



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore ZANDA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 AGOSTO 2011**

Misure per la tutela della concorrenza nel settore degli appalti, per la trasparenza nella gestione dei grandi eventi e per la limitazione dell'utilizzo delle procedure di secretazione di contratti di opere, servizi e forniture

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge prevede una serie di disposizioni finalizzate, da un lato, a reintrodurre nel nostro ordinamento norme per la tutela della concorrenza nel settore degli appalti pubblici, recentemente modificate dal Governo senza adeguate e sufficienti ragioni, e dall'altro, a rimuovere disposizioni che riducono il livello di trasparenza nella gestione dei cosiddetti «grandi eventi» e a correggere l'utilizzo improprio delle procedure di secretazione di contratti per l'assegnazione di lavori, servizi e forniture da parte dell'amministrazione finanziaria, più volte al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica nel corso degli ultimi mesi.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge prevede l'abrogazione, al comma 2 dell'articolo 4 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, delle lettere *f*), *g*), *l*), *m*) e *dd*), che introducono innovazioni alla disciplina del codice degli appalti (di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) relativamente alla procedura negoziata e alla procedura ristretta semplificata per l'assegnazione di lavori, servizi e forniture.

Sul complesso delle richiamate disposizioni, sia l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici hanno espresso forti perplessità in sede di audizione in Commissione Bilancio evidenziando che circa il 96 per cento degli appalti rischierebbe di essere affidato, proprio in ragione di tali modificazioni, senza procedura di evidenza pubblica e ciò in netto contrasto con quanto previsto dalla disciplina comunitaria in materia di appalti e con l'effetto, assolutamente da contrastare, di ampliare in misura preoccupante

la discrezionalità delle amministrazioni pubbliche e delle stazioni appaltanti.

In particolare appaiono del tutto inopportune le disposizioni che recano puntuali modificazioni agli articoli 122, 123 e 204 del codice degli appalti (rispettivamente all'articolo 4, comma 2, lettere *l*), *m*) e *dd*) del citato decreto-legge). La modifica di cui alla lettera *l*) è finalizzata ad elevare le soglie per l'affidamento senza gara dei contratti di lavoro cosiddetti «sottosoglia comunitaria» elevando da 500.000 ad 1 milione di euro il limite d'importo entro il quale è consentito affidare i lavori con la procedura negoziata senza bando a cura del responsabile del procedimento; la modifica alla lettera *m*) eleva da 1 milione ad 1,5 milioni di euro la soglia d'importo entro la quale è esperibile, per gli appalti di lavori, la procedura ristretta semplificata, ovvero la facoltà per la stazione appaltante, senza procedere a pubblicazione di bando, di invitare a presentare offerta ad almeno venti concorrenti; infine la lettera *dd*), con la modifica dell'articolo 204 del codice degli appalti, prevede anche per i lavori relativi ai beni culturali, l'elevazione da 500.000 euro ad 1,5 milioni di euro della soglia per l'applicazione della procedura negoziata.

La soppressione di tali disposizioni, pertanto, permetterebbe di rimuovere gli effetti distorsivi sul funzionamento del settore degli appalti pubblici e di restituire al contempo efficienza ed efficacia all'azione della pubblica amministrazione.

Con l'articolo 2 del disegno di legge in esame, si interviene per correggere l'utilizzo improprio da parte dell'amministrazione finanziaria delle procedure di secretazione di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. L'articolo 17 del decreto legislativo n. 163 del 2006, prevede al comma 1,

che: le opere, i servizi e le forniture destinati ad attività della Banca d'Italia, delle forze armate o dei corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto nonché dell'amministrazione della giustizia e dell'amministrazione finanziaria relativamente alla gestione del sistema informativo della fiscalità, o ad attività degli enti aggiudicatori di cui alla parte III, nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza o di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato, possono essere eseguiti in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Nel corso degli ultimi anni, con un'interpretazione estensiva della suddetta norma, le procedure di secretazione sono state applicate ad una serie di contratti non direttamente riconducibili alle originarie previsioni dell'articolo 17 del codice degli appalti.

Sull'utilizzo improprio di tale strumento sono in corso indagini da parte della magistratura che coinvolgono direttamente l'amministrazione finanziaria ed in particolare la Sogei, società controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Alla luce di tali fatti, da più parti emerge l'esigenza di provvedere alla limitazione dell'utilizzo dei contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza. Con la modifica proposta dall'articolo 2 del presente disegno di legge, pertanto, si stabilisce che l'amministrazione finanziaria e le società da questa controllate, possono procedere alla secretazione esclusivamente dei contratti relativi alla gestione del sistema informativo della fiscalità, precisando tuttavia che non possono farlo per ogni altro genere di appalto di opere, servizi e forniture.

Con l'articolo 3, infine, si sopprime la disposizione che, in modo del tutto improprio, consente alla protezione civile di gestire con proprie ordinanze i cosiddetti «grandi eventi». Il decreto-legge 7 settembre 2001,

n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, all'articolo 5-bis, comma 5, ha esteso l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (*Istituzione del servizio nazionale della protezione civile*), relative al potere di ordinanza, «alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza», dando luogo ad un uso improprio e, spesso, ad un vero e proprio abuso del potere di emettere ordinanze con forza derogatoria nei confronti di decine di leggi dello Stato. Negli ultimi anni, l'ordinanza di protezione civile è divenuta una sorta di strumento ordinario di governo applicato a tutto ciò che il Governo stesso decide a suo insindacabile giudizio di definire «grande evento»: manifestazioni religiose e popolari, esequie, attività istituzionali, eventi sportivi. Fra l'altro con una norma di interpretazione autentica, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (*Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, ha stabilito - all'articolo 14 - che i provvedimenti adottati per i «grandi eventi» non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Eventi, molti dei quali non sono neanche in possesso del requisito di essere «grande», che avrebbero potuto essere affrontati con gli strumenti della legislazione ordinaria, sono stati equiparati ai terremoti più distruttivi o alle alluvioni. Quasi sempre l'urgenza degli interventi non deriva da «avvenimenti imprevedibili per l'amministrazione» ma, al contrario, da eventi previsti o, quanto meno, largamente prevedibili da parte dell'amministrazione o, come nel caso dei «grandi eventi», da fatti conosciuti con larghissimo

anticipo, come il semestre italiano di presidenza dell'Unione europea.

In questi anni il Governo ha scelto di considerare le logiche dell'emergenza e la proposizione dei «grandi eventi», veri o presunti, sistema sostitutivo di «governo della cosa pubblica» rispetto alla ordinarietà, eludendo così i requisiti di trasparenza nelle procedure.

Considerato l'uso improprio, o meglio l'abuso, che è stato fatto in questi ultimi anni dello strumento dell'ordinanza e per ricon-

durre l'utilizzo della stessa esclusivamente all'attuazione degli interventi di emergenza, per un tempo definito e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, così come stabilito dall'articolo 5, commi 1 e 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'articolo 3 del presente disegno di legge prevede l'abrogazione del comma 5 dell'articolo 5-*bis* del citato decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Appalti)*

1. All'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, le lettere *f)*, *g)*, *l)*, *m)* e *dd)* sono abrogate.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, riacquistano efficacia le previsioni di cui agli articoli 56, comma 1, lettera *a)*, 57, comma 2, lettera *a)*, 122, commi 7 e 7-*bis*, 123, comma 1, e 204, comma 1, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della citata legge n. 106 del 2011.

## Art. 2.

*(Limitazioni all'utilizzo dei contratti secretati  
o che esigono particolari misure  
di sicurezza)*

1. All'articolo 17, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, dopo le parole: «relativamente alla gestione del sistema informativo della fiscalità» sono inserite le seguenti: «con esclusione di ogni altro genere di appalto di opere, servizi e forniture».

Art. 3.

*(Grandi eventi)*

1. L'articolo 5-*bis*, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, è abrogato.



