

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifiche all'articolo 17 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza. C. 219 Bragantini (*Esame e rinvio*) 4

SEDE REFERENTE

Martedì 11 giugno 2013. — Presidenza del presidente della VIII Commissione, Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 14.50.

Modifiche all'articolo 17 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza.

C. 219 Bragantini.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in titolo.

Ermete REALACCI, *presidente*, ricorda che – come convenuto nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite, svoltasi la settimana scorsa – oggi i relatori illustreranno il provvedimento, ferma restando la valutazione da parte dei gruppi circa l'opportunità di ricorrere alla procedura di cui all'articolo 107, comma 3, del regolamento, a norma del quale, entro

sei mesi dall'inizio della legislatura, le Commissioni possono esaminare con un procedimento abbreviato i progetti di legge già approvati in sede referente nella precedente legislatura. In particolare, fa presente che le Commissioni possono limitarsi a un sommario esame preliminare, per poi direttamente deliberare di riferire all'Assemblea sul medesimo testo approvato nella precedente legislatura, senza quindi passare per la fase degli emendamenti e dell'acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, in sostanza confermando l'istruttoria svolta nella passata legislatura.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO (SCpI), *relatore per la I Commissione*, ricorda che la proposta di legge in esame interviene in una materia delicata disciplinata dall'articolo 17 del codice dei contratti pubblici (di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), quella della disciplina dei cosiddetti appalti segretati, e che il testo in esame riproduce letteralmente il testo di un provvedimento che le Commissioni I e VIII hanno definito in sede referente nella XVI legislatura e rimesso all'Assemblea, la quale però non ne ha iniziato la discussione, anche a causa della conclusione della legislatura. Si tratta, per la preci-

sione, della proposta di legge C. 4063-A (atti della XVI legislatura).

La norma è stata oggetto di più modifiche nel corso degli anni. Nel testo attualmente vigente – che è il frutto di una novella introdotta dal decreto legislativo n. 208 del 2011, con decorrenza dal 15 gennaio 2012 – l'articolo prevede, al comma 1, che le disposizioni del codice dei contratti pubblici relative alle procedure di affidamento possano essere derogate in due ipotesi: *a)* per i contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione sia attribuita una classifica di segretezza; e *b)* per i contratti la cui esecuzione debba essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

Ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione del codice del primo tipo di contratti – ossia dei contratti al cui oggetto, atti o modalità di esecuzione sia attribuita una classifica di segretezza – l'articolo 17, al comma 2, prevede che le amministrazioni e gli enti utenti attribuiscono, con provvedimento motivato, le classifiche di segretezza ai sensi dell'articolo 42 della legge n. 124 del 2007 (ossia la legge in materia di sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e disciplina del segreto) ovvero di altre norme vigenti.

Ai fini invece dell'esclusione dall'ambito di applicazione del codice del secondo tipo di contratti – ossia i contratti la cui esecuzione debba essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative – l'articolo 17, sempre al comma 2, prevede che le amministrazioni e gli enti utenti dichiarino, con provvedimento motivato, i lavori, i servizi e le forniture eseguibili con speciali misure di sicurezza individuate nel predetto provvedimento.

Il comma 3 dell'articolo 17 chiarisce che i contratti segreti devono essere eseguiti da operatori economici in possesso dei requisiti previsti dal codice dei contratti e del nulla osta di sicurezza, ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 42, comma 1-*bis*, della legge n. 124 del 2007.

Il comma 1-*bis* citato prevede che per la trattazione di informazioni classificate « segretissimo », « segreto » e « riservatissimo » è necessario, tra l'altro, il possesso del nulla osta di sicurezza (NOS). La nuova disciplina relativa alle abilitazioni di sicurezza è contenuta nel d.P.C.M. 22 luglio 2011.

L'affidamento dei contratti di cui all'articolo 17 avviene, secondo quanto previsto dal suo comma 4, previo esperimento di gara informale a cui sono invitati almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e sempre che la negoziazione con più di un operatore economico sia compatibile con le esigenze di segretezza e sicurezza.

I contratti così stipulati sono oggi sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei Conti, che è chiamata a pronunciarsi altresì sulla correttezza ed efficacia della gestione. Di tale attività la Corte deve dare conto, entro il 30 giugno di ogni anno, in una relazione al Parlamento.

In sostanza, la disciplina derogatoria di cui all'articolo 17 vigente riguarda più aspetti. Le deroghe infatti attengono alla disciplina generale in materia di appalti pubblici sotto il profilo delle procedure di affidamento, della concorrenza e della pubblicità delle procedure di gara; al controllo della Corte dei conti, in quanto i contratti statali derogatori sono esclusi dal controllo preventivo di legittimità; alla vigilanza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

L'articolo 17, come si è detto, è stato modificato più volte: dal decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6; dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113; dalla legge 3 agosto 2007, n. 124; dal decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78. Il testo vigente, come anticipato, è quello stabilito dal decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, con decorrenza dal 15 gennaio 2012.

Quest'ultimo decreto legislativo ha modificato l'articolo 17 del codice dei contratti pubblici nel contesto di una disciplina generale in materia di contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture

nei settori della difesa e sicurezza, dettata in attuazione della direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, la quale concerne il coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori.

Per completezza va ricordato che il ricorso a procedimenti di stipula di contratti pubblici in deroga alla disciplina generale è in linea con gli articoli 14 e 57 della direttiva 2004/18/UE e dall'articolo 21 della direttiva 2004/17/UE del 31 marzo 2004, la prima relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, la seconda agli appalti pubblici nei settori speciali. Tali norme escludono dall'applicazione delle direttive stesse – senza fissare ulteriori requisiti – gli appalti pubblici dichiarati segreti quando la loro esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza o quando ciò sia necessario ai fini della tutela di interessi essenziali dello Stato.

Nella relazione trasmessa al Parlamento il 22 novembre 2010, relativa agli anni 2005-2007, la Corte dei conti ha espresso – seppure con riguardo a una versione diversa dell'articolo 17 del codice dei contratti – forti rilievi critici con riguardo alla correttezza ed efficacia della gestione dei contratti «segretati», rilevando un eccessivo ricorso alla segretazione anche in assenza di valide motivazioni e una gestione poco efficiente, caratterizzata da ritardi, sprechi e continui innalzamenti dei costi degli appalti, con frequente ricorso alle cosiddette «perizie suppletive».

Tale relazione – discussa dalla Commissione affari costituzionali, ai sensi dell'articolo 149, comma 1, del regolamento, a partire dal 16 dicembre 2010 – ha dato avvio al dibattito parlamentare della scorsa legislatura e in data 2 agosto 2011, le Commissioni riunite I e VIII hanno approvato una risoluzione (n. 8-00146, atti

della XVI legislatura) collegata proprio alle questioni evidenziate dalla relazione della Corte dei conti.

La risoluzione, traendo le conclusioni del dibattito svolto sulla relazione della Corte dei conti, ha innanzitutto evidenziato che la gestione amministrativa oggetto del controllo di cui la Corte dei conti riferiva era stata svolta sotto la vigenza di una disciplina successivamente modificata. Ciò premesso, la risoluzione rilevava, nelle premesse, che la Corte dei conti, nella quasi totalità degli atti relativi ai casi presi in considerazione, ha riscontrato che – e si riportano di seguito le parole della risoluzione approvata – «*a*) la dichiarazione di segretazione è stata espressa in termini generici e il ricorso alla segretazione è stato fatto in via generalizzata quando per legge avrebbe dovuto essere limitato ai presupposti dell'articolo 33 (della legge n. 109 del 1994); *b*) mancano riferimenti alla indifferibilità ed urgenza per opere che poi sono state assegnate in ritardo o portate a termine in anni; *c*) manca o è generica la motivazione del ricorso alla procedura stessa; *d*) sono stati riscontrati casi di irregolarità anche nella gestione degli appalti (mancata programmazione degli interventi, ritardi, varianti in prossimità della scadenza dei termini contrattuali, omissione di documentazione, omissioni dell'abilitazione di sicurezza); *e*) sono stati riscontrati casi di irregolarità contabili (esempio assunzione dell'impegno di spesa prima della stipula del contratto)».

La risoluzione, sempre nelle premesse, rilevava altresì che la Corte dei conti nella sua relazione ha posto il problema della lacuna della legge relativamente al soggetto legittimato a decidere la procedura di segretazione e ha sottolineato la sua propensione per la dottrina che attribuisce tale competenza al Ministro e non ai dirigenti generali. Riguardo a questo punto va detto che – come evidenziato anche dalla risoluzione approvata nella scorsa legislatura – in un momento successivo a quello della trasmissione della relazione sulla materia della competenza è intervenuto l'articolo 8 comma 10 del decreto-

legge n. 78 del 2010, il quale ha previsto che i provvedimenti previsti dall'articolo 17, comma 2, del codice dei contratti – ossia i provvedimenti che consentono l'applicazione delle disposizioni derogatorie – siano di competenza dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, e non siano quindi riservati all'autorità politica di vertice del Ministero di riferimento. Tale scelta – come ricordato nella risoluzione – è conforme alla prassi precedente, ma è stata oggetto di critica da parte della Corte dei conti, la quale nella relazione citata ha espresso l'avviso – sia pure in una fase in cui la legge non specificava nulla al riguardo – che la competenza su questo punto dovesse essere dell'autorità politica.

La risoluzione approvata il 2 agosto scorso ha impegnato il Governo a un controllo sugli appalti in corso per i quali era stata disposta la procedura di secretazione; a fornire le opportune informazioni al Parlamento; a circoscrivere il più possibile il ricorso alla secretazione anche dal punto di vista dei profili soggettivi, garantendone la trasparenza; a mettere a disposizione del Parlamento un elenco delle imprese aggiudicatarie degli appalti, promuovendo l'adozione di norme di immediata applicabilità e ipotizzando meccanismi di pubblicità relativamente al sistema degli incarichi dirigenziali.

Ciò premesso, la risoluzione approvata nella passata legislatura ha impegnato il Governo a fare in modo che i ministri competenti operino un controllo sugli appalti in corso soggetti alla procedura di secretazione e a trasmettere le opportune informazioni al Parlamento; ad assumere le più opportune ed efficaci iniziative urgenti al fine di circoscrivere il più possibile il ricorso alla secretazione e di controllare che tale procedura non sia utilizzata in mancanza dei presupposti di legge; a mettere a disposizione del Parlamento un elenco delle imprese aggiudicatarie degli appalti; a predisporre gli interventi necessari a definire i profili soggettivi connessi alla procedura di secretazione, anche in considerazione dell'orientamento della Corte dei conti in merito; e ad assumere tempestivamente inizia-

tive volte ad assicurare la piena trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche, promuovendo l'adozione di norme di immediata applicabilità in grado di rendere effettivo tale principio, nonché, ipotizzando meccanismi di pubblicità relativamente al sistema degli incarichi dirigenziali.

Il dibattito innescato dalla relazione della Corte dei conti ha portato le Commissioni riunite I e VIII nella precedente legislatura – oltre che all'approvazione della risoluzione citata – alla discussione di una proposta di legge di iniziativa dell'on. Bragantini (la n. 4063, atti della XVI legislatura) intesa a modificare la disciplina di cui all'articolo 17 del codice dei contratti pubblici.

Per inciso, il dibattito delle Commissioni in sede referente – iniziato il 27 marzo 2012 – ha potuto tenere conto anche di una successiva relazione della Corte dei conti, trasmessa il 7 dicembre 2011 (annunciata all'Assemblea il 14 dicembre 2011).

La proposta di legge iniziale è stata modificata dalle Commissioni riunite, in fase di esame degli emendamenti, e sul testo delle Commissioni sono stati acquisiti i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva. In particolare, erano previsti i pareri delle Commissioni II Giustizia, IV Difesa, V Bilancio, VI Finanze e XIV Politiche dell'Unione europea. I pareri espressi sono stati: parere favorevole quelli delle Commissioni Giustizia, Difesa e Politiche dell'Unione europea, mentre le Commissioni Bilancio e Finanze hanno espresso il parere di nulla osta.

Come anticipato, la proposta di legge oggi in esame riproduce il testo stabilito dalle Commissioni I e VIII nella XVI legislatura. Su di esso sono previsti, anche nella corrente legislatura, i pareri delle Commissioni II, IV, V, VI e XIV.

Nel frattempo è stata trasmessa alle Camere, il 26 ottobre 2012, una ulteriore relazione della Corte dei conti su questi temi. La Corte – in particolare – ha rilevato che le esigenze di segretezza o riservatezza, che legittimano l'adozione di procedure contrattuali derogatorie rispetto ai principi generali, devono essere sempre

riscontrabili, oltre che nei requisiti soggettivi, anche nelle caratteristiche oggettive dell'opera, in quanto opere, servizi e forniture « segretati » non sfuggono alle regole generali, specie in merito al corretto utilizzo delle risorse ad essi destinate ed alla copertura finanziaria dei relativi atti. Secondo la relazione 2012, l'attenzione da porre alle caratteristiche oggettive della realizzazione è maggiore dal momento che le modifiche legislative del 2011 hanno ampliato l'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo 17, estendendolo a tutte le pubbliche amministrazioni. La relazione evidenzia l'importanza del fatto che la segretezza avvenga con provvedimento motivato, sottolineando come questa fase del procedimento deve esplicitarsi non con una generica affermazione della sua necessità, ma attraverso un'adeguata ponderazione, con riferimento alle specifiche circostanze che ne rendono necessario il ricorso al procedimento derogatorio. Tale raccomandazione si basa sull'analisi della prassi per la quale in molti casi la dichiarazione di segretezza è espressa in termini generici, oppure è basata sul richiamo « seriale » a precedenti risalenti nel tempo. Ulteriori osservazioni e raccomandazioni rivolte alle amministrazioni da parte della Corte riguardano lo svolgimento di un'adeguata fase di programmazione e di controllo dei tempi, dei costi e delle modalità realizzative.

Ermete REALACCI, *presidente*, informa che le relazioni della Corte dei conti alle quali ha fatto riferimento il relatore per la I Commissione sono state trasmesse alle Camere e sono a disposizione dei membri delle Commissioni.

Raffaella MARIANI (PD), *relatore per la VIII Commissione*, ricorda che la proposta di legge in esame modifica – come già detto dal collega – il quadro normativo di riferimento per i contratti segretati o che richiedono particolari misure di sicurezza, contenuta nell'articolo 17 del decreto legislativo 163/2006 (cd. Codice dei contratti pubblici), come da ultimo modificato dall'articolo 33, comma 3, del decreto legi-

slativo 15 novembre 2011, n. 208, che, tra l'altro, ha esteso a tutte le amministrazioni dello Stato la possibilità di ricorrere alla segretezza.

Ricorda che il vigente articolo 17 stabilisce i casi e le condizioni in presenza dei quali è possibile derogare alle disposizioni sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici; in particolare la deroga è possibile per: *a)* i contratti per i quali l'oggetto, gli atti o le modalità di esecuzione richiedono una classifica di segretezza; *b)* i contratti la cui esecuzione deve essere accompagnata da speciali misure di sicurezza, in conformità a disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

Il carattere della segretezza necessita di un provvedimento formale e motivato che deve intervenire prima dell'avvio delle procedure di aggiudicazione. Infatti, il vigente comma 2 dell'articolo 17 dispone che le amministrazioni e gli enti utenti attribuiscono, con provvedimento motivato, le classifiche di segretezza ai sensi dell'articolo 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto) ovvero di altre norme vigenti. Con riferimento particolare ai contratti eseguibili con speciali misure di sicurezza, le amministrazioni e gli enti utenti dichiarano, con provvedimento motivato, i lavori, i servizi e le forniture da eseguire con modalità individuate nel predetto provvedimento.

L'articolo 1 della proposta di legge in esame – muovendosi in coerenza con le indicazioni della Corte dei conti – alla lettera *a)*, modifica il suddetto comma 2 dell'articolo 17, con l'introduzione, quale condizione ulteriore per l'esclusione delle procedure di affidamento ordinarie dei soli contratti di appalto di lavori pubblici, del requisito dell'eccezionalità espressamente motivata. Con tale novella – secondo quanto si legge nella relazione introduttiva – s'intende limitare il ricorso alle modalità derogatorie di affidamento « allo scopo di evitare il più possibile modifiche successive del progetto iniziale e perizie di varianti suppletive che alzano il costo degli appalti ». Proprio a tal fine, la

proposta di legge prevede infatti che le amministrazioni giustificino il ricorso alle modalità derogatorie per i contratti di appalto di lavori pubblici non solo in riferimento alla qualificazione di segretezza o alla individuazione di misure di sicurezza, ma anche all'eccezionalità del caso. Quanto alle procedure da seguire, il comma 4 del vigente articolo 17 prevede che l'affidamento di tali contratti avvenga previo esperimento di gara informale a cui sono invitati almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero i soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e sempre che la negoziazione con più di un operatore economico sia compatibile con le esigenze di segretezza e sicurezza. Come specificato dal comma 3, gli operatori economici che eseguono i contratti devono essere in possesso dei requisiti previsti dal Codice e del nulla osta di sicurezza come previsto dal D.P.C.M. 22 luglio 2011. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo prevede che i contratti di cui all'articolo 17 posti in essere da amministrazioni statali siano sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia altresì sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione. Dell'attività di cui al presente comma è dato conto entro il 30 giugno di ciascun anno in una relazione al Parlamento.

Sul comma 5 dell'articolo 17 del codice dei contratti pubblici interviene la lettera b) dell'articolo 1 della proposta di legge in esame che, modificando tale comma, prevede che i contratti segretati posti in essere dalle amministrazioni statali ex articolo 17 del codice, già soggetti al controllo successivo della Corte dei conti, sono sottoposti anche al controllo preventivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia sulla legittimità e sulla regolarità dell'atto di segretazione, entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Inoltre, la novella introduce un'ipotesi di silenzio-assenso prevedendo che, decorso inutilmente il sopraindicato termine, la pronuncia relativa al controllo preventivo s'intende espressa in senso positivo.

La norma è, pertanto, volta a ricondurre i contratti segretati (attualmente sottoposti al solo controllo successivo) nell'ambito della disciplina generale dei contratti pubblici, per i quali è previsto il controllo preventivo di legittimità. Al riguardo, fa presente che, secondo la disciplina di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 20/1994, tutti i provvedimenti sottoposti a controllo preventivo acquistano efficacia decorso il termine di 30 giorni dal loro ricevimento.

Ciò premesso, auspica che il dibattito che seguirà possa arricchire la riflessione su un tema delicato quale quello della contrattazione pubblica oggetto di segretazione, consentendo comunque di pervenire in tempi brevi all'approvazione della proposta di legge sulla quale già nella precedente legislatura è stato possibile registrare una convergenza unanime.

Ermete REALACCI, *presidente*, fa presente che, dai contatti assunti per le vie brevi con i diversi rappresentanti dei gruppi, sembra delinearsi una larga convergenza sull'obiettivo di procedere a una rapida conclusione dell'*iter* parlamentare della proposta di legge in esame e sull'opportunità di verificare la sussistenza delle condizioni procedurali per chiedere il trasferimento della medesima proposta di legge alle Commissioni riunite in sede legislativa. Precisa, anche a nome del presidente della I Commissione, che la questione sarà comunque attentamente valutata dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite.

Matteo BRAGANTINI (LNA) ritiene che il ricorso alla discussione in sede legislativa sia senz'altro da prendere in considerazione, ma invita i relatori e le Commissioni a verificare che vi sia l'effettiva disponibilità del Governo a dare il proprio assenso. Ricorda infatti che nella precedente legislatura la richiesta di trasferimento alla sede legislativa ha incontrato il consenso di tutti i gruppi, ma il Governo non ha fatto pervenire il proprio assenso in tempo utile. Quanto al merito della

proposta di legge, sottolinea che il controllo successivo della Corte dei conti si è dimostrato insufficiente ad assicurare il pieno rispetto della legge da parte del Governo e che si rende quindi necessario prevedere anche sui contratti in questione il controllo preventivo di legittimità.

Ermete REALACCI, *presidente*, fa presente che sarà cura delle presidenze rappresentare al Governo l'esigenza di una

costante partecipazione ai lavori delle Commissioni, fin dalla prossima seduta, anche al fine di conoscere il suo orientamento in ordine all'ipotesi che le Commissioni possano chiedere il trasferimento alla sede legislativa.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.10.