



*FEDERAZIONE ITALIANA
EDITORI GIORNALI*

SENATO DELLA REPUBBLICA
8A COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
"CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE"
ATTO GOVERNO N. 606

**Audizione del Presidente della Fieg
Amb. Boris Biancheri**

Roma – 21 febbraio 2006



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE". PROPOSTE DELLA FIEG

PREMESSA

Il diritto nazionale sugli appalti è disciplinato attualmente dalla legge n. 109 del 1994 (in particolare per quanto riguarda gli appalti di lavori) e da diversi decreti legislativi e regolamenti.

La legge 109/1994 (cosiddetta legge Merloni) nel disegnare, nell'ormai lontano 1994, in un contesto di particolare attenzione da parte dell'opinione pubblica per le problematiche dei contratti pubblici, un nuovo sistema di regole per la realizzazione di opere pubbliche, prevede forme adeguate di pubblicità degli appalti e delle concessioni per garantire la massima trasparenza del settore e, soprattutto, per assicurare la massima informazione ai cittadini. Successivamente, la legge 18 novembre 1998 n. 415 ha ampliato gli obblighi di pubblicità previsti dalla legge Merloni, prevedendo, tra l'altro, l'indicazione del direttore dei lavori, della data di ultimazione dei lavori, dell'effettuazione del collaudo, dell'importo finale dei lavori, delle variazioni dell'importo finale superiori del 20 per cento dell'importo di aggiudicazione o di affidamento, dei ritardi nell'effettuazione dei lavori, dei dispositivi di sentenze che dispongano variazione degli importi.

Il Regolamento di attuazione (DPR 21 dicembre 1999, n. 554) ha poi provveduto a disciplinare in maniera puntuale le forme di pubblicità in relazione agli importi dei lavori da eseguire, riconoscendo alle diverse articolazioni della stampa quotidiana, nazionale e locale, una funzione essenziale nel quadro delle norme varate dal Parlamento per migliorare le procedure degli appalti e favorire il massimo della trasparenza nella gestione dei contratti pubblici.

Infine, con la legge n. 166 del 2002, si è previsto l'obbligo per le amministrazioni di assicurare il rispetto delle disposizioni in materia

di pubblicità tramite il responsabile del procedimento "il quale, in caso di mancata osservanza delle disposizioni stesse, dovrà effettuare a proprio carico le forme di pubblicità" previste dalla normativa, senza alcuna possibilità di rivalsa sull'amministrazione. E' il responsabile del procedimento, indicato sugli stessi bandi, avvisi e inviti di gara, a rispondere personalmente, e senza alcuna possibilità di rivalsa sull'amministrazione, della mancata osservanza delle disposizioni relative alla pubblicità degli appalti e delle concessioni in materia di opere e lavori pubblici.

LO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Lo schema di Decreto legislativo ora all'attenzione delle competenti Commissioni parlamentari, recepisce le ultime direttive europee in materia di appalti pubblici. Il recepimento delle direttive Ue può – e a nostro avviso dovrebbe – salvaguardare le specificità di ogni Paese che conserva, legittimamente, la facoltà di fissare norme specifiche volte ad assicurare, in questo caso, maggiore concorrenza e trasparenza. Gli obblighi di pubblicità sui giornali quotidiani non costituiscono – come pure qualcuno sostiene – un inutile costo per la pubblica amministrazione, bensì un investimento che consente ai cittadini e all'opinione pubblica la conoscenza e la conoscibilità di atti amministrativi di particolare importanza.

Le norme contenute nello schema di Decreto legislativo relative alle forme di pubblicità – come la riduzione del numero dei giornali locali su cui pubblicare gli avvisi e i bandi di gara dei contratti sopra la soglia comunitaria, le modalità di pubblicazione degli avvisi degli appalti di lavori tra i 500 mila euro e la soglia comunitaria con l'utilizzo di un solo quotidiano, nazionale o locale, la cancellazione dell'obbligo di pubblicità sui quotidiani di importanti informazioni sugli appalti di lavori – se non modificate determinerebbero il venir meno di parte di quegli obblighi di trasparenza, essenziali per garantire la massima conoscibilità delle procedure di assegnazione ed esecuzione degli appalti pubblici e possono tradursi in un danno economico per i giornali, soprattutto per quelli locali.

L'utilizzo di Internet per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara è sicuramente da condividere, ma deve costituire una modalità aggiuntiva, non alternativa e/o sostitutiva, alla pubblicazione degli annunci sulla carta stampata. Diffondere

attraverso un sito informatico le notizie sui contratti pubblici significa riservare le comunicazioni ad una categoria ristretta di cittadini, e per giunta solo a quei cittadini che cercano quelle notizie, mentre la pubblicazione sui giornali raggiunge tutti, anche i non addetti ai lavori ed anche coloro che non cercano quella specifica notizia, favorendo così il "controllo democratico" da parte dei cittadini su tutto ciò che riguarda l'utilizzo del denaro pubblico. E' certamente vero che la penetrazione di Internet negli ultimi anni è notevolmente cresciuta, ma resta tuttora in limiti contenuti. Una scelta legislativa che privilegi Internet a scapito della carta stampata produrrebbe l'esclusione di gran parte della popolazione italiana dalla possibilità di ricevere informazioni sull'attività contrattuale dello Stato e degli enti pubblici. Il ricorso esclusivo ad Internet appare, ad oggi, non in grado di garantire la necessaria conoscibilità dei procedimenti della pubblica amministrazione, almeno fino a quando la diffusione della Rete non sarà più capillare e priva delle attuali disomogeneità anagrafiche, territoriali, culturali ed economiche. La sostituzione del mezzo stampato con quello elettronico è, pertanto, oggi prematura. Determinerebbe certo un grave danno ai giornali, ma un danno ancora più grave sarebbe arrecato alla trasparenza.

Inoltre, la disciplina sulle forme di pubblicità contenuta nello schema di decreto va in direzione opposta rispetto a quanto auspicato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul sistema di reperimento delle risorse pubblicitarie della Commissione Lavori pubblici e comunicazioni del Senato del 31 maggio 2005, che ha raccomandato "il potenziamento della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici sulla carta stampata per agevolare in tempi ragionevoli il settore della stampa". Nel documento si indica l'obiettivo di incrementare le risorse destinate alla pubblicità da parte dello Stato e degli Enti pubblici "perseguendo così obiettivi di trasparenza e di maggiore coinvolgimento della opinione pubblica nei processi di innovazione legislativa attuati dal Parlamento".

LE PROPOSTE DELLA FEDERAZIONE ITALIANA EDITORI GIORNALI

Sui contenuti dello schema di Decreto che riguardano le forme di pubblicità, la Federazione Italiana Editori Giornali sottopone all'attenzione della Commissione alcune osservazioni riguardanti:

- 1) le modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara sui giornali quotidiani;
- 2) la pubblicità di alcune informazioni sugli appalti di lavori;
- 3) l'individuazione del soggetto responsabile nell'applicazione della normativa sulla pubblicità.

1. Modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara sui giornali quotidiani.

a) Appalti sopra la soglia comunitaria.

Lo schema di Decreto prevede la pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara degli appalti sopra la soglia comunitaria su almeno due quotidiani a diffusione nazionale e su almeno un quotidiano locale (comma 7, art. 66)

La disciplina vigente prevede che la pubblicazione degli avvisi e dei bandi avvenga su almeno due quotidiani nazionali e due quotidiani locali.

Per garantire la massima trasparenza delle procedure di gara si propone di conservare gli obblighi attuali.

b) Appalti di lavori sotto la soglia comunitaria.

Lo schema di Decreto prevede la pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara degli appalti di lavori di importo compreso tra 500mila euro e la soglia comunitaria su almeno uno dei principali quotidiani a diffusione nazionale ovvero su almeno uno dei quotidiani a maggiore diffusione locale nel luogo ove si eseguono i lavori (comma 5, art. 122).

La disciplina vigente differenzia i lavori di importo compreso tra 1 milione di euro e la soglia, da quelli compresi tra 500 mila e 1 milione di euro. Per i primi (tra 1 milione di euro e la soglia) si prevede che la pubblicazione degli avvisi e dei bandi avvenga su almeno due quotidiani nazionali e due quotidiani locali (ossia in maniera analoga ai lavori sopra la soglia); per i secondi (lavori tra 500 mila e 1 milione di euro) la pubblicazione deve avvenire su almeno due quotidiani locali.

Per garantire la massima trasparenza delle procedure di gara, si propone di prevedere, per gli appalti di lavori di importo compreso tra 500 mila euro e la soglia comunitaria, gli stessi obblighi previsti per i lavori sopra la soglia, ossia la pubblicazione su due quotidiani nazionali e due quotidiani locali.

2. Pubblicità di alcune informazioni sugli appalti di lavori.

La disciplina vigente prevede una serie di obblighi di pubblicità sui quotidiani di alcune fattispecie di particolare interesse relative agli appalti di lavori, individuate dalle lettere f- bis) ed f-ter) del comma 1 dell'articolo 29 della legge 109/1994 (pubblicazione dell'elenco degli invitati e dei partecipanti alla gara, del vincitore o prescelto, del sistema di aggiudicazione adottato, dell'importo di aggiudicazione dei lavori, dei tempi di realizzazione dell'opera, dell'ultimazione dei lavori, ecc.).

Per evitare zone di opacità in aspetti delicati dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, si propone di introdurre nel Decreto legislativo l'obbligo di pubblicazione sui quotidiani, con le stesse modalità previste per la pubblicazione dei bandi di gara, degli avvisi di cui alle lettere f-bis) ed f-ter) del comma 1 dell'articolo 29 della legge 109/1994.

3. Individuazione del soggetto responsabile nell'applicazione della normativa sulla pubblicità.

La disciplina vigente prevede che il responsabile del procedimento, in caso di mancata osservanza delle disposizioni in materia di pubblicità, dovrà effettuare a proprio carico le forme di pubblicità, senza alcuna possibilità di rivalsa sull'amministrazione.

La disposizione è stata introdotta dalla lettera s) del comma 1 dell'art. 7 della legge 162/2002.

Si propone di inserire nel Decreto legislativo la suddetta disposizione per assicurare il rispetto della disciplina in materia che, altrimenti, sarebbe priva del necessario corredo sanzionatorio.

Roma, 21 febbraio 2006