Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2902

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore Massimo GARAVAGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 2011

Modifiche al codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di *curriculum* reputazionale degli operatori economici

TIPOGRAFIA DEL SENATO (225)

ONOREVOLI SENATORI. – La competitività di un Paese si misura da molti fattori, uno tra questi è sicuramente il mercato degli appalti pubblici, dal cui andamento derivano conseguenze significative per l'intero sistema economico nazionale. Si tratta di un settore strategico dell'economia, una leva importante per lo sviluppo produttivo ed infrastrutturale, sempreché utilizzata nel rispetto delle regole generali ed evitando dannosi ed inutili sprechi di risorse.

Centinaia di migliaia di imprese, di ogni ordine e dimensione, partecipano annualmente alle procedure ad evidenza pubblica bandite dalle oltre tredicimila stazioni appaltanti italiane nel settore dei lavori, dei servizi e delle forniture, per la realizzazione di tutte quelle opere ed attività necessarie e funzionali alla vita quotidiana di milioni di persone come strade, ferrovie, ospedali, scuole, acquedotti, ma anche forniture di beni e servizi primari.

È un mercato di grandi dimensioni, che per i soli contratti di appalto di importo superiore ai 150.000 euro, nel 2009, ha raggiunto il valore di 79,4 miliardi di euro (dati tratti dalla relazione al Parlamento dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici per l'anno 2009), in crescita rispetto ai 76 miliardi dell'anno precedente.

Una massa monetaria significativa pari a circa il 6,6 per cento del PIL (2009), resa ancora più importante in anni di crisi finanziaria, in cui la liquidità del sistema economico nazionale ed internazionale ha subito una vistosa quanto rapida contrazione.

L'utilizzo di risorse pubbliche, come detto, è una componente importante per l'economia, specie in fasi recessive, perché può agire da stimolo, fornendo lavoro alle imprese e contribuendo a creare occupazione in cambio della realizzazione di opere infrastrutturali di portata nazionale o locale. Tuttavia, il sentire comune, diffuso tra cittadini ed imprenditori, evidenzia, sempre più, un generale senso di insoddisfazione verso la lentezza estenuante di lavori interminabili per la realizzazione di opere pubbliche, spesso anche di minima entità, per le quali i nostri vicini europei impiegano tempi modesti e soprattutto certi, proponendosi come modelli di efficienza e rigore per capacità di realizzazione.

Attendere decenni per la costruzione di un ospedale o di una scuola non può e non deve essere la normalità!

Non può esservi abitudine nell'accettare che i tempi di consegna di un'opera pubblica si dilatino usualmente a dismisura, sovvertendo tutte le iniziali previsioni validate in sede progettuale ed in sede di aggiudicazione, perché così facendo si finisce per impedire e paralizzare lo sviluppo e l'adeguamento di intere aree geografiche, nonché il miglioramento della qualità della vita dei cittadini.

Inoltre, le opere pubbliche realizzate e/o ultimate a distanza di decenni rispetto al momento della progettazione e della aggiudicazione si rivelano, quasi sempre, obsolete ed inadatte alle reali esigenze della collettività, causando spreco di risorse pubbliche, seri danni al territorio ed all'ambiente, intralcio al regolare svolgimento di trasporti e collegamenti (stradali, ferroviari, etc.).

In questo modo, non può dirsi perseguito né tantomeno soddisfatto l'interesse pubblico oggetto dell'appalto, riguardo al quale occorre valutare i tempi di realizzazione, rispetto alle previsioni contenute nel progetto di gara (nel 60 per cento circa dei casi, i tempi iniziali di esecuzione si allungano

per più del 20 per cento); l'eventuale impiego di risorse pubbliche aggiuntive per il completamento dell'opera, rispetto a quelle previste e stanziate inizialmente; la qualità dell'opera realizzata; la qualità e le modalità di erogazione delle forniture di beni e servizi.

L'entità dei ritardi nella consegna e conclusione dei lavori, è, tale, in molti casi, da rendere l'opera inservibile per la collettività. A ciò si aggiunga una forte propensione al contenzioso, che genera un forte aumento dei costi.

Da tempo ormai, si registra una generale tendenza alla cronicizzazione di queste situazioni, specie legate alla fase di esecuzione del contratto d'appalto, che incidono anche sui rapporti economici e concorrenziali di mercato, modificandoli e mettendo a rischio gli *standard* qualitativi dei servizi e dei lavori, e favorendo uno sviluppo degenerativo e patologico del sistema, come confermato dalla crescita sostanziosa del numero delle annotazioni nel casellario informatico dell'Autorità di vigilanza.

Comportamenti scorretti e sleali, nella gestione e nella esecuzione degli appalti pubblici, producono sopraffazione e degenerazione a danno di altre imprese, con un effetto a catena sempre più difficile da controllare ed arrestare. La stessa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha affermato come il mancato rispetto delle regole «è causa di una profonda – e sleale – alterazione delle condizioni concorrenziali. L'esistenza di imprese che beneficiano della *maladministration* può annientare le imprese oneste, costringendole ad uscire dal mercato. E questo accade con maggiore incisività in un momento di profonda crisi, come quello attuale».

Si palesa, dunque, il rischio dell'affermarsi di modelli imprenditoriali di tipo parassitario, che guardano all'appalto pubblico non come ad una sana e normale opportunità di lavoro, ma come ad una facile occasione di guadagno, spostando ed investendo risorse dalla fase realizzativa/produttiva a quella di partecipazione alla gara. La conseguenza non potrà che essere quella di inquinare il sistema produttivo ed imprenditoriale, determinando un arretramento delle strategie sul piano industriale e produttivo, e riflessi negativi sulla qualità dei prodotti e dei servizi, ed anche sulle scelte legate all'innovazione, all'ammodernamento ed alla ricerca, e quindi alla competitività delle nostre imprese nei mercati esteri.

L'Autorità di vigilanza nella relazione al Parlamento per l'anno 2009 ha, apertamente, richiamato i numerosi comportamenti che danno vita a: «Problemi di azzardo morale... nella fase di esecuzione del contratto... », in cui la stazione appaltante non è sempre pienamente in grado di monitorare lo sforzo profuso dall'esecutore, il quale potrebbe sfruttare tale asimmetria informativa a proprio vantaggio. «La conseguenza dell'azzardo morale si sostanzia in una esecuzione dell'appalto che può essere scadente e che può avvenire con una tempistica più lunga rispetto a quella inizialmente stimata...» e con costi largamente superiori a quelli previsti.

I ritardi, gli errori e le molte disfunzioni rilevate nella fase di esecuzione del contratto d'appalto sono, dunque, riconducibili sia all'attività delle imprese che alle carenze delle stazioni appaltanti (seppure incidono anche altre situazioni di carattere più generale ed esterno come la presenza diffusa e radicata, in alcune aree geografiche, del crimine organizzato, la complessità della macchina burocratico-amministrativa, la farraginosità e lentezza della giustizia), in un intreccio di responsabilità spesso difficile da districare che va a scapito della efficienza e della certezza delle regole.

La pubblica amministrazione è stata chiamata direttamente in causa dal procuratore generale della Corte dei conti, che nella sua relazione, presentata nell'anno 2010, ha evidenziato come: «... le patologie maggiormente ricorrenti negli appalti pubblici di opere, beni e servizi sono rappresentate da

quelle iniziative volte alla realizzazione di un'opera pubblica senza una previa accurata verifica della sua concreta esguibilità economica, tecnica, logistica». E, quindi, «l'assenza o comunque la grave superficialità in tali casi di una analisi di fattibilità sono spesso le cause del sorgere in corso d'opera di una serie di difficoltà di esecuzione dell'instaurato rapporto contrattuale e del conseguente fallimento dell'opera o del servizio appaltati, rendendosi così vano il dispendio di risorse finanziarie nel frattempo utilizzate».

Su tali situazioni influisce anche lo scarso coordinamento decisionale interno alla pubblica amministrazione, ad esempio in sede di rilascio delle autorizzazioni ed in materia di controlli, favorendo il diluirsi delle stesse responsabilità delle imprese nei casi di mancato o ritardato completamento dell'opera.

In altri casi si riscontra, da parte delle stazioni appaltanti, una propensione eccessiva al ricorso all'affidamento esterno per la fase di progettazione (per ben il 58 per cento degli interventi). Una anomalia indicativa di inadeguatezza, con riflessi inevitabili proprio sulla capacità di gestione e controllo del successivo processo di esecuzione dell'opera, che si traduce, sempre più spesso, in un forte incentivo alla ricontrattazione delle condizioni iniziali dell'appalto da parte delle imprese aggiudicatarie, per le quali diviene paradossalmente più conveniente «...investire risorse in attività che gli economisti definiscono di ricerca della rendita (*rent seeking*) distogliendole dall'obiettivo del raggiungimento dell'efficienza produttiva».

Le valutazioni ed i rilievi della Corte dei conti, uniti a quelli espressi dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, contribuiscono a delineare un quadro d'insieme per nulla incoraggiante sullo stato di effettiva salute del settore degli appalti, in cui troppo spesso approssimazione e desideri speculativi si mescolano gli uni agli altri portando di fatto alla paralisi interna.

Allo stesso tempo, tali criticità si riflettono negativamente anche sulle ulteriori dinamiche del sistema imprenditoriale, allorché si traducono in un limite ed in «un ostacolo alla mobilità delle imprese al di fuori dei confini nazionali: un solo dato per comprendere la dimensione del problema: di 5,6 miliardi di dollari banditi dalla Banca mondiale nel periodo luglio 2003 – giungo 2004 per lavori, servizi e forniture, solo 61 milioni di dollari sono stati aggiudicati ad imprese italiane...». Per l'Autorità di vigilanza «esiste nel nostro Paese un problema strutturale di efficienza della domanda e dell'offerta. Da una parte si collocano le stazioni appaltanti molte delle quali con professionalità e strumenti non adeguati al compito. Dall'altra, si registra un'offerta molto frammentata: solo nel settore dei lavori pubblici si contano circa trentaseimila imprese qualificate SOA (Società organismi di attestazione). Appare quindi ineludibile un'acquisizione da parte del sistema delle imprese di quelle caratteristiche imprenditoriali che consentono di competere sul mercato sia nazionale che internazionale: da questo punto di vista, un'evoluzione del sistema di qualificazione non è più rinviabile. Tale evoluzione dovrebbe avvenire mediante una rivisitazione dei requisiti delle imprese, accrescendo quelli di natura qualitativa rispetto a quelli di natura esclusivamente quantitativa ed economica».

Atteso che l'obiettivo del: «...corretto funzionamento del mercato degli appalti pubblici è condizione per massimizzare l'efficienza della spesa pubblica ed incrementare la competitività del Paese...», appare necessario ampliare la portata degli strumenti normativi vigenti, includendo, nella complessa e valida struttura codicistica, nuove ed ulteriori fattispecie volte a stimolare i comportamenti positivi degli operatori economici, così da favorire l'innesco di una tensione virtuosa nelle strategie imprenditoriali.

L'intera legislazione nazionale sugli appalti, fin qui elaborata, fa leva, pressoché interamente, su aspetti sanzionatori e punitivi

che mirano a colpire i comportamenti illeciti e/o irregolari delle imprese attraverso ad esempio la loro esclusione dalla gara ovvero altre forme di penalizzazioni, al fine di dissuadere dall'assunzione di condotte non conformi, ma, allo stesso tempo, « ... non premia le imprese che, sulla base della loro attività, sono riuscite a costruirsi un'identità di contraenti affidabili».

Il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, contiene una serie di disposizioni sul possesso dei requisiti di ordine generale (articolo 38), sulla capacità economico-finanzaria (articolo 41) e su quella tecnico-professionale (articolo 42) dei soggetti partecipanti alle gare, che si configurano come condizioni presupposto per la stessa partecipazione, la cui assenza o possesso irregolare non può che determinare l'estromissione del soggetto dalla procedura.

L'articolo 38, al comma 1, lettera *f)*, in particolare, considera la condotta pregressa degli operatori quale causa ostativa della partecipazione a future gare (in tal senso può parlarsi di «reputazione negativa»), stabilendo che la stazione appaltante non può stipulare i contratti con soggetti «che, secondo motivata valutazione, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante».

Si tratta di misure che intendono scoraggiare l'assunzione di comportamenti irregolari da parte dei partecipanti alle gare d'appalto, attraverso la severa minaccia della esclusione, e rispondono all'intenzione di selezionare, all'interno del mercato, gli operatori economici maggiormente idonei alla realizzazione dell'opera o alla prestazione del servizio affidato.

Il legislatore nazionale, sul punto, ha, tra l'altro, superato la distinzione tra cause di esclusione obbligatorie e facoltative, prevista nella direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, articolo 45, optando per una maggiore severità e considerandole tutte ipotesi obbligatorie di estromissione dalla procedura.

È importante sottolineare come le fattispecie tassativamente descritte, ed implicanti la preclusione alla qualificazione in gara, alla partecipazione e quindi all'impossibilità di stipulare il contratto, non sono tutte relative a situazioni di illecito conclamato, con presenza di dolo o colpa. Per cui le misure descritte non rivestono necessariamente il carattere di sanzione afflittiva conseguente ad un giudizio di colpevolezza, ma devono essere considerate strumento di tutela anticipata dell'amministrazione pubblica, la quale può, in presenza di presupposti oggettivi e comprovati, negare la partecipazione alla procedura di selezione.

L'impianto normativo generale appare, pertanto, basato su un approccio di grande rigore e severità, diretto a determinare l'estromissione dal mercato di tutte quelle componenti «inquinanti» e dannose, che sono di ostacolo al libero e regolare andamento del mercato. Tuttavia, questa impostazione, da sola, non è apparsa, fino ad ora, in grado di determinare un vero e proprio rinnovamento del sistema, favorendone la migliore efficienza e, soprattutto, l'evoluzione verso una prospettiva incentrata sulla valutazione sostanziale e non meramente formale dei risultati dell'intera procedura di evidenza pubblica.

Esaminando con attenzione gli effetti di tale impostazione legislativa emerge come le imprese, sulla base del meccanismo attuale, non siano affatto disincentivate o dissuase dal compiere una vera e propria valutazione comparativa, in termini di costi/benefici, sui rischi derivanti dal mancato rispetto della *lex specialis* di gara ovvero delle prescrizioni di legge in generale, tra il vantaggio

economico derivante da una esecuzione irregolare e la possibilità di incorrere nell'applicazione di una misura sanzionatoria! Misurato e pesato il coefficiente di rischio, l'impresa può, infatti, anche ritenere più conveniente abbandonarsi ad uno o più comportamenti irregolari/illegali, piuttosto che conformarsi alle regole, in funzione dell'utilità che ritiene di poterne ricavare.

Occorrerebbe, allora, spostare, progressivamente, l'attenzione dai comportamenti negativi ai comportamenti positivi, per incidere sull'esito della valutazione comparativa costi/benefici, innescando una competizione interna, nell'impresa stessa, tra interesse e convenienza ad assumere comportamenti virtuosi ed interesse e convenienza a violare le norme.

Tanto più sarà «qualificante», in senso tecnico, acquisire valutazioni positive nella esecuzione regolare, tempestiva e qualitativa dei lavori, nell'espletamento del servizio e della fornitura, tanto più l'operatore economico guarderà e punterà all'eccellenza, evitando scelte di tipo speculativo dirette a risparmiare ad esempio sui materiali impiegati, ad allungare i tempi di consegna per conseguire vantaggi economici ulteriori (revisione prezzi, ulteriori stanziamenti ed altro). Si tratta, in buona sostanza, di rovesciare quella «propensione all'azzardo morale», alla quale ha fatto esplicito riferimento l'Autorità di vigilanza, che sembra caratterizzare l'attuale momento storico e culturale, e che genera conseguenze fortemente negative sul settore e sull'intero sistema, trasformandola in una «propensione al rispetto delle regole ed all'efficienza»!

L'introduzione di misure nuove ed ulteriori, rispetto a quelle in vigore di carattere punitivo, può essere da stimolo ad una competizione su basi diverse, privilegiando il ritorno a scelte improntate a maggiore efficienza, qualità, rispetto dei tempi, idonee a premiare l'impresa che opera per costruirsi una reputazione positiva!

L'obiettivo è quello di elevare a paradigma la correttezza e l'efficienza e non il loro opposto, utilizzando indicatori oggettivi ed agevolmente verificabili!

Il sistema necessita di un bilanciamento che permetta di rafforzare il discrimine e la selezione tra gli operatori economici, consentendo: «una più forte qualificazione delle imprese protagoniste del settore, fondata su criteri reputazionali meno formalistici e legati ad esperienze risultanti anche dal modo di esecuzione dei contratti e non solo da come vincono le gare».

La stessa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha evidenziato la necessità di introdurre meccanismi aggiuntivi nella valutazione delle imprese in sede di gara, che «potrebbero contribuire in modo sostanziale a massimizzare l'efficienza globale della prestazione ed innescare, in tal modo, un meccanismo virtuoso di incentivazione all'innalzamento qualitativo».

Una prospettiva nuova alla quale deve guardare con interesse lo stesso mondo imprenditoriale che a più riprese: «...ha espresso l'esigenza di approfondire i requisiti di idoneità tecnica ed economico-finanziaria dell'impresa, non soltanto ai fini dell'espletamento della gara, ma anche per l'esecuzione della prestazione dedotta in contratto, attraverso l'introduzione di criteri reputazionali che possano costituire veri e propri strumenti di verifica delle capacità tecnico-organizzative delle imprese a supporto delle stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza e concorrenza nell'aggiudicazione degli appalti. L'adozione di tali meccanismi consentirebbe di valutare anche le referenze delle imprese, ottenendo così una maggiore qualificazione dell'offerta del mercato degli appalti pubblici ed un rafforzamento della competitività, il tutto a beneficio della qualità e delle *performance* del settore, nonché della crescita degli operatori».

Emerge, quindi, l'assoluta necessità di stimolare l'adozione di *best practices*, compati-

bili con la legislazione nazionale e comunitaria in materia, che possano consentire, finalmente, l'innesco di un processo virtuoso, con l'introduzione di elementi di valutazione qualitativi, che permettano di approdare ad un vero e proprio sistema di *rating* della qualità, e favorire, così, nuove relazioni tra imprese ed amministrazioni pubbliche!

Misure di questo genere sono destinate ad avere ricadute positive anche sul contenzioso, perché possono fungere da argine verso la tendenza, sempre più evidente, ad una eccessiva litigiosità da parte delle imprese partecipanti alle gare. Il contenzioso, ordinario e/o arbitraIe, generato dagli appalti pubblici rappresenta, ormai, una voce di costo per l'intero sistema che finisce per condizionare, addirittura in via preventiva, il normale e regolare andamento del sistema delle procedure ad evidenza pubblica.

L'idea di scaricare ovvero di recuperare risorse attraverso il ricorso al giudizio produce diseconomie che «intossicano» il mercato degli appalti e che potrebbero essere, almeno in parte, rimosse spingendo l'impresa a costruire un proprio «*curriculum vitae* reputazionale», che mostri affidabilità e serietà nell'agire anche e soprattutto nella fase dell'esecuzione del contratto pubblico.

I benefici potrebbero essere estremamente importanti sia in termini di risorse risparmiate, pubbliche e private, che in termini di miglioramento dell'efficienza generale, con riduzione significativa dei tempi di esecuzione dell'appalto pubblico.

Le misure di carattere premiale contenute nel presente disegno di legge non mirano ad introdurre meccanismi di preselezione volti a filtrare il numero dei concorrenti, con criteri di selezione ulteriori rispetto a quelli già previsti ed introdotti dalla normativa dell'Unione europea. Nessun nuovo ostacolo alla più ampia partecipazione alle gare pubbliche deriverà dalla normativa in oggetto che, nel pieno rispetto dei princìpi di parità di trattamento e non discriminazione, non intende restringere e/o limitare in alcuna misura la competizione tra gli operatori economici.

Allo stesso tempo il complesso normativo introdotto non mira ad ampliare la discrezionalità delle stazioni appaltanti, perché i criteri indicati fanno leva su elementi di natura oggettiva. Al contrario, si intende rafforzare il complesso di garanzie in favore della Pubblica amministrazione, facendo emergere le imprese più corrette ed affidabili rispetto all'esecuzione del contratto d'appalto.

Si vuole stimolare, in questo modo, un maggior senso di responsabilità, da parte delle imprese, nelle relazioni con le stazioni appaltanti ed allo stesso tempo favorire il progressivo affermarsi di un processo competitivo di tipo virtuoso, tra gli operatori economici, che elevi a modello di eccellenza l'impresa sana, innovativa, dinamica, attenta all'uso di materiali e tecniche compatibili con l'ambiente ed in linea con le attuali esigenze di risparmio energetico!

Particolare attenzione viene, poi, rivolta al tema del rispetto delle prescrizioni antimafia da parte degli operatori economici.

L'ingresso e la permanenza nel sistema virtuoso del *curriculum* reputazionale presuppone il pieno rispetto ed adesione, da parte dei soggetti affidatari di contratti pubblici, alle disposizioni recate dalla vigente legislazione nazionale antimafia.

Come evidenziato, anche di recente, da rappresentanti delle istituzioni impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, la previsione di meccanismi volti a premiare le aziende per il loro comportamento virtuoso, privilegiandole e favorendole sul terreno degli appalti pubblici, rappresenta sicuramente uno strumento utile ed un messaggio importante nell'azione di contrasto alle mafie. Affiancare al sistema punitivo attuale un sistema premiale, che renda ancor più conveniente la fedeltà allo Stato e che progressivamente renda antieconomico il patto con la mafia, può contribuire certamente ad ampliare la distanza tra il terreno della legalità e quello della illegalità!

Tutte le misure di carattere premiale contenute nella presente proposta non intendono, in alcun modo, sostituirsi a quelle esistenti e di carattere sanzionatorio, ma affiancarsi alle stesse, creando una sorta di doppio binario, volto a rafforzare e rimarcare la distanza tra comportamenti conformi e regolari da una parte e comportamenti irregolari dall'altra.

La riforma in oggetto intende, quindi, marcare una linea di confine molto netta tra le imprese che operano in maniera professionale, sviluppando ricerca ed innovazione, offrendo qualità ed eccellenza attraverso investimenti cospicui e l'attenzione continua al miglioramento dell'efficienza, e le imprese che guardano alla committenza pubblica come ad una opportunità speculativa per facili guadagni.

La proposta disciplina l'introduzione, nel codice dei contratti pubblici, di un sistema aperto denominato *curriculum* reputazionale degli operatori economici.

Il sistema è basato sulla valutazione di determinati, e tassativamente individuati, comportamenti che concorrono a definire il grado di affidabilità dei soggetti di cui all'articolo 34 del citato codice dei contratti pubblici, per tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150 mila euro nei settori ordinari, speciali e dei contratti esclusi.

Tale meccanismo segue una logica inversa rispetto a quello comunemente noto della patente a punti prevista e disciplinata dal Nuovo codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, alla quale è attribuita una dotazione iniziale di 20 punti, che vengono progressivamente scomputati per le infrazioni commesse e specificamente sanzionate. Nel caso che qui interessa, invece, il punteggio iniziale è pari a zero e viene calcolato, aggiornato e registrato gara dopo gara, sulla base delle modalità comportamentali e dell'operato del soggetto esecutore dell'appalto, considerate rilevanti ai fini del presente sistema. I punteggi, secondo le tabelle definite dal regolamento di attuazione alla presente disciplina, vengono trasmessi dalle stazioni appaltanti all'Osservatorio dei lavori pubblici ed inseriti nel nuovo Casellario informatico.

L'operatore costruisce, dunque, il proprio percorso reputazionale attraverso il conseguimento di punteggi attestanti lo *standard* di qualità ed efficienza arrivando, così, a costruirsi un *curriculum* o Patente di affidabilità.

L'articolo 2 introduce la definizione:

di «*curriculum* reputazionale» all'interno dell'articolo 3 del citato codice dei contratti pubblici, quale sistema facoltativo per la costruzione dei criteri reputazionali dei soggetti di cui all'articolo 34;

di «criteri reputazionali» quali indici per la qualificazione e valutazione dell'affidabilità dei predetti soggetti;

viene, altresì, prevista l'adozione di un apposito regolamento recante la disciplina esecutiva ed attuativa del sistema reputazionale.

L'articolo 3 stabilisce che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici è responsabile della istituzione, gestione e vigilanza del sistema del *curriculum* reputazionale. L'Autorità è chiamata a vigilare sulla correttezza dei dati forniti e sulla loro gestione, a curare l'emissione del documento elettronico denominato «*curriculum* reputazionale», e, tramite l'Osservatorio, ad assicurare l'aggiornamento dei dati, il calcolo dei punteggi da assegnare, l'attribuzione degli stessi e la loro certificazione.

L'articolo 4 interviene sull'articolo 7 del citato codice dei contratti pubblici, prevedendo l'istituzione, presso l'Osservatorio, del casellario informatico dedicato ai criteri reputazionali, diviso in tre sezioni dedicate ai lavori, servizi e forniture. Nel casellario sono inseriti e registrati tutti i dati relativi ai soggetti di cui all'articolo 34 del codice, ed i punteggi comunicati dalle stazioni appaltanti in merito all'esecuzione dei contratti

d'appalto nel rispetto delle prescrizioni e delle modalità definite dal regolamento.

Il funzionamento del casellario è disciplinato dal medesimo regolamento.

L'articolo 5 introduce nel citato codice dei contratti pubblici la disciplina del sistema del *curriculum* reputazionale, prevedendo con l'articolo 7-*bis* che il sistema si applichi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore a 150 mila euro, nei settori ordinari, speciali e contratti esclusi.

L'adesione, da parte degli operatori economici, è facoltativa e non obbligatoria. Agli operatori che aderiscono al predetto sistema viene rilasciato, da parte dell'Autorità, un apposito documento in formato elettronico, denominato per l'appunto «*curriculum* reputazionale», con un valore numerico che all'atto della sua emissione è pari a zero. L'aggiornamento dei dati e dei punteggi contenuti nel *curriculum* è affidato all'Autorità, che procede sulla base delle comunicazioni dell'Osservatorio.

Ai punteggi conseguiti corrisponde un livello qualitativo e di efficienza raggiunto dall'operatore economico nello svolgimento delle attività inerenti l'esecuzione di contratti pubblici.

Tra i requisiti necessari ed indispensabili, per gli operatori economici, ai fini della iscrizione al sistema del *curriculum* reputazionale, la piena conformità alle prescrizioni dettate dalla cosiddetta legislazione antimafia, contenuta nel codice delle leggi antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.

L'articolo 7-*ter* rimanda ad un apposito regolamento la precisa individuazione e definizione dei criteri e degli indici di valutazione dei comportamenti rilevanti ai fini del *curriculum*, le modalità per la valutazione, attribuzione e decurtazione dei punteggi, ma anche per la pubblicazione, comunicazione e certificazione dei medesimi.

In ogni caso, nella stesura del regolamento si dovrà tener conto degli elementi, indici e parametri relativi all'adozione di modelli organizzativi conformi alle disposizioni contenute al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità delle persone giuridiche e non; del rispetto delle norme in materia di sicurezza sul lavoro.

Rilevano, ai fini del predetto sistema, anche l'assenza di inadempimenti od omissioni, definitivamente accertate, nei confronti delle stazioni appaltanti, dei lavoratori impiegati ovvero delle imprese subappaltatrici; la tempestività e la correttezza, nonché il buon esito complessivo dell'esecuzione del contratto d'appalto, ma anche l'assenza di difetti nell'esecuzione, ovvero di difformità rispetto alle specifiche contenute nei capitolati d'oneri, ovvero di vizi occulti emersi anche dopo il collaudo.

Le norme introdotte prendono in considerazione anche ulteriori aspetti, quali ad esempio il non aver instaurato con le stazioni appaltanti un contenzioso ordinario, amministrativo, tributario e previdenziale ovvero di natura arbitrale che si sia poi rivelato infondato: questa specifica disposizione è di particolare rilevanza in quanto ha una finalità deflattiva nei confronti della tendenza, sempre più marcata, a ricorrere al contenzioso, anche come strumento per recuperare e/o generare risorse.

Notevole importanza assumono, poi, sia l'assenza di ritardi nell'esecuzione del contratto per un tempo superiore al 10 per cento di quello stabilito, sia l'assenza di iscrizione di riserve per importi superiori al 10 per cento.

Assumono rilievo premiale l'utilizzo di materiali, attrezzature e tecniche di esecuzione compatibili sotto il profilo del rispetto della normativa ambientale nonché di quella sul contenimento dei consumi energetici.

Sono rilevanti, altresì, la corretta tenuta della contabilità di cantiere o di servizio e l'assenza di cause di risoluzione del contratto con la stazione appaltante di cui agli articoli

135 e 136 del citato codice dei contratti pubblici. Infine, vengono considerate quali cause di esclusione dal sistema del *curriculum* reputazionale l'assenza in capo all'operatore dei requisiti di ordine generale di cui all'articolo 38 del codice e la non conformità alle disposizioni in materia di certificazione antimafia di cui al citato codice delle leggi antimafia e di informativa prefettizia prevista all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252.

L'articolo 7-*quater* definisce gli obblighi di comunicazione relativi all'attività delle stazioni appaltanti, prevedendo che queste ultime inviino i dati alla sezione centrale dell'Osservatorio per gli appalti di rilevanza nazionale, ed alle sezioni regionali per quelli di rilevanza locale o regionale, entro 30 giorni dalla conclusione dell'esecuzione del contratto d'appalto.

L'articolo 7-*quinquies* stabilisce un divieto di cessione del *curriculum* reputazionale e dei relativi punteggi, a titolo gratuito o oneroso, fatti salvi i casi di fusione anche mediante l'incorporazione.

Gli articoli da 6 ad 9 introducono elementi di premialità a favore delle imprese aderenti al sistema del *curriculum* reputazionale, in particolare intervenendo sull'articolo 57 del codice dei contratti pubblici, relativo alle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara. L'articolo 6 stabilisce che la stazione appaltante in questi casi potrà individuare gli operatori economici da consultare oltre che sulla base delle informazioni di tipo economico, finanziario, tecnico ed organizzativo desunte dal mercato anche sulla base di quelle contenute nel *curriculum* dell'operatore. L'articolo 7 contiene la previsione della ripartizione dei punteggi acquisiti unitariamente da un consorzio, raggruppamento temporaneo di imprese, gruppo di interesse economico europeo, tra i soggetti partecipanti.

Il successivo articolo 8 prevede il dimezzamento della garanzie da prestarsi rispettivamente a corredo dell'offerta ai sensi dell'articolo 75 del citato codice, e della cauzione definitiva di cui all'articolo 113 del medesimo codice, cui è obbligato l'esecutore del contratto d'appalto, per i soggetti che siano in possesso di un punteggio non inferiore alla soglia stabilita nel regolamento.

L'articolo 9 prevede che in materia di contratti di lavori, servizi e forniture in economia, la stazione appaltante possa procedere all'individuazione dell'affidatario oltre che facendo ricorso agli elenchi di operatori economici (che le singole stazioni possono costituire) ovvero alla consultazione di almeno cinque operatori anche al sistema del *curriculum* reputazionale.

L'articolo 9 prevede, per i lavori, servizi e forniture in economia la possibilità che la stazione appaltante utilizzi il sistema del *curriculum* reputazionale per l'individuazione del contraente.

In ultimo, l'articolo 9, al comma 2, dispone che entro 9 mesi dalla entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della semplificazione normativa, è adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, Legge 24 agosto 1988, n. 400, il regolamento che definisce le modalità di attuazione ed esecuzione del sistema del *curriculum* reputazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge istituisce un sistema facoltativo per la valutazione dell'affidabilità dei soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici, da abbinare ai sistemi di qualificazione previsti dal codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, di seguito denominato «codice» con lo scopo di agevolare le valutazioni comparative delle stazioni appaltanti, massimizzare l'efficienza globale delle prestazioni, rafforzare la competitività tra gli operatori e innalzare la qualità dai lavori, servizi e forniture del settore pubblico.

Art. 2.

1. All'articolo 3 del codice, dopo il comma 51, sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«51-*bis*. Il *«curriculum reputazionale»* è il sistema facoltativo per la qualificazione e la valutazione dell'affidabilità dei soggetti di cui all'articolo 34 secondo criteri reputazionali.

51-*ter*. I «criteri reputazionali» sono gli indici per la qualificazione e la valutazione dell'affidabilità dei soggetti di cui all'articolo 34 sulla base del comportamento dai medesimi osservato durante ed in vista dell'esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

51-*quater*. Il «regolamento per il *curriculum* reputazionale» contiene la disciplina esecutiva ed attuativa del sistema di cui al comma 51-*bis*».

Art. 3.

1. All'articolo 6 del codice, dopo il comma 13, sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«13-*bis*. L'Autorità è responsabile dell'istituzione, gestione e vigilanza del *curriculum* reputazionale.

13-*ter*. L'Autorità vigila sulla tenuta dei dati forniti e sulla loro veridicità e correttezza, cura l'emissione del documento elettronico denominato *curriculum* reputazionale e, tramite l'Osservatorio, cura l'aggiornamento dei dati, il calcolo dei punteggi da assegnare, l'attribuzione degli stessi e la loro certificazione».

Art. 4.

1. All'articolo 7 del codice dopo il comma 10, sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«10-*bis*. È istituito presso l'Osservatorio il casellario informatico dedicato ai criteri reputazionali.

10-*ter*. Il casellario informatico è suddiviso in tre sezioni corrispondenti a lavori, servizi e forniture, ed è riservato ai soggetti di cui all'articolo 34 che aderiscono al sistema del *curriculum* reputazionale.

10-*quater*. Nel casellario informatico sono inseriti e registrati tutti i dati relativi ai soggetti di cui all'articolo 34, nonché le annotazioni, con i relativi punteggi comunicati dalle stazioni appaltanti in merito all'esecuzione delle prestazioni connesse ai contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, secondo quanto previsto dal regolamento per il *curriculum* reputazionale.

10-*quinquies* Il regolamento per il *Curriculum* reputazionale disciplina il funzionamento del casellario informatico dedicato ai criteri reputazionali, le modalità di registrazione e di conservazione dei dati».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 7 del codice, sono inseriti i seguenti:

«Art. 7-*bis* – *(*Curriculum *reputazionale) - 1.* Fermo restando quanto previsto dall'articolo 38 e dalle restanti disposizioni in materia di violazioni e irregolarità connesse all'esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, è istituito il sistema del *curriculum* reputazionale per la qualificazione e la valutazione dell'affidabilità dei soggetti di cui all'articolo 34 collegato a criteri reputazionali.

2. La gestione, la vigilanza e la responsabilità del sistema di cui al comma 1 sono affidate all'Autorità.

3. Il sistema di cui al comma 1 si applica ai contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore a 150.000,00 euro, nei settori ordinari, speciali e contratti esclusi.

4. L'adesione al sistema di cui al comma 1 per i soggetti di cui all'articolo 34 è facoltativa.

5. L'adesione al sistema di cui al comma 1 attribuisce punteggi in funzione della qualificazione e valutazione conseguita secondo le tabelle contenute nel regolamento per il *curriculum* reputazionale.

6. Agli operatori che aderiscono al sistema di cui al comma 1 viene rilasciato dall'Autorità un apposito documento in formato elettronico, denominato «*curriculum* reputazionale», con valore numerico pari a zero all'atto della sua emissione, e da aggiornarsi progressivamente anche sulla base delle comunicazioni pervenute all'Osservatorio.

7. I punteggi sono aggiornati progressivamente dall'Autorità sulla base dei dati comunicati dall'Osservatorio.

8. Ai punteggi attribuiti corrisponde il livello qualitativo e di efficienza raggiunto dai soggetti di cui all'articolo 34 nello svolgimento delle attività di esecuzione di con-

tratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

9. Ai fini dell'iscrizione al sistema del *Curriculum* reputazionale l'Autorità procede a richiedere, alla prefettura competente, il rilascio della documentazione di cui all'articolo 84 del codice delle leggi antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

10. La conformità alle disposizioni di cui all'articolo 84 del codice delle leggi antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è condizione necessaria ed insostituibile per l'adesione e la permanenza nel sistema del *curriculum* reputazionale.

Art. 7-*ter*. – *(Regolamento per il* curriculum *reputazionale) - 1.* Il regolamento per il *curriculum* reputazionale:

a) individua e definisce i criteri e gli indici di valutazione rilevanti per il sistema del *curriculum* reputazionale;

b) individua i criteri reputazionali, le modalità e le specifiche tecniche necessarie per la valutazione dei comportamenti;

c) individua le modalità di pubblicazione, comunicazione e certificazione dei dati contenuti nel sistema del *curriculum* reputazionale;

d) individua le modalità di attribuzione e di decurtazione dei punteggi ai soggetti di cui all'articolo 34. Concorrono, in ogni caso, al sistema del *curriculum* reputazionale i seguenti elementi, indici e parametri:

1) l'adozione di un modello organizzativo idoneo secondo quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;

2) il rispetto di tutte le norme in materia di lavoro e sicurezza certificato secondo le modalità indicate nel regolamento per il *curriculum* reputazionale;

3) il non essere incorso in inadempimenti od omissioni, definitivamente accertate, nei confronti della stazione appaltante, dei lavoratori impiegati e delle imprese subappaltatrici, durante l'esecuzione di con-

tratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

4) la tempestività, la correttezza, l'esecuzione a regola d'arte, nonché il buon esito complessivo dell'esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, che risultino certificate secondo le modalità indicate nel regolamento per il *curriculum* reputazionale;

5) l'assenza di difetti di esecuzione rispetto alle regole dell'arte o alle norme tecniche di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

6) l'assenza di difformità rispetto alle specifiche, anche tecniche, contenute nei capitolati d'oneri ovvero vizi occulti, emersi anche dopo il collaudo, connessi a contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

7) il non aver instaurato con le stazioni appaltanti un contenzioso ordinario, amministrativo, tributario e previdenziale ovvero di natura arbitrale, che sia risultato infondato;

8) il non aver iscritto riserve per un importo superiore al 10 per cento dell'importo netto connesso a contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

9) l'assenza di ritardi nell'esecuzione dell'opera o nell'adempimento dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture per un tempo superiore al 10 per cento rispetto al termine stabilito nel contratto d'appalto;

10) l'assenza di perizie di variante ad eccezione delle varianti non varianti di cui all'articolo 132, comma 3;

11) l'utilizzo di materiali, attrezzature e tecniche di esecuzione compatibili sotto il profilo del rispetto della normativa ambientale nonché di quella sul contenimento dei consumi energetici;

12) la corretta tenuta della contabilità di cantiere o di servizio;

13) l'assenza di cause di risoluzione del contratto con la stazione appaltante di cui agli articoli 135 e 136.

2. È causa di esclusione dal sistema del *curriculum* reputazionale:

a) l'assenza dei requisiti di ordine generale di cui all'articolo 38;

b) la non conformità alle disposizioni contenute nel libro II del codice delle leggi antimafia di cui al decreto-legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Art. 7-*quater*. – *(Obblighi di comunicazione) - 1.* Per gli appalti di rilevanza nazionale, le stazioni appaltanti inviano alla sezione centrale dell'Osservatorio, entro 30 giorni dalla conclusione dell'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, un'apposita scheda in formato elettronico, debitamente compilata, attestante i punteggi attribuiti all'impresa esecutrice per ciascuna delle tabelle e categorie descritte e precisate nel regolamento per il *curriculum* reputazionale.

2. Per gli appalti di rilevanza locale o regionale, le stazioni appaltanti inviano alle sezioni regionali dell'Osservatorio, entro 30 giorni dalla conclusione dell'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, un'apposita scheda in formato elettronico, debitamente compilata, attestante i punteggi attribuiti all'impresa esecutrice per ciascuna delle tabelle e categorie descritte e precisate nel regolamento per il *curriculum* reputazionale.

3. Le sezioni regionali ricevono e raccolgono le schede di cui al comma 2 e le trasmettono, entro il giorno successivo alla data di ricevimento, alla Sezione centrale dell'Osservatorio per l'elaborazione dei punteggi da inserire in un'apposita scheda in formato elettronico, debitamente compilata, attestante i punteggi attribuiti all'impresa esecutrice per ciascuna delle tabelle e categorie descritte e precisate nel regolamento per il *curriculum* reputazionale.

Art. 7-*quinquies*. – *(Divieto di cessione) - 1.* Salvi i casi di fusione, anche per incorporazione, i punteggi conseguiti da ciascuno

dei soggetti di cui all'articolo 34 che hanno aderito al sistema del *curriculum* reputazionale non possono costituire oggetto di cessione, gratuita o onerosa».

Art. 6.

1. All'articolo 57 del codice, al comma 6, dopo le parole: «desunte dal mercato», sono inserite le seguenti: «, ovvero dal sistema del *curriculum* reputazionale e dal relativo casellario informatico,».

2. Per i soggetti di cui all'articolo 34, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* del codice, il regolamento di cui all'articolo 7-*ter* del medesimo codice, come introdotto dall'articolo 5 della presente legge, definisce le modalità ed i criteri di ripartizione dei punteggi acquisiti, in piena conformità al sistema del *curriculum* reputazionale.

Art. 7.

1. All'articolo 75 del codice, dopo il comma 9, è aggiunto il seguente:

«9-*bis*. L'importo della garanzia di cui al comma 1 è ridotto del 50 per cento per gli esecutori del contratto risultanti dal sistema del *curriculum* reputazionale e dal relativo casellario informatico, che siano in possesso di un punteggio non inferiore alla soglia stabilita dal relativo regolamento. Gli effetti della presente disposizione si cumulano con quelli di cui al comma 7».

Art. 8.

1. All'articolo 113 del codice, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-*bis*. L'importo della garanzia, fideiussoria di cui al comma 1, è ridotto del 50 per cento per gli esecutori del contratto risultanti dal sistema del *curriculum* reputazio-

nale e dal relativo casellario informatico, che siano in possesso di un punteggio non inferiore alla soglia stabilita dal regolamento per il *curriculum* reputazionale».

Art. 9.

1. All'articolo 125 del codice, al comma 8, dopo le parole: «predisposti dalla stazione appaltante», sono inserite le seguenti:«o risultanti dal sistema del *curriculum* reputazionale e dal relativo casellario informatico»; e, al comma 11, dopo le parole «predisposti dalla stazione appaltante», sono inserite le seguenti: «o risultanti dal sistema del *curriculum* reputazionale e dal relativo casellario informatico.».

2. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 24 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della semplificazione normative, le modalità attuative ed esecutive del sistema del *curriculum* reputazionale di cui all'articolo 7-*bis* del codice, come introdotto dall'articolo 5 della presente legge.

€ 2,00