

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6058

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUPI, STRADELLA, ANTONIO BARBIERI, BRUSCO, DELL'ANNA,
GERMANÀ, LENNA, MAIONE, MONDELLO, OSVALDO NAPOLI,
PAROLI, PINTO, PAOLO RUSSO**

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

Presentata il 6 settembre 2005

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il nostro Paese ha accumulato nel corso degli anni, e in particolare negli anni '90, un gravissimo ritardo nella realizzazione di opere e di interventi infrastrutturali e nel compimento di prestazioni pubbliche indispensabili per dare ai cittadini servizi di un livello degno di una nazione avanzata, per il mantenimento di una crescita economica adeguata e sostenibile, per la tutela dell'ambiente e per il miglioramento e il recupero del territorio, pervenuto in molti luoghi a un grave degrado proprio per mancanza di adeguata pianificazione e di infrastrutture indispensabili per una corretta antropizzazione.

Tali carenze hanno anche contribuito a determinare un rallentamento nella crescita economica; esse infatti hanno imposto al sistema economico, e in particolare alle imprese di dimensioni minori, di operare in un contesto che spesso ne ostacola l'attività o l'accesso al mercato, e comunque ne limita il

livello di competitività, sia nelle parti più ricche del Paese, ove lo sviluppo ha raggiunto livelli incompatibili con la presenza di infrastrutture e di servizi obsoleti, sia, e soprattutto, ove questi mancano da troppo tempo, e così, in particolare, nel Mezzogiorno, ove il *gap* infrastrutturale con il resto dell'Europa è più acuto, e la mancanza di infrastrutture anche nei settori di importanza fondamentale, come l'approvvigionamento d'acqua, è un vincolo alla crescita ed è causa di profondi disagi per i cittadini.

Il recupero di tale ritardo, mediante la realizzazione di infrastrutture e la prestazione di servizi di adeguato livello, costituisce uno dei compiti più importanti che la classe politica deve svolgere.

In questo senso ci si è già mossi con l'approvazione della cosiddetta « legge obiettivo » (legge 21 dicembre 2001, n. 443), legge delega che ha già prodotto la disciplina delegata (in particolare il decreto legi-

slativo 20 agosto 2002, n. 190), e apportando alla legge quadro sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109) modifiche miranti ad agevolare la realizzazione delle opere, con la legge 1° agosto 2002, n. 166.

Nell'attuazione dell'attività legislativa, come in quella di Governo, si deve però rammentare che vi è una grande, difficilmente colmabile distanza tra i bisogni collettivi e l'idoneità della « mano pubblica » a farvi fronte con le entrate pubbliche, che trova anche uno specifico fondamento normativo nelle fonti comunitarie (addirittura di livello primario), soprattutto in relazione al contenuto del Trattato sull'Unione europea che ha seguito gli accordi di Maastricht, che in sé contiene elementi e principi che sotto il profilo economico-finanziario possono porsi tra loro in contrasto, dal momento che nel definire i « principi » fondamentali dell'Unione esso da un lato richiama gli Stati membri a « una crescita sostenibile, non inflazionistica » e dall'altro lato pone come direttiva comune dell'Unione e degli stessi Stati membri « il miglioramento del tenore e della qualità della vita » da realizzare attraverso vari interventi infrastrutturali. Esso pone, però, limiti tali che diviene anche difficile, in un momento economicamente complesso e non facile, come l'attuale, adottare politiche di spesa che possano promuovere la ripresa e lo sviluppo economici.

È perciò importante che le opere, soprattutto infrastrutturali, e i servizi pubblici possano essere realizzati con investimenti (anche) dei privati, e in particolare dei soggetti dotati di grandi capacità economico-finanziarie (quali imprese, banche, assicurazioni, fondi di investimento, eccetera) e con minor aggravio del debito pubblico, nel rispetto di criteri e di principi di economicità. Così che gli investimenti pubblici fungano da catalizzatore e trovino nella combinazione con quelli privati sinergie che portino a un incremento di risultati e di efficienza più che proporzionali al rispettivo onere, pubblico e privato.

In tale modo possono inoltre trarsi i principali vantaggi della partecipazione del

privato all'investimento e alla gestione, consistenti nella maggiore attenzione al rapporto costi-benefici, nel contenimento del rischio a carico dell'amministrazione, nella maggiore velocità di completamento del progetto, nell'apporto di conoscenze e di tecnologie specialistiche, nell'attuazione e nella qualità del servizio; vantaggi garantiti anche dalla sanzionabilità del gestore privato, rispetto al quale spesso può essere più stringente il controllo pubblico, grazie anche alla più forte distinzione tra ruolo politico, ruolo di controllo e ruolo gestionale.

Come gli altri Paesi dell'Unione europea, dobbiamo quindi sviluppare le forme di partenariato pubblico-privato, traendo anzi insegnamento dalle esperienze degli altri e dai lavori che in relazione a queste hanno compiuto gli organismi europei (quali Eurostat). Ciò renderà possibile trarre i migliori frutti delle caratteristiche dell'economia italiana, che ha un *surplus* ormai strutturale di risorse (*surplus* di risparmio su investimenti) e però soffre di una cronica debolezza dei parametri investimenti, occupazione e tasso di sviluppo del reddito; così che il sistema, in quanto tale, gode di un *rating* relativamente elevato, e soffre semmai di incapacità di impiego.

In tale quadro è particolarmente importante quindi che si sviluppino principalmente i moduli e i tipi di rapporto tra privati e pubblico, e le correlate procedure di affidamento di contratti, e soprattutto quelli riguardanti la procedura di finanza di progetto, che, nel contesto della programmazione dell'amministrazione, consente che privati assumano iniziative e formulino proposte, anche innovative, per la realizzazione di opere e per la prestazione di servizi in concessione.

Come è noto tale procedura è stata introdotta nel nostro ordinamento con la legge 18 novembre 1998, n. 415, che ha inserito nella legge 11 febbraio 1994, n. 109, gli articoli da 37-*bis* a 37-*nonies*. Essa poi è stata in parte modificata, proprio per aumentare la praticabilità e la diffusione della finanza di progetto, con la legge 1° agosto 2002, n. 166, che ha ap-

portato una serie di innovazioni, quali l'introduzione della prelazione a favore del promotore, la revisione e la liberalizzazione delle condizioni di concessione (prezzo, durata, appalti del concessionario), la possibilità del *partner* finanziario di uscire dalla compagine della società di progetto in qualsiasi momento.

I privati hanno manifestato interesse verso questo metodo di attivazione delle concessioni, ma ancora non si è pervenuti a un suo pieno successo.

Come sovente accade nell'applicazione di norme, e soprattutto delle disposizioni che regolano i comportamenti dell'amministrazione, sono insorte difficoltà e sono stati sollevati dubbi in sede applicativa, in particolare dalle stesse amministrazioni e da giudici amministrativi, che rendono opportuno un intervento legislativo, soprattutto per chiarire che le norme sono di generale applicazione a tutte le ipotesi di realizzazione di opere o di servizi che possano comportare intervento finanziario dei privati e che esse costituiscono riferimento per le ipotesi di partenariato pubblico-privato, per semplificare e per rendere più agevole e ancora più rispondente alle direttive comunitarie la procedura di affidamento e rendere più certi i tempi e i rapporti economici, nonché per rendere più certi alcuni profili dei rapporti economici e delle relative garanzie.

A tale fine è predisposto l'articolo 1 della proposta di legge.

In particolare:

il comma 1 chiarisce una questione già risolta positivamente dalla giurisprudenza, ma ancora oggetto di dubbi nell'interpretazione, stabilendo espressamente che gli articoli da 37-*bis* a 37-*nonies* della legge n. 109 del 1994 si applicano anche a casi quali l'affidamento di servizi che non comportino l'esecuzione di opere pubbliche o di attività di manutenzione relative a opere già realizzate; lo stesso comma chiarisce che le norme sulla finanza di progetto, per il loro prevalente interesse generale, prevalgono sulle normative di settore;

il comma 2 esplicita che le stesse norme, ove compatibili, si applicano a tutte le ipotesi di partenariato pubblico-privato e al rapporto con i contraenti generali;

il comma 3 chiarisce che gli interventi realizzati e prevalentemente finanziati dai privati sono esclusi dall'applicazione delle norme riguardanti i soggetti pubblici;

il comma 4 regola l'avviso di gara e i relativi termini, specificando come va data evidenza alla prelazione del promotore, in conformità alle indicazioni della Commissione europea;

i commi da 5 a 7 disciplinano la procedura e il comma 7 in particolare la prelazione;

il comma 8 prevede il caso di mancato esercizio della prelazione;

il comma 9 prevede che i crediti della società di progetto possano costituire garanzia in favore dei finanziatori dell'iniziativa.

Come è noto, sono state adottate dall'Unione europea nuove direttive sugli affidamenti di lavori, di servizi e di forniture, nei settori normali e nei settori speciali.

Fra le altre novità, vi è un significativo aumento delle cosiddette « soglie » di applicazione, lasciando così alla normativa del Paese membro la disciplina degli affidamenti sotto tali « soglie ».

Poiché gli operatori del settore, amministrazioni e imprese, hanno più volte lamentato l'eccessivo rigore della legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, che spesso ha impedito di avviare le procedure o di risolvere importanti problemi contingenti, in linea con le nuove direttive e con i recenti interventi legislativi nel settore, che si sono ricordati, pare opportuno prevedere un proporzionale aumento delle soglie di applicazione di alcune disposizioni della medesima legge n. 109 del 1994, ovvero, in alcuni

casi, rinviare all'ambito di applicazione delle normative europee.

A tale fine è predisposto l'articolo 2 della proposta di legge.

Si tratta in particolare delle norme relative alla programmazione dei lavori, alla progettazione, all'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più rilevante, all'invito alle licitazioni, alla trattativa privata, alle varianti, alla pubblicità e ai lavori per i beni culturali.

È prevista altresì la rivalutazione degli importi dei lavori secondo il tasso di inflazione reale, naturalmente con esclusione di quelli che si riferiscono alle soglie di applicazione della normativa europea.

Le competenze della camera arbitrale per i lavori pubblici istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sono state notevolmente ridimensionate dalla nota decisione della sezione IV del Consiglio di Stato n. 6535 del 17 ottobre 2003 e più recentemente dall'articolo 5 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

Peraltro il Trattato dell'Unione europea e le direttive sui « ricorsi » indicano come idoneo strumento per evitare il contenzioso l'istituzione di una camera di conciliazione.

A ciò si accompagna la necessità di continuare ad avvalersi della camera ar-

bitrale, i cui compiti sono trasferiti al nuovo organismo costituito dalla camera di conciliazione, composta da personale esperto e qualificato.

A tale scopo è predisposto l'articolo 3 della proposta di legge.

La camera arbitrale si trasforma quindi in camera di conciliazione per i lavori pubblici, pur mantenendo i compiti attribuiti dalla normativa vigente (commi 1 e 2).

La camera di conciliazione, d'ufficio o su istanza di chi ha interesse, adotta, in contraddittorio con gli interessati, ogni soluzione appropriata per evitare o per risolvere il contenzioso, anche relativamente alle procedure di affidamento dei lavori (comma 3).

In caso di irregolarità, la camera di conciliazione diffida i soggetti interessati e informa l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ai fini dell'adozione di misure cautelari o di sanzioni (commi 4 e 5).

I provvedimenti della camera di conciliazione e dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sono impugnabili davanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

Da ultimo, per la notevole importanza delle norme che si presentano, nell'articolo 4 di chiusura si prevede che esse costituiscono principi generali del diritto anche ai fini interpretativi della legislazione in vigore.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Promotore e finanza di progetto).

1. Le disposizioni di cui agli articoli da 37-*bis* a 37-*nonies* della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, si applicano senza eccezioni, e in deroga alla normativa di settore, anche per quanto concerne la regolamentazione dei rapporti e la loro durata, a tutte le ipotesi di realizzazione di lavori, di fornitura di servizi e di prodotti e affidamento di servizi pubblici, anche per interventi misti, per interventi concernenti i settori esclusi e per interventi assimilati, per le attività di integrazione, completamento e manutenzione di lavori e di servizi anche se già parzialmente realizzati e per tutte le prestazioni costituenti adempimento di obblighi di legge a carico del soggetto aggiudicatore competente.

2. Le norme di cui al comma 1 e le norme vigenti concernenti le concessioni di lavori si applicano, in quanto compatibili, a tutti i contratti comportanti partenariato pubblico-privato o attuativi del partenariato, o regolanti i rapporti con contraenti generali.

3. Gli interventi e le prestazioni realizzati e prevalentemente finanziati da soggetti privati, compresi quelli in attuazione di piani o di convenzioni urbanistici, non sono assoggettati alla normativa vigente sugli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture.

4. Entro tre mesi dalla pronuncia di cui all'articolo 37-*ter* della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, i soggetti aggiudicatori pubblicano un avviso, nel rispetto delle modalità stabilite dall'articolo 37-*bis* della medesima legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni, per individuare i soggetti interessati a presentare offerta. Nell'avviso sono fis-

sati i termini per manifestare l'interesse e le modalità della procedura di confronto ed è indicato specificatamente che il soggetto promotore ha titolo alla aggiudicazione in caso di offerta più conveniente per il soggetto aggiudicatore, a seguito anche dell'adeguamento previsto dal citato articolo 37-ter della legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni.

5. Qualora nel termine stabilito nell'avviso di cui al comma 4 non siano pervenute manifestazioni di interesse, il contratto è aggiudicato al promotore. Nelle altre ipotesi, il soggetto aggiudicatore bandisce una gara, da svolgere con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara il progetto e le condizioni economiche e contrattuali della proposta adottata. I partecipanti alla gara prestano, oltre alla cauzione di cui all'articolo 30, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, una cauzione supplementare pari a quella richiesta al promotore.

6. Qualora non siano state presentate offerte più convenienti di quella del promotore, il contratto è aggiudicato a quest'ultimo.

7. Qualora sia stata presentata un'offerta più conveniente, il promotore può, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione del soggetto aggiudicatore, adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente, aggiudicandosi il contratto. In tale caso il soggetto aggiudicatore rimborsa al migliore offerente, a spese del promotore, le spese sostenute e gli impegni di spesa assunti per la partecipazione alla gara, purché congrui e documentati, nella misura massima della garanzia supplementare dallo stesso promotore prestata.

8. Qualora il promotore non adegui la propria proposta a quella del miglior offerente, quest'ultimo è aggiudicatario del contratto e il soggetto aggiudicatore rimborsa al promotore, a spese dell'offerente, le spese sostenute e gli impegni di spesa assunti, purché congrui e documentati, nella misura massima della garanzia supplementare dallo stesso offerente prestata.

9. Tutti i crediti della società di progetto, presenti e futuri, ivi inclusi quelli

verso il soggetto aggiudicatore e le pubbliche amministrazioni, possono essere costituiti in pegno o ceduti in garanzia dalla società a banche o ad altri soggetti finanziatori, senza necessità di consenso del debitore ceduto, anche quando non siano ancora liquidi ed esigibili.

ART. 2.

(Modificazioni di norme).

1. All'articolo 14 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, al comma 1 le parole: « 100.000 euro » sono sostituite dalle seguenti: « 750.000 euro » e al comma 6 le parole: « 1.000.000 euro » sono sostituite dalle seguenti: « 2.500.000 euro ».

2. All'articolo 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, il comma 11 è abrogato, e al comma 12 le parole: « a 100.000 euro » sono sostituite dalle seguenti: « alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi ».

3. All'articolo 21, comma 1-ter, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, le parole: « di importo superiore alla soglia comunitaria » sono sostituite dalle seguenti: « di importo superiore a 2.500.000 euro ».

4. All'articolo 23, comma 1-bis, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, le parole: « 750.000 ECU » e « trenta » sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: « 2.500.000 euro » e « quindici ».

5. All'articolo 24, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni:

a) le parole: « 100.000 euro » e « 300.000 euro », ovunque ricorrono, sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: « 750.000 euro » e « 2.500.000 euro »;

b) è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« c-bis) lavori di importo pari o superiore alla soglia di applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici di lavori per i quali si applica tale disciplina ».

6. All'articolo 25, comma 3, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, le parole: « 10 per cento » e « 5 per cento » sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: « 30 per cento » e « 20 per cento ».

7. I commi 4 e 5 dell'articolo 25 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono abrogati.

8. All'articolo 29, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, le parole: « un milione di euro » sono sostituite dalle seguenti: « 2.500.000 euro ».

9. All'articolo 7 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 30, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) ai commi 1 e 2 le parole: « 500.000 euro », ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: « 4.000.000 di euro »;

b) al comma 5, le parole: « 1.500.000 euro » sono sostituite dalle seguenti: « 6.242.000 euro ».

10. Gli importi dei lavori indicati dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, nonché dall'articolo 7 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 30, come da ultimo modificati dalla presente legge, esclusi quelli che si riferiscono alle soglie di applicazione delle normative comunitarie, sono soggetti a rivalutazione secondo il tasso di inflazione reale, indicato entro il 30 giugno di ogni biennio con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

ART. 3.

(Camera di conciliazione per i lavori pubblici).

1. La camera arbitrale per i lavori pubblici istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, di cui agli articoli 4 e 32 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, è sostituita dalla camera di conciliazione per i lavori pubblici.

2. Alla camera di conciliazione sono mantenuti i compiti già attribuiti alla camera arbitrale dalla normativa vigente in materia.

3. Fermo restando quanto stabilito dal comma 2, la camera di conciliazione, su istanza di chi ha interesse o anche d'ufficio, adotta, in contraddittorio con gli interessati, soluzioni appropriate per evitare il sorgere di contenzioso o per risolverlo, anche relativamente alle procedure di affidamento dei lavori.

4. Qualora sia accertata l'esistenza di irregolarità, la camera di conciliazione informa l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ai fini dell'applicazione delle misure previste dall'articolo 4, comma 9, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e dell'eventuale adozione di ogni misura cautelare appropriata circa gli atti e le procedure illegittimi e diffida i soggetti interessati ad eliminare la violazione delle norme assegnando un congruo termine.

5. In caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 4, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici con provvedimento motivato applica a carico del soggetto inottemperante una sanzione amministrativa pecuniaria in misura non inferiore all'1 per cento e non superiore al 10 per cento dell'importo dell'affidamento o dei lavori affidati, fissando i termini per il pagamento della sanzione, la cui riscossione avviene mediante ruoli.

6. I provvedimenti dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e della camera di conciliazione sono impugnabili davanti al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

ART. 4.

(Norme di principio).

1. Le disposizioni contenute dagli articoli 1, 2 e 3 della presente legge costituiscono principi generali del diritto in conformità ai quali deve essere interpretato ogni altro atto normativo vigente in materia.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0076960