

XIV legislatura

**Schema di decreto legislativo recante:
"Codice dei contratti pubblici relativi
ai lavori, servizi e forniture, in
attuazione delle direttive 2004/17/CE e
2004/18/CE"**

(Atto del Governo n. 606)

Febbraio 2006

n. 191



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio
dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

Indice

Premessa	1
Articolo 6 (<i>Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture</i>).....	1
Articolo 7 (<i>Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture</i>).....	3
Articolo 8 (<i>Disposizioni in materia di organizzazione e di personale dell'Autorità e norme finanziarie</i>).....	4
Articoli vari (<i>9, commi 1, 3 e 4; 66, commi 1 e 13; 77; 104; 161, comma 5; 172, comma 4 e 5; 223, comma 4; 224, comma 4; 229, commi 1 e 3; 236, comma 4; 252, comma 2-bis</i>).....	7

Premessa

Il provvedimento in esame è corredato di RT, con riferimento ai soli articoli 6, 7 e 8 del provvedimento, di cui si attesta l'invarianza d'onori per il bilancio dello Stato.

Peraltro, la medesima RT non è formulata secondo i criteri standard di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004¹.

Si segnala inoltre che il timbro recante la verifica tecnica della RT da parte della Ragioneria generale dello Stato esclude espressamente dalla certificazione gli effetti riconducibili all'articolo 8 dello schema.

Articolo 6

(Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture)

Il commi 1, 2 e 3 recano la nuova configurazione dell'organo collegiale della rinominata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, prevedendo i criteri di selezione dei componenti e le prerogative dei medesimi durante il mandato nonché la durata del medesimo, stabilita in cinque anni. Per l'entità del relativo trattamento economico, si fa rinvio all'apposito decreto del presidente del Consiglio dei Ministri.

I commi 4, 5 e 6 confermano l'autonomia e l'indipendenza dell'Autorità, nonché le specifiche attribuzioni in materia di forniture e lavori pubblici salvaguardando le competenze delle altre Autorità di settore.

Il comma 7 individua gli ulteriori compiti dell'Autorità, in aggiunta a quelli previsti da altre norme dello schema: a) vigilanza sulla applicazione della normativa vigente in materia di lavori e forniture pubblici; b) vigilanza sui contratti, ivi comprese le eccezioni previste dagli articolo 16-18; c) vigilanza sulla esecuzione dei contratti; d) accertamento in tema di assenza di pregiudizi all'erario derivante dalla esecuzione di contratti; e) potestà informativa al Parlamento

¹ A titolo esemplificativo, si rammenta che tale provvedimento richiede, per tutte le relazioni tecniche, l'indicazione dei dati e parametri utilizzati per la quantificazione e le relative fonti, come pure l'indicazione dell'articolazione temporale degli oneri e degli effetti finanziari netti sui saldi di finanza pubblica.

nelle materie di competenza; f) formulazione di proposte in materia di revisione della normativa dei lavori pubblici; g) formulazione di proposte al Ministero delle infrastrutture in materia di revisione del regolamento; h) predisposizione di una relazione annuale da inviare a Governo e Parlamento; i) cura dell'Osservatorio di cui all'articolo 7; l) esercizio dei poteri sanzionatori riconosciuti dalla legge; m) vigilanza sul sistema di qualificazione; n) composizione di controversie tra stazioni appaltanti; o) determinazione dei contributi a carico degli operatori.

I commi 8 e 9 recano disposizioni in materia di determinazione di limiti entro cui applicare le sanzioni pecuniarie e di riconoscimento dei necessari poteri istruttori in materia di forniture e lavori pubblici.

I commi 10, 11 e 12 recano l'affermazione del segreto d'ufficio per tutti gli atti istruttori dell'Autorità, nonché la previsione di sanzioni pecuniarie per l'omessa collaborazione alle istruttorie dell'Autorità prevedendo anche, qualora attori dell'omissione risultino essere appartenenti alla p.a., l'applicazione dei procedimenti disciplinari secondo i rispettivi ordinamenti.

Il comma 13 prevede l'obbligo di trasmissione degli atti agli organi giurisdizionali competenti, qualora l'Autorità ravvisi l'esistenza di irregolarità di rilevanza penale nel corso delle sue istruttorie.

La RT, suggerendo peraltro l'eventuale integrazione dell'articolo in esame con una clausola d'invarianza d'oneri per il bilancio dello Stato, si limita a rilevare che per i compiti dell'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici si provvede con l'autofinanziamento dell'Autorità (con contributi cioè a carico degli obbligati), senza nuovi o maggior oneri per il bilancio dello Stato.

La relazione illustrativa osserva come, per l'estensione dei compiti dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, si provveda in puntuale attuazione delle direttive comunitarie e dei principi indicati della stessa legge delega, tra i quali, appunto, la neutralità finanziaria.

Al riguardo, si fa rinvio alle osservazioni formulate con riferimento all'articolo 8, in ordine al nuovo meccanismo di autofinanziamento dell'Autorità.

Articolo 7

(Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)

I commi 1, 2 e 3 fanno salve le competenze del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e stabiliscono che l'Osservatorio istituito presso l'Autorità è composto da una sezione centrale e da sezioni regionali, avvalendosi anche di procedure informatiche ai fini del collegamento con altre banche dati della p.a.

Il comma 4 reca l'indicazione delle competenze dell'Osservatorio, individuate nei seguenti profili: a) raccolta ed elaborazione dati; b) determinazione annuale dei costi standard dei lavori pubblici per tipo di lavoro; c) determinazione dei costi standard per aree territoriali; d) pubblicazione semestrale dei programmi triennali dei lavori pubblici; e) promozione di collegamenti informatici con le stazioni appaltanti; f) assicurazione dell'accesso generalizzato alle proprie banche dati; g) adempimento degli oneri di pubblicità e conoscibilità richiesti dall'Autorità; h) contribuire alla creazione di archivi di settore; i) gestione del proprio sito; l) cura dei prospetti statistici di cui agli articoli 250 e 251 dello schema.

I commi 5 e 6 attribuiscono all'ISTAT il compito di monitorare e rilevare i prezzi di mercato dei beni oggetto di forniture delle amministrazioni pubbliche e riconoscono al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di consentire l'effettiva operatività dell'osservatorio secondo le competenze previste dal comma 4.

I commi 8 e 9 prevedono che le attribuzioni di cui al comma 4, lettere a), b e c) siano svolte dalla sezione centrale dell'Osservatorio e l'obbligo di invio al medesimo dei documenti della procedura per ogni gara che comporti l'affidamento di contratti di importo superiore a 150.000 euro, stabilendo peculiari modalità anche in materia di invio dei documenti relativi a contratti per importi superiori a 500.000 euro.

I commi 10 e 11 stabiliscono analoghi obblighi per i contratti di interesse regionali, provinciale e comunali - i cui atti andranno inviati alle relative sezioni territoriali dell'Osservatorio - e le concrete modalità di funzionamento del sito informatico.

Anche per questo articolo, la RT, suggerendo peraltro l'eventuale integrazione dell'articolo in esame con una clausola d'invarianza d'oneri per il bilancio dello Stato, si limita a rilevare che per i compiti dell'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici si provvede con l'autofinanziamento dell'Autorità (con contributi cioè a carico degli obbligati), senza nuovi o maggior oneri per il bilancio dello Stato.

Al riguardo, si fa rinvio alle osservazioni formulate con riferimento all'articolo 8, in ordine al nuovo meccanismo di autofinanziamento dell'Autorità.

Articolo 8

(Disposizioni in materia di organizzazione e di personale dell'Autorità e norme finanziarie)

I commi 1, 2 e 3 stabiliscono l'autonomia funzionale e statutaria dell'Autorità, prevedendo comunque che essa debba prevedere il termine di invio dei dati richiesti, la possibilità dell'invio di propri funzionari presso le amministrazioni e di convocazione dei rappresentanti delle amministrazioni medesime, le modalità di svolgimento delle istruttorie.

I commi 4, 5 e 6 stabiliscono che il regolamento dell'Autorità preveda la disciplina del suo potere sanzionatorio, l'obbligo di pubblicità per le questioni di "massima" e l'istituzione di un apposito ruolo per il personale assegnato.

I commi 7, 8 e 9 recano l'obbligo di allegazione al Regolamento della pianta organica dell'Autorità, l'affermazione della validità per il proprio personale dei principi di cui al decreto

legislativo 30 marzo 2001, n. 165, coerentemente con l'articolo 11, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 e il divieto per quest'ultimo di esercitare altra attività².

I comma 10, 11 e 12 stabiliscono che, qualora il personale di ruolo si presenti insufficiente, l'Autorità possa avvalersi anche di personale a tempo determinato, ovvero di personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo; riconoscendosi anche la possibilità di ricorrere, nei limiti delle risorse disponibili, a contratti di consulenza con "esperti".

I commi 13 e 14 prevedono, nell'ambito dei finanziamenti assicurati dalla legislazione vigente, i principi della gestione finanziaria e la struttura del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo dell'Autorità, con l'espressa indicazione dei termini di approvazione annuali dei documenti e dell'assoggettamento dei medesimi al controllo della Corte dei conti.

La RT, si limita ad osservare l'opportunità dell'integrazione dell'articolo con una clausola di invarianza, come già suggerita per gli articoli 6 e 7, in relazione al solo comma 11 dell'articolo in questione, in materia di possibilità di disporre di personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo della P.A..

Nondimeno, come già osservato in premessa, la verifica della R.G.S. esclude proprio l'articolo 8 dalla certificazione dell'invarianza d'oneri dello schema.

La relazione illustrativa fa presente che, in materia di autonomia regolamentare, del personale e di gestione delle spese, l'articolo risponderebbe pienamente ai principi fissati dalla legge delega, considerate peraltro le soluzioni già adottate in passato per le Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle comunicazioni.

Al riguardo, sebbene la RT affermi che il nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Autorità opera comunque nell'ambito delle risorse disponibili, appare condivisibile la richiesta della RT circa l'opportunità di apporre un'espressa clausola d'invarianza d'oneri per la

² All'articolo 253, comma 4 dello schema è previsto che, sino alla approvazione del relativo Regolamento ai dipendenti dell'Autorità sia attribuito lo stesso trattamento giuridico ed economico del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

finanza pubblica relativamente al comma 11. Tuttavia, si formulano anche alcune ulteriori osservazioni.

In primo luogo, si segnala che i commi 6, 7 e 8 istituiscono il ruolo del personale dell'Autorità dei lavori pubblici e delle forniture, facendo espressamente rinvio a quanto già previsto dall'articolo 11, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 per il personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di perequazione del loro trattamento economico a quello dei dipendenti della Banca d'Italia³.

Poiché il vigente articolo 5, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, che disciplina lo statuto del personale dell'Autorità dei lavori pubblici, prevede che al personale dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici sia attribuito il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (costituente comparto di contrattazione a sé dal 2004/2005, ma sino al 2001 facente parte del CCNL area "Ministeri"), sembrerebbe che il nuovo trattamento economico previsto per il personale dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici e sulle pubbliche forniture - come determinato, per l'appunto, in attuazione del comma 8 dell'articolo in esame - ponga le condizioni per la creazione di oneri aggiuntivi per il funzionamento dell'Autorità, oneri peraltro aventi natura continuativa e non modulabile, con le caratteristiche proprie dei diritti soggettivi "perfetti". In merito, la RT non opera alcuna quantificazione né indica alcuna copertura, rinviando al nuovo modello di autofinanziamento⁴.

Sul punto - innanzitutto, per i profili di quantificazione - pur tenuto conto del nuovo modello di "autofinanziamento" dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, previsto dall'articolo 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), si rileva comunque che la RT non presenta, al momento, gli elementi quantitativi idonei alla valutazione dell'effettivo impatto del nuovo trattamento economico sui fabbisogni di funzionamento annuali dell'Autorità. Tale circostanza si presenta infatti essenziale ai fini della ponderazione

³ La norma richiamata, rapporta il trattamento economico dei dipendenti della citata Autorità Garante al corrispondente trattamento spettante ai dipendenti della Banca d'Italia, imponendone un'assimilazione a questi ultimi anche per restanti i profili ordinamentali e di carriera.

⁴ In proposito, si segnala che l'articolo 1, commi 65-67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto che, dal 2007, tra le altre, anche per l'Autorità per i lavori pubblici si provveda annualmente alla determinazione degli ammontari delle contribuzioni dovute dagli operatori da essa vigilati, ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, facendo salva, per il 2006, la sola corresponsione del trasferimento annuale a titolo di anticipazione da restituire all'erario entro la fine dell'anno, finanziata in tabella C della legge finanziaria. Cfr. Nota di lettura n. 165 ottobre 2005, pagina 38 e seguenti.

dell'effettiva loro finanziabilità a valere delle sole risorse autonome dell'Autorità, in assenza di contributi erariali⁵.

Per i profili di copertura, si fa presente che risultano al momento disponibili i provvedimenti dell'autorità con i quali sono stati fissati gli importi e la natura dei contributi, ma mancano valutazioni in merito alla congruità degli stessi a coprire i maggiori oneri del provvedimento⁶, così come manca almeno una stima dell'importo complessivo di tali contributi rispetto all'entità dei precedenti trasferimenti da parte dello Stato.

Articoli vari

(9, commi 1, 3 e 4; 66, commi 1 e 13; 77; 104; 161, comma 5; 172, comma 4 e 5; 223, comma 4; 224, comma 4; 229, commi 1 e 3; 236, comma 4; 252, comma 2-bis)

Gli articoli indicati in rubrica, tutti non esaminati dalla RT, e recanti nuove modalità procedurali o la riformulazione di disposizioni già vigenti in materia di pubblicità e aggiudicazione delle gare, potrebbero determinare le condizioni per oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. In particolare, si segnalano:

- 1) l'articolo 9, recante norme sullo "sportello dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", prevede al comma 1 la possibilità di istituire un apposito ufficio presso le amministrazioni di appartenenza delle stazioni di opera appaltanti (S.O.A.) espressamente "senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica" (come stabilito al comma 3) in alternativa alla riconosciuta "possibilità" di attribuire, comunque, i medesimi compiti, ad uffici già esistenti (come previsto dal comma 4);
- 2) l'articolo 66, recante norme sulle "modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi", stabiliscono che le S.O.A. trasmettono alla Commissione europea i bandi

⁵ *ibidem*.

⁶ Con la deliberazione 26 gennaio 2006, l'Autorità ha infatti indicato le modalità attuative dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Soggetti tenuti alla contribuzione, entità, modalità e termini di versamento della stessa).

- di gara esclusivamente "secondo formato e modalità elettronica" (comma 1) a meno di procedura "urgente" - per cui è invece previsto anche l'invio telefax - stabilendo, altresì, che le medesime S.O.A. siano sempre in grado di comprovare la data di trasmissione dei bandi alla Commissione europea (comma 13);
- 3) l'articolo 77, recante "regole applicabili alle comunicazioni", impone alle S.O.A. specifiche modalità tecniche nel trattamento delle comunicazioni concernenti le procedure di indizione e aggiudicazione dei bandi di gara;
 - 4) l'articolo 104, comma 2, recante norme in materia di "mezzi di comunicazione", prevede che le comunicazioni e gli scambi, nonché l'archiviazione delle informazioni nelle procedure sia effettuata "in modo da garantire l'integrità dei dati e la riservatezza";
 - 5) l'articolo 161, recante disposizioni in materia di "oggetto e disciplina comune applicabile" agli appalti stabilisce al comma 5 che le norme relative al Capo V siano valide anche per i soggetti dell'Autonomia (Comuni, Province e Regioni), sino alla data di entrata in vigore delle apposite leggi regionali che dovranno essere successivamente approvate;
 - 6) l'articolo 172, recante disposizioni in materia di "società pubblica di progetto" stabilisce al comma 4 che gli enti pubblici eventualmente cointeressati alla costruzione di un'opera pubblica possono parteciparvi anche attraverso la cessione di immobili al soggetto aggiudicatario, ovvero, mediante il trasferimento di immobili appositamente espropriati con risorse finanziarie proprie;
 - 7) l'articolo 223, recante disposizioni in materia di "avvisi periodici indicativi e avvisi sull'esistenza di un sistema di qualificazione", stabilisce, al comma 4, che gli enti aggiudicatari i quali intendano istituire il sistema di qualificazione di cui all'articolo 232 debbano altresì rendere, periodicamente, avvisi di pubblicità su tale sistema secondo le modalità indicate all'Allegato XIV, con cadenza annuale se il sistema di qualificazione presenta una durata superiore a tre anni;

- 8) l'articolo 224, comma 4, recante norme circa le modalità con cui si rende pubblicità agli "avvisi con cui si indice una gara" stabilisce l'obbligatorietà delle modalità di cui all'articolo;
- 9) l'articolo 229 recante disposizioni in materia di "informazioni da conservare sugli appalti aggiudicati" stabilisce al comma 3 che gli enti e le amministrazioni pubbliche delle S.O.A. sono tenute a conservare le informazioni concernenti gli appalti/gare aggiudicati per almeno quattro anni dalla data di aggiudicazione;
- 10) l'articolo 236, comma 4, recante "norme in materia di pubblicità e trasparenza" stabilisce l'obbligatorietà delle disposizioni di cui all'articolo 66;
- 11) l'articolo 252, comma 2-bis, recante "norme di coordinamento" stabilisce l'applicazione delle norme in materia di pubblicità di cui all'articolo 66, comma 7, anche per la procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria;

La RT non considera le disposizioni indicate, escludendo pertanto che dalle stesse possano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, come peraltro riferito dalla clausola d'invarianza indicata all'articolo 254.

Al riguardo, per tutte le disposizioni sarebbero opportune delucidazioni più precise in merito ai comportamenti sinora adottati dalle pubbliche amministrazioni nell'applicazione della vigente normativa in materia, al fine di valutare se gli obblighi, come ridefiniti dalle nuove disposizioni o confermati in una nuova versione, siano effettivamente sostenibili a valere sulle risorse indicate dalla RT.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it