



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DE SENA, Vincenzo DE LUCA, ANTEZZA, ARMATO, BASTICO, BIANCO, CARLONI, CASSON, CECCANTI, DEL VECCHIO, FIORONI, INCOSTANTE, MAZZUCONI, PASSONI, PERTOLDI, PIGNEDOLI e SERRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MARZO 2012

Modifica al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di criteri di aggiudicazione

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi trent'anni numerose investigazioni giudiziarie hanno rilevato la presenza massiccia della criminalità organizzata nel settore delle costruzioni di opere pubbliche. In tale contesto emerge che le associazioni criminali, attraverso le loro imprese, riescono a imporsi sul mercato, aggirando la normativa antimafia, inserendosi in settori strategici per la realizzazione delle opere pubbliche quali la fornitura di pietrisco da cava, di calcestruzzi, e il nolo di mezzi per il movimento terra.

Ricordiamo infatti che uno dei fini dell'attività di associazione di tipo mafioso è quello di presidiare il mercato degli affidamenti pubblici soprattutto in determinati contesti territoriali, consentendo a imprese affiliate di acquisire in modo diretto, in qualità di contraente dei committenti pubblici, affidamenti di lavori, di servizi o di forniture.

In ambito preventivo rileva, in particolar modo, l'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici, ossia quella normativa che individua l'obbligo per i committenti pubblici di svolgere gare concorrenziali per la selezione dell'operatore economico affidatario, in modo trasparente ed imparziale.

Negli anni Novanta gli accessi dibattiti sui criteri di aggiudicazione delle gare pubbliche - nonostante si stesse affacciando nel mondo imprenditoriale un nuovo criterio: l'offerta economicamente più vantaggiosa, che se da un lato tendeva a dare maggiore valore alla qualità dell'opera, dall'altro introduceva un più ampio potere discrezionale in capo alle stazioni committenti; principio ritenuto inaccettabile soprattutto nel clima di quegli anni impregnato di forte giustizialismo e di massima garanzia per le imprese - condussero alla stabilizzazione normativa del criterio del massimo ribasso.

Il massimo ribasso è passato anno dopo anno da sistema in grado di affermare la più aperta competizione tra imprese sane ed organizzate, a strumento per un agevole accesso alle gare da parte delle imprese che non rispettano le regole del gioco.

È quindi facile constatare che il 50/60 per cento di ribasso sull'importo a base di gara rappresenta un vero e proprio elemento di destabilizzazione del mercato, che inevitabilmente conduce a una serie di attività conseguenti che facilmente possono integrare ipotesi di reato.

Il massimo ribasso d'asta, inoltre, favorisce esclusivamente chi ha rilevanti disponibilità finanziarie e non chi ha elevate capacità imprenditoriali, per cui si rischia di privilegiare imprese con tante risorse economiche, che possono anche essere di dubbia provenienza, ad esempio i capitali mafiosi: bisogna che gli enti pubblici aggiudichino i lavori a ditte sane, il primo obiettivo da perseguire deve essere la qualità dei lavori.

Per prevenire il rischio di infiltrazioni della mafia nel settore dell'edilizia si ritiene quindi necessario regolamentare il criterio del massimo ribasso negli appalti pubblici come sistema di aggiudicazione, perché la normativa così come strutturata rischia di strozzare le imprese costringendole a fare male i lavori; nel contempo il meccanismo può esporre le imprese alla piccola corruzione per recuperare il ribasso d'asta.

Di conseguenza si può agevolmente affermare che il meccanismo dell'aggiudicazione dei lavori con il massimo ribasso del prezzo d'offerta rappresenta una vera e propria istigazione a delinquere.

Occorre, quindi, prestare particolare attenzione alla penetrazione nel sistema economico legale dei sodalizi criminali. Con particolare riferimento all'area lombarda, la Dire-

zione investigativa antimafia (DIA) nella relazione relativa al primo semestre del 2010 presentata dal Ministro dell'interno al Parlamento, afferma in proposito che la 'ndrangheta ha trovato il suo punto di forza in nuove e sfuggenti tecniche di infiltrazione, che hanno sostituito le capacità di intimidazione con due nuovi e acuti fattori condizionanti: il ricorso al massimo ribasso, elemento caratterizzante le gare di appalto basate sulla possibile contrazione dei costi, e la decisiva importanza contrattuale attribuita ai fattori temporali molto ristretti per la conclusione delle opere.

Nell'ambito sopra descritto viene accertato che le imprese colluse presentano non solo profili di economicità, ma anche indubbie capacità organizzative che incidono sui tempi di esecuzione, tanto da parlare di fenomeno di condizionamento ambientale, inteso come partecipazione ormai pacificamente accettata di società riconducibili ai cartelli calabresi a determinati segmenti - in espansione - del settore edile, sia pubblico che privato. Ragion per cui, gli analisti della DIA auspicano un razionale programma di prevenzione, soprattutto in previsione delle opere da realizzare per Expo 2015, sviluppando un progetto che coinvolga non solo le autorità istituzionalmente deputate alla vigilanza, ma anche tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella relativa filiera e che consenta di individuare per tempo eventuali criticità o anomalie ascrivibili ai settori maggiormente esposti al rischio infiltrazione dell'intero indotto che si muove intorno alle grandi opere.

Il presente disegno di legge, modulato sulla legge regionale della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12, in sintesi, all'articolo 1 dispone, novellando il codice degli appalti pubblici: l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; l'applicazione del meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale; la previsione di un utile minimo nella verifica dell'anomalia.

La preferenza per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è definito in presenza di appalti di lavori d'importo superiore alla soglia comunitaria (euro 4.845.000), fermo restando che le stazioni appaltanti hanno comunque la facoltà di ricorrere al criterio del prezzo più basso qualora tale scelta sia più conveniente sotto il profilo della qualità e del prezzo (commi 2 e 3).

Nel caso in cui si ricorra a questo criterio di aggiudicazione il comma 2 indica la ripartizione dei punteggi e prescrive che devono essere assegnati: 60 punti all'offerta tecnica, 30 alla economica e 10 ai tempi di realizzazione, e che una parte del punteggio tecnico debba essere attribuito in relazione al costo del lavoro e alla previsione dell'utile d'impresa.

Il comma 4 stabilisce che per gli appalti di servizi attinenti all'architettura, all'ingegneria, all'urbanistica e alla paesaggistica, il criterio di aggiudicazione da applicare è esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il sistema dell'esclusione automatica delle offerte anomale disciplinato dai commi 5 e 6 è esteso ai contratti di lavori d'importo inferiore alla soglia comunitaria (euro 4.845.000), quando il criterio aggiudicazione è quello del prezzo più basso e l'appalto non ha natura «transfrontaliera» (le imprese aventi sede in nazioni dell'Unione europea diverse dall'Italia sono in percentuale pari o superiore al 5 per cento). La facoltà di esclusione automatica non è comunque esercitabile quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a dieci.

La previsione di un utile minimo nella verifica dell'anomalia disciplinata dal comma 7 indica che una percentuale di utile d'impresa inferiore al 4 per cento può essere ammessa a giustificazione comunque rimessa alla valutazione della stazione appaltante, a condizione che l'impresa non sia aggiudicataria per l'esecuzione di altri lavori pubblici o privati.

L'articolo 2, infine, reca la clausola di invarianza finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica al codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

1. Dopo l'articolo 81 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è inserito il seguente:

«Art. 81-bis. - *(Criteri di aggiudicazione)*. - 1. Per le finalità di cui all'articolo 81 le stazioni appaltanti ricorrono, rispettivamente:

a) al criterio del prezzo più basso quando l'oggetto del contratto non sia caratterizzato da un particolare valore tecnologico o si svolga secondo procedure largamente standardizzate;

b) al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa quando le caratteristiche oggettive dell'appalto inducano a ritenere prevalenti, ai fini dell'aggiudicazione, uno o più aspetti qualitativi, quali, ad esempio, l'organizzazione del lavoro, le caratteristiche tecniche dei materiali, l'impatto ambientale, la metodologia utilizzata.

2. Le stazioni appaltanti utilizzano il criterio di cui alla lettera b) del comma 1 per gli appalti di lavori di valore superiore alla soglia comunitaria. In tale caso il riparto dei parametri da utilizzare è così articolato: 30 per cento per l'offerta economica; 60 per cento per l'offerta tecnica; 10 per cento per i tempi di realizzazione dell'appalto. Nella valutazione dell'offerta tecnica almeno un quarto e non più di un terzo del punteggio complessivo è attribuito in relazione al costo del lavoro e alla previsione dell'utile di impresa, determinato, per le finalità del pre-

sente articolo, in misura pari al 10 per cento dell'offerta.

3. Le stazioni appaltanti hanno comunque facoltà di ricorrere al criterio di aggiudicazione del prezzo più basso qualora tale scelta sia più conveniente per le medesime amministrazioni aggiudicatrici sotto il profilo della qualità dei lavori realizzati e del rapporto con il prezzo a base d'asta.

4. Per gli appalti di servizi di cui alla categoria 12 dell'allegato II A al presente codice, il criterio delle offerte è esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nei casi previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

5. Gli appalti di lavori, servizi o forniture di valore superiore alla soglia comunitaria hanno carattere transfrontaliero.

6. Per gli appalti di lavori, servizi o forniture che non abbiano carattere transfrontaliero, nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando che si applichi il criterio dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 86. In tal caso non si applica l'articolo 87, comma 1. La facoltà di esclusione automatica non è comunque esercitabile quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a dieci; in tal caso si applica l'articolo 86, comma 3.

7. Nelle procedure di affidamento dei lavori pubblici, l'offerta economica non può in nessun caso prevedere la rinuncia a qualsiasi previsione di utile. Al fine di garantire un adeguato livello qualitativo delle lavorazioni, in sede di verifica delle offerte anomale, una percentuale di utile di impresa inferiore al 4 per cento può essere ammessa a giustificazione, comunque rimessa alle valutazioni della stazione appaltante, soltanto se

il concorrente attesti, con dichiarazione resa nelle forme di cui all'articolo 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di non essere aggiudicatario per l'esecuzione di altri lavori, pubblici o privati, avendo quindi necessità di non rimanere inattivo».

Art. 2.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

