

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 563**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori CARRARA, BIANCONI e COLLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2006**

---

Modifica alla legge 11 febbraio 1994, n. 109,  
in materia di lavori pubblici

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge interviene nell'ambito della delicata materia dei lavori pubblici, disciplinati dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, nota come «legge Merloni», che venne a sostituire la prima legge italiana sugli appalti pubblici, promulgata nel 1865 e di fatto rimasta valida per quasi centotrenta anni.

Più in particolare, esso propone una modifica all'articolo 31-*bis* della suddetta legge, che detta norme acceleratorie in materia di contenzioso, allo scopo di scongiurare il sostanziale blocco dei lavori pubblici in gran parte derivante dalla lentezza e dalla farraginosità dei procedimenti giudiziari amministrativi. Infatti, se la macchina giudiziaria in Italia è notoriamente in crisi, nella sua generalità, con conseguenze aberranti sul terreno della effettiva tutela dei diritti e della legalità, la condizione di precarietà e di generale inefficienza in cui versa la giustizia amministrativa provoca ulteriori effetti negativi nel sistema, specie in materia di sviluppo economico e di sostegno all'occupazione, contribuendo alla crescita della sfiducia dei cittadini nelle istituzioni. Tale lentezza ha effetti particolarmente gravi nel delicato settore delle opere pubbliche, dove si registra che una gran quantità delle opere appaltate in effetti non ha mai avuto concreta esecuzione.

Nella maggioranza dei casi, il motivo dei ritardi o mancati avvii di opere pubbliche risulta proprio essere il ricorso al tribunale amministrativo da parte di uno dei concorrenti non aggiudicatari e la conseguente ottenuta sospensione della esecutività dell'appalto, che il più delle volte finisce per ritardare definitivamente la realizzabilità dell'opera.

Problema principale risulta essere, quindi, la concessione di sospensiva che, nonostante i molteplici interventi legislativi volti a velocizzare il procedimento amministrativo, viene tuttora concessa con eccessiva generosità ed in maniera automatica nonché, quasi sempre, senza alcun apprezzamento né di merito né di opportunità.

Orbene, il presente disegno di legge propone proprio l'introduzione di un filtro volto a ridurre la richiesta di misure cautelari, costituito dall'obbligo, imposto al richiedente, di prestare una cauzione, mediante fidejussione bancaria, di ammontare pari ad un quinto del valore dell'appalto in contestazione. Tale cauzione va restituita al ricorrente medesimo all'esito del procedimento, salvo il caso in cui risulti che lo stesso abbia agito con dolo o colpa grave, ovvero, abbia azionato la cosiddetta «lite temeraria».

La *ratio* della norma è da individuarsi, dunque, nella necessità, particolarmente sentita nel settore degli appalti pubblici, di evitare che la richiesta di sospensione del provvedimento impugnato venga proposta dal ricorrente «a cuor leggero», senza alcun rischio concreto per il medesimo anche nel caso di ricorso infondato, avente mero scopo defatigatorio o emulativo.

Deve peraltro sottolinearsi che la previsione di una cauzione nell'ambito del procedimento amministrativo non costituisce una novità. L'articolo 21, ottavo comma della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, prevede infatti, in maniera del tutto analoga rispetto all'articolo 674 del codice di procedura civile, la possibilità che il giudice amministrativo, all'atto di concedere la sospensione di un provvedimento amministrativo dal quale, se eseguito, scaturirebbero

effetti irreversibili, subordini la concessione della misura cautelare alla prestazione di una cauzione da parte del ricorrente. Allo stesso modo, quando il giudice ritiene di dovere negare la sospensione del provvedimento impugnato, rilevando che la mancata esecuzione del medesimo produrrebbe effetti irreversibili, può subordinare detto diniego alla prestazione di cauzione da parte dell'amministrazione o del controinteressato.

La differenza tra la norma testè ricordata, e la novella proposta, sta nel fatto che qui la prestazione della cauzione non è affatto subordinata ad una decisione del giudice, ma costituisce un obbligo del ricorrente, per modo che la sua decisione di accedere alla tutela cautelare dovrebbe risultare maggiormente ponderata e, quindi, meno frequente, con indubbi benefici per il sistema degli appalti pubblici e, più in generale, dell'amministrazione della giustizia.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 31-*bis*, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n.109, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il ricorrente è comunque tenuto a depositare, congiuntamente al ricorso, copia di garanzia fideiussoria bancaria di ammontare pari ad un quinto del valore dell'appalto. Tale garanzia va restituita al ricorrente all'esito del procedimento, salvo il caso che risulti che lo stesso abbia agito con dolo o colpa grave».