

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. 4063 Bragantini (*Esame e rinvio*) 11

SEDE REFERENTE

Martedì 27 marzo 2012. — Presidenza del presidente della VIII Commissione Angelo ALESSANDRI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti, Guido Improta.

La seduta comincia alle 14.35.

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. 4063 Bragantini.

(*Esame e rinvio*).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in titolo.

Pierluigi MANTINI (UdCpTP), *relatore per la I Commissione*, ricorda che la proposta di legge in esame introduce modifiche all'articolo 17 del codice dei contratti pubblici, che disciplina i contratti cosiddetti segretati o riservati: un istituto del quale, come segnalato dalla Corte dei

conti, si riscontra un utilizzo eccessivo e spesso ingiustificato.

Avverte quindi che, in considerazione degli aspetti di competenza della I Commissione, la relazione che svolgerà sarà concentrata sulla novella introdotta al citato articolo 17 con la lettera *b*) dell'articolo 1, in tema di controllo preventivo della Corte dei conti sui contratti delle amministrazioni statali, e sull'articolo 2 relativo all'entrata in vigore.

La specificità della disciplina del citato articolo 17 va essenzialmente ascritta alla sua natura derogatoria rispetto ad alcuni profili, peraltro essenziali, delle disposizioni che riguardano i contratti di amministrazioni ed enti utenti per lavori, opere, servizi e forniture.

I profili di deroga riguardano sostanzialmente due aspetti: da una parte, le regole in tema di svolgimento delle gare e quindi i profili della concorrenza e della *par condicio* ai fini della conclusione dei contratti, nonché di pubblicità dei medesimi; dall'altra parte, la materia della vigilanza e del controllo, in quanto i contratti segretati sono sottratti alla vigilanza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici nonché al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Le modifiche previste dalla proposta di legge in esame, con il metodo della novellazione del citato articolo 17, attengono ad entrambi gli aspetti derogatori sopra evidenziati, i quali vengono entrambi circoscritti in quanto ai fini di tali contratti viene prevista la sussistenza del requisito dell'indifferibilità e urgenza e viene introdotto, per quelli delle amministrazioni statali, il controllo preventivo della Corte dei conti.

L'articolo 17 del codice dei contratti pubblici, come da ultimo modificato dall'articolo 33, comma 3, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, al comma 5 prevede che i contratti posti in essere da amministrazioni statali siano sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, che si pronuncia anche sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione e che dà conto di tale attività di controllo presentando una relazione al Parlamento entro il 30 giugno di ciascun anno. Tale controllo ha consentito di evidenziare numerose delle questioni segnalate nelle relazioni presentate dalla Corte dei conti al Parlamento.

Da ultimo, in particolare, il 22 novembre 2010 la Corte dei conti ha presentato alle Camere la relazione sui contratti riferiti al periodo 2005-2007, che le Commissioni I e VIII hanno approfonditamente esaminato, giungendo, nella seduta del 2 agosto 2011, ad approvare la risoluzione (8-00146). Dalla risoluzione emergono le valutazioni della Corte dei conti, che, per la maggior parte degli atti esaminati, ha segnalato la genericità della dichiarazione di segretezza, il ricorso in via generalizzata alla segretezza, la mancanza o genericità delle motivazioni del ricorso alla procedura stessa, le 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, sotto il profilo contabile; stipula del contratto).

La relazione della Corte dei conti cui si riferisce la citata risoluzione rileva anche

una lacuna normativa in merito al soggetto legittimato a decidere la procedura di segretezza, facendo emergere la sua propensione per la dottrina che attribuisce tale competenza al Ministro, e non ai dirigenti generali, ed evidenziando che la potestà regolamentare delle amministrazioni in questa materia non è libera, ma circoscritta, nella individuazione dei casi in cui sono necessarie misure speciali di segretezza e sicurezza.

Tale propensione emerge anche dalla consolidata giurisprudenza della Sezione del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, che ha costantemente manifestato l'orientamento secondo il quale i decreti di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 163 del 2006 appartengono alla competenza dell'autorità politica.

Sul punto è però intervenuto l'articolo 8, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, che ha stabilito – con il dichiarato scopo di rafforzare la separazione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa – che i provvedimenti di segretezza, di cui all'articolo 17, comma 2, del codice dei contratti pubblici rientrano nella competenza dei dirigenti generali. Tuttavia sulle disposizioni del citato articolo 8 vengono manifestate perplessità anche nella relazione della Corte dei conti allegata alla delibera n.15 del 2011 trasmessa alle Camere il 7 dicembre 2011, in cui si osserva che sarebbe congruo che le valutazioni « connesse ad interessi alla sicurezza nazionale » fossero effettuate dalla direzione politica competente.

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 segretezza; a fornire le opportune informazioni al Parlamento; a circoscrivere il più possibile il ricorso alla segretezza anche dal punto di vista dei profili soggettivi, garantendone la trasparenza; a mettere a disposizione del Parlamento un elenco delle imprese aggiudicatrici degli appalti, promuovendo l'adozione di norme di im-

mediata applicabilità e ipotizzando meccanismi di pubblicità relativamente al sistema degli incarichi dirigenziali.

Con la relazione allegata alla delibera n.15 del 2011, trasmessa alle Camere il 7 dicembre 2011, la Corte ha rilevato che le esigenze di segretezza o riservatezza, che legittimano all'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 « secretati » non sfuggono alle regole generali, specie in merito al corretto utilizzo delle risorse ad essi destinate ed alla copertura finanziaria dei relativi atti.

A questo proposito la suddetta relazione evidenzia l'opportunità che anche le opere segretate siano oggetto di puntuale programmazione da parte delle amministrazioni, che deve essere chiara e trasparente « anche per permettere il riscontro da parte del Parlamento delle realizzazioni effettivamente compiute per la rimodulazione dei programmi di bilancio »: considerazioni, queste, che conducono la Corte a concludere che « anche per le opere segretate dovrebbe, pertanto, farsi luogo alla loro individuazione con le modalità sopra descritte, dal momento che la nuova conformazione del bilancio dello Stato per 'missioni' e 'programmi' presuppone che sia la stessa legge di bilancio a rappresentare la sede di copertura finanziaria dei programmi fattibili ».

Con riferimento alla natura derogatoria della disciplina dei contratti secretati o riservati la Corte dei conti ha spesso evidenziato l'esigenza di rispetto di un principio di trasparenza. Il monitoraggio del rispetto di tale principio può essere facilitato, ad avviso della Corte, dalla corretta applicazione della vigente normativa in tema di codice unico di progetto di cui alla legge n. 3 del 2003 e alle disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136 del 2010.

Il rilievo delle questioni che emergono dalle relazioni della Corte dei conti consente di evidenziare la portata della novella introdotta dalla lett. b) dell'articolo 1

della proposta in esame, con la quale il comma 7 (*rectius* 5) dell'articolo 17 viene sostituito dalla previsione per la quale i contratti secretati posti in essere dalle amministrazioni statali, già soggetti al controllo successivo della Corte dei conti, sono sottoposti anche al controllo preventivo della stessa Corte, che si pronuncia sulla legittimità e sulla regolarità dell'atto di segretezza, entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

La novella è, pertanto, volta a ricondurre i contratti secretati nell'ambito della disciplina generale dei contratti pubblici, per i quali è previsto il controllo preventivo di legittimità. Infatti, la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità su una serie di atti, tassativamente indicati dalla legge, tra cui i decreti che approvano i contratti delle amministrazioni dello Stato (legge n. 20 del 1994, articolo 3, comma 1, lett. g)). Tutti i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia decorso il termine di 30 giorni dal loro ricevimento (articolo 3, comma 2).

Quanto all'oggetto del controllo che viene introdotto, forse è opportuno, da un lato, prevedere, in conformità alla formulazione dell'articolo 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20 del 1994, che esso si eserciti sugli atti amministrativi che riguardano i contratti in questione; dall'altro estenderlo agli atti amministrativi che contengono le delibere a contrattare, comprendendo quindi anche le motivazioni della segretezza.

Sul punto, infatti, va ricordato l'indirizzo della Corte dei conti in merito all'esigenza di motivazione dei provvedimenti di segretezza: essa non deve essere generica ma deve recare « una adeguata ponderazione con riferimento alle specifiche circostanze che ne rendono necessario il ricorso al procedimento derogatorio » in quanto « la necessità della segretezza o riservatezza che conducono all'adozione di procedure contrattuali in deroga al principio della concorrenza e della parità contrattuale, deve trovare effettivo riscontro, oltre che nei requisiti soggettivi, anche nelle caratteristiche oggettive dell'opera ».

Inoltre, la novella introduce una nuova ipotesi di silenzio-assenso prevedendo che, decorso inutilmente il suindicato termine, la pronuncia relativa al controllo preventivo s'intende espressa in senso positivo. Tale disposizione stabilisce un termine omogeneo per il controllo preventivo e per quello successivo, ma riconduce l'effetto di assenso, in caso di mancanza di pronuncia nel termine, solo alla fattispecie di controllo preventivo, per la quale l'ordinamento già prevede fattispecie analoghe, ma connesse a termini di differente durata.

Va segnalato che, allo scopo di accelerare il procedimento di controllo della Corte dei conti, l'articolo 27 della legge n. 340 del 2000 ha introdotto, in via generale, una fattispecie di silenzio-assenso, stabilendo che gli atti trasmessi per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione di controllo. Successivamente, l'articolo 2 del decreto-legge n. 225 del 2010 ha aggiunto la previsione per cui, in relazione ai provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio in situazioni di emergenza, il termine di sessanta giorni è ridotto a complessivi sette giorni e, in ogni caso l'organo emanante ha facoltà, con motivazione espressa, di dichiararli provvisoriamente efficaci. Quindi la normativa vigente già prevede sia una fattispecie di carattere generale in relazione ad un termine di 60 giorni (articolo 27 della legge n. 340 del 2000 già citato), sia una fattispecie specifica connessa a situazioni di emergenza con termine ridotto (articolo 2 del decreto-legge n. 225 del 2010): perciò, il comma che si introduce nell'articolo 17 del codice dei contratti pubblici sembra prevedere un'ulteriore specifica fattispecie, derogatoria quanto alla durata del termine, rispetto a quella generale.

Infine l'articolo 2 fissa l'entrata in vigore della presente proposta di legge al giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Conclude sottolineando come sia giunto forse il momento di chiarire che, quando

si tratta semplicemente di costruire edifici pubblici, non è possibile ricorrere alla secretazione dei contratti e delle procedure, superando quindi la nozione di opera edilizia soggetta a garanzie di sicurezza, che costituisce un'anomalia solo italiana.

Guido DUSSIN (LNP), *relatore per la VIII Commissione*, preliminarmente esprime un ringraziamento al collega Bragantini che, con la presentazione della proposta di legge in titolo, ha consentito al Parlamento di affrontare le questioni oggi in discussione.

Nell'associarsi, inoltre, a quanto detto dal collega Mantini, con particolare riferimento alla necessità di prevedere anche in questa materia un controllo preventivo della Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti secretati posti in essere dalle amministrazioni statali, ritiene opportuno aggiungere alcune considerazioni più strettamente connesse alla materia degli appalti pubblici e all'esigenza, che è alla base della proposta di legge in esame, di garantire non solo maggiore trasparenza, ma anche la certezza dei tempi di realizzazione delle opere, poiché la maggiore trasparenza non deve incidere sui tempi dell'esecuzione dei contratti. Questo, a suo avviso, è il senso dell'esplicita previsione del silenzio assenso per la pronuncia del controllo preventivo da parte della Corte dei conti in 45 giorni. A tale proposito invita a considerare l'ipotesi di usare la locuzione secondo cui « gli atti diventano esecutivi, in ogni caso, trascorsi 45 giorni dalla loro ricezione senza che sia intervenuta una pronuncia della Corte dei conti » per uniformità alle analoghe disposizioni di cui all'articolo 27 della legge n. 340/2000.

Senza dubbio, dall'applicazione delle disposizioni proposte si attende un'altrettanto sostanziale riduzione dei costi derivanti dalla mancata programmazione degli interventi, dai ritardi nell'esecuzione dei lavori, dalle troppo frequenti varianti e perizie suppletive approvate in corso d'opera, in tutti i casi di appalti secretati. A questo scopo, vale a dire alla riduzione dei tempi e dei costi di realizzazione delle

opere, dunque, è diretta la disposizione contenuta nell'articolo 1, lettera a), della proposta di legge in esame che, modificando il comma 4 dell'articolo 17 del Codice degli appalti pubblici, reintroduce, quale condizione per l'esperimento della gara informale e per l'applicazione delle norme derogatorie, il requisito di indifferibilità e di urgenza dei lavori, servizi e forniture oggetto del contratto, già a suo tempo previsto dall'articolo 33 della « legge Merloni » (legge n. 109 del 1994). Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, la proposta di legge « reintroduce il criterio dei requisiti di indifferibilità e urgenza, non ai fini della dichiarazione di segretezza, bensì ai fini dell'esperimento della gara informale » intendendo pertanto limitare il ricorso a tale modalità 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 ».

Ciò premesso, ritiene opportuno differire al prosieguo dei lavori istruttori il necessario approfondimento e l'eventuale predisposizione di proposte migliorative del testo oggi all'attenzione delle Commissioni, anche con riferimento agli ulteriori profili che attengono, come bene evidenziato anche nella documentazione predisposta dagli uffici: alle deroghe alla disciplina generale in materia di appalti pubblici posta a tutela dei principi di pubblicità delle procedure, di concorrenza e di *par condicio* contrattuale fra le imprese; all'opportunità che anche le opere segrete siano oggetto di programmazione da parte delle amministrazioni pubbliche; all'opportunità, infine, che anche in questa materia siano posti in essere quelle specifiche disposizioni previste dalla disciplina generale in tema di tracciabilità dei flussi finanziari e di monitoraggio sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Avviandosi alla conclusione, sottolinea, quindi, che troppo spesso il ricorso alle procedure di segretezza ha avuto lo scopo di superare la disciplina ordinaria degli appalti, anche per le note difficoltà e le lungaggini amministrative che si riscon-

trano nell'approvazione e aggiudicazione dei lavori, come è il caso per certi versi analogo delle deroghe alla normativa sugli appalti pubblici di cui si è avvalsa negli anni scorsi la Protezione civile allo scopo di poter effettuare gli indispensabili interventi necessari a fronteggiare le situazioni di emergenza dovute al verificarsi di calamità naturali. Ritiene, per questo, che se davvero si vuole limitare il più possibile il ricorso alle normative derogatorie della disciplina sugli appalti, la soluzione reale stia nella semplificazione delle procedure per gli appalti di lavori, servizi e forniture di minore entità (che in realtà rappresentano la maggioranza delle situazioni che di solito si verificano) e che il ricorso alle procedure straordinarie si eviti solo attraverso la corretta semplificazione del regime ordinario.

Il sottosegretario Guido IMPROTA dichiara che il Governo condivide in linea di principio gli obiettivi della proposta di legge in titolo.

Ritiene, tuttavia, che la proposta reintroduzione del requisito dell'indifferibilità e urgenza non sia del tutto in linea con il contenuto del testo vigente dell'articolo 17 del Codice dei contratti pubblici né del tutto funzionale al conseguimento dell'obiettivo di ridurre il più possibile il ricorso alla segretezza e alle conseguenti procedure contrattuali derogatorie rispetto ai principi generali in materia di affidamento dei lavori, dei servizi e delle forniture.

Aggiunge, peraltro, che una possibile linea di intervento potrebbe essere tracciata prendendo in considerazione quanto riferito dal deputato Mantini in ordine alla problematica della programmazione degli interventi, approfondendo il concetto di eccezionalità (nel senso di mancata programmazione) dell'opera da realizzare piuttosto che quello di indifferibilità e urgenza della realizzazione dell'opera.

Conclude, quindi, ribadendo la piena disponibilità del Governo ad approfondire, con spirito costruttivo, tutti gli aspetti e le problematiche che emergeranno nel corso dell'esame della proposta di legge in titolo.

Matteo BRAGANTINI (LNP) ricorda che la proposta di legge in esame trae spunto dalla relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione delle opere secretate nel periodo 2005-2007, di cui è stato dato annuncio in Assemblea il 24 novembre 2010. Dalla relazione in questione emerge in modo chiaro la necessità di introdurre norme più stringenti su questa materia, in modo da permettere il ricorso a procedure derogatorie rispetto a quelle normalmente previste dal codice

degli appalti solo in casi di effettiva necessità e comunque il più possibile limitati. Auspica pertanto che il provvedimento possa avere un *iter* il più celere possibile.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.55.