati in una attenta analisi della normativa vigente. Ho infatti potenziato la Commissione di studio già istituita presso il Dicastero, composta da esperti di varie amministrazioni



e a vario livello, con il compito di esaminare l'attuale normativa alla luce dei criteri che si stanno delineando nel corso della discussione parlamentare. Criteri che hanno ispirato anche il Piano pluriennale di interventi che il Ministero presenterà entro il prossimo mese di settembre. Una programmazione triennale delle priorità e non più della lista dei lavori che è facile elencare ma difficile realizzare.

Anche l'introduzione da parte del Senato di un sistema di qualificazioni delle stazioni appaltanti va nel senso di un ulteriore rafforzamento amministrativo che aumenti la capacità non solo giuridica e tecnica delle amministrazioni, ma anche quella manageriale, recuperando la centralità della progettazione. La centralità della progettazione è, infatti, la base di riforma del *project financing*. Il problema per cui lievitano i costi delle opere è l'assenza dei progetti; i progetti sono fatti male e non sono adeguati. È necessario che ognuno si prenda le sue responsabilità e i privati si assumano il rischio di impresa. Trasparenza vuol dire anche che ci devono essere progettazioni e piani economico-finanziari costruiti bene. Riforma della disciplina del *project*, per far sì che gli investimenti siano correlati a un oggettivo ed effettivo rischio di impresa e non si possa invece snaturare, anche con interventi successivi a pioggia dello Stato, la funzione dell'istituto. Inoltre l'obbligo per i soggetti che realizzano insediamenti produttivi strategici privati o infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale di adottare forme di contabilità esecutiva e di collaudo analoghe a quelle previste per gli appalti pubblici di lavori consentirà di monitorare e controllare le fasi esecutive troppo spesso rimaste un fatto privato.

Non può, infine, essere sottaciuto il tema dell'efficacia del sistema dei controlli. Sono, infatti, profondamente convinto che esista uno stretto collegamento tra semplificazione delle norme, trasparenza e lotta alla corruzione. Semplificazione non vuol dire, infatti, assenza di controlli, ma vuol dire che si possono fare le opere con più controlli nei tempi giusti e con le modalità giuste.

Un sistema regolatorio complesso, frammentato e di difficile applicazione è più faticosamente monitorabile e controllabile. Dobbiamo, a tal fine, fare in modo che i sistemi di monitoraggio siano più facilmente accessibili anche da parte dei cittadini in modo da favorire il controllo diffuso, che i sistemi di caricamento delle informazioni sullo stato di avanzamento dei lavori siano tempestivi e interoperabili con altri sistemi già disponibili e consentano anche il controllo dei territori in relazione allo stato di avanzamento dei cantieri e ai soggetti che partecipano alla fase di esecuzione, un po' come è accaduto per *OpenCoesione*, riconosciuto a livello europeo come strumento atto a garantire la massima trasparenza. Il sistema ipotizzato dalla legge delega, al momento, prevede un meccanismo con due banche dati di riferimento: una centralizzata, risultante dall'unificazione presso l'ANAC di tutte le banche dati del settore e una presso il MIT, che ha come funzione principale quella di consentire l'aggiornamento e la verifica dei requisiti generali di qualificazione.

Un forte contributo alla trasparenza avverrà, inoltre, attraverso la promozione della digitalizzazione delle procedure di gara in modalità elettronica, in linea con gli obiettivi 2020.

Il controllo, deve poi, a mio avviso, assicurare un principio fondamentale: la terzietà. Di conseguenza rafforzamento dei controlli delle stazioni appaltanti e massima collaborazione con l'Autorità anticorruzione. Ritengo, infatti, che la collaborazione con l'ANAC rappresenti un grande valore aggiunto; per questo sono favorevole a forme di coordinamento tra MIT e l'Autorità per



potenziare le procedure di verifica e di contrasto alla illegalità. In questa ottica l'istituzione presso l'ANAC dell'albo delle commissioni giudicatrici e presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'albo nazionale obbligatorio dei responsabili dei lavori, direttore dei lavori e di collaudatore negli appalti pubblici contribuiscono ad accrescere l'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione. I decreti di attuazione, nel rispetto dei principi già presenti nella legge delega, potranno meglio definire le caratteristiche dei soggetti che andranno ricompresi in tali albi.

La previsione, infine, dell'utilizzo del documento di gara unico europeo o del documento che la legge delega affida alla predisposizione del Ministero comporterà una riduzione degli oneri, sia per i concorrenti che per la stazione appaltante, non solo in termini di riduzione dei costi, ma anche di riduzione dei tempi.

Il tema vero, è, però a mio avviso, uscire dalla logica delle emergenze, delle procedure straordinarie, e rientrare nella normalità. Ecco, sarà una "rivoluzione delle normalità": procedure e regole semplici sugli appalti, programmazione, coinvolgimento dei soggetti interessati al progetto. Norme chiare che non consentano più l'introduzione di varianti che, come è emerso dal rapporto annuale sull'attuazione della Legge Obiettivo di Cresme e del Servizio studi di questa Camera dei deputati, hanno portato un aumento dei costi di realizzazione di oltre il 40%. Bisogna continuare a percorrere la strada già battuta dall'Anac con il monitoraggio delle variazioni in corso d'opera. La possibilità di procedere alla rescissione del contratto quando le variazioni superino determinate soglie rispetto all'importo originario e la responsabilità del progettista per errori di progettazione vanno in questo senso.

Altre importanti novità sono rappresentate dall'introduzione di una disciplina riguardante il dibattito pubblico sistema di affidamento delle concessioni. Il dibattito pubblico rappresenta una particolare novità nel panorama normativo italiano che, in analogia con quanto previsto nella legislazione francese, ha l'obiettivo di legittimare democraticamente le scelte in materia di infrastrutture. Un modo per aumentare la trasparenza, per avere certezza che l'opera possa essere conclusa in tempi ragionevoli. Ci sono opere pubbliche in Italia iniziate a distanza di decenni dall'approvazione del progetto che spesso si fermano non soltanto per insufficienza delle risorse ma anche per una serie contenziosi giurisdizionali e non. Informare la popolazione e i soggetti interessati al progetto, ascoltare e ricevere informazioni e suggerimenti su tutti gli aspetti del progetto consente una pianificazione che previene e contrasta abusi e nello stesso tempo consente di salvaguardare gli interessi sociali ed economici della comunità soprattutto per le opere che hanno un significativo impatto sull'ambiente e sulla gestione del territorio.

L'altra importante novità riguarda il sistema di affidamento delle concessioni autostradali che prevede l'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali non meno di 24 mesi prima della scadenza di quelle in essere. Si prevede, inoltre, una revisione del sistema delle concessioni autostradali, con particolare riferimento all'introduzione di un divieto di clausole e disposizioni di proroga. Mentre per l'affidamento delle concessioni che alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della legge siano scadute o prossime alla scadenza si prevede il massimo rispetto del principio dell'evidenza pubblica. Un tema rilevante sul quale la presente commissione ha in corso una importante indagine conoscitiva i cui risultati potranno sicuramente essere utili per apportare, se necessario, qualche correttivo.

In conclusione, un paese che nel rapporto Transparency 2014 risulta essere al 69° posto per trasparenza, ultimo tra i membri dell'Unione europea, ha l'obbligo di individuare e realizzare un sistema in grado di coniugare economicità efficienza competenza e sviluppo sostenibile rispetto ad una cattiva programmazione o ad una inefficace selezione di progetti o assenza di controlli.

Una regolazione che accresce l'efficienza della spesa pubblica, che si riconosce nel Codice europeo di buone pratiche e che enfatizza gli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. Sono questi gli obiettivi che Governo e Parlamento vogliono realizzare insieme.