

I CONTRATTI SECRETATI

La contrattualistica pubblica rappresenta uno dei principali fattori di spesa della Pubblica Amministrazione ai fini della realizzazione delle politiche di settore.

In particolare, il valore medio delle opere segretate è stato indicativamente stimato nel 2013, dall'allora Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (A.V.C.P.), in circa 170 milioni di euro.

L'adozione di regole e di procedure di carattere giuridico – amministrativo e di contabilità pubblica che disciplinano il settore mira, in primo luogo, a garantire che la spesa da contratto venga effettuata in maniera legittima, con riferimento sia alle procedure di selezione del contraente sia a quelle di aggiudicazione e di approvazione degli impegni finanziari a carico del bilancio dello Stato.

A tali regole non si sottraggono le spese connesse ai lavori, ai servizi e alle forniture segretati, che sono comunque soggette ai vincoli di corretto utilizzo delle risorse destinate, della copertura finanziaria dei relativi provvedimenti e della legittimità del ricorso allo strumento di selezione concorrenziale ridotta rispetto alle effettive necessità di suo utilizzo.

Un'analoga questione sorge per la spesa relativa al settore della difesa e della sicurezza, che nell'ambito dell'Unione Europea equivale a circa 170 miliardi di euro (1,7% del PIL), di cui circa 82 miliardi di euro per gli appalti pubblici in generale e 30 miliardi di euro destinati in particolare all'acquisizione di nuove attrezzature.

Al riguardo, la principale caratteristica del settore della difesa europea sia sul versante della domanda sia su quello dell'offerta, nonché per quanto riguarda il quadro regolamentare, è costituita dalla frammentazione a livello nazionale, se si tiene conto che gran parte della spesa è ripartita su mercati nazionali relativamente piccoli e chiusi.

Questa parcellizzazione è considerata un ostacolo costoso e inefficiente sia alla concorrenza che alla cooperazione intraeuropee.

La norma di riferimento nell'ambito delle procedure negoziali segretate è costituita dal D.Lgs. n. 50/2015, avente ad oggetto "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

Nell'art. 162 di tale provvedimento è contenuta la distinzione tra contratti ai quali è attribuita una classifica di segretezza e quelli connotati da speciali misure di sicurezza.

Altro provvedimento di rilievo, limitatamente ai contratti ai quali è attribuita una classifica di segretezza, è la L. 3 agosto 2007, n. 124 recante "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto".

In attuazione della predetta legge sono stati emanati numerosi provvedimenti, tra i quali i più importanti sono i seguenti:

- il D.P.C.M. 12 giugno 2009, n. 7/2009, avente ad oggetto "Determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri d'individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica".

Tale decreto assume un ruolo centrale nell'ambito dei contratti segretati in quanto, da un lato, disciplina l'apposizione delle classifiche di segretezza in relazione alla finalità di

tutela amministrativa di informazioni, documenti, atti, attività o cose la cui diffusione non autorizzata si riveli idonea a recare pregiudizio agli interessi fondamentali della Repubblica e, dall'altro, fornisce utili indicazioni nell'individuare eventuali misure di sicurezza di carattere speciale che devono accompagnare l'esecuzione di un contratto;

- il D.P.C.M. in data 5 febbraio 2010, che disciplina l' "Organizzazione nazionale per la gestione di crisi";
- il D.P.C.M. del 24 gennaio 2013, contenente la "Direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale";
- il D.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5/2015, emanato ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. n. 124/2007) recante "Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva", che ha sostituito il previgente D.P.C.M. 22 luglio 2011, attesa l'esigenza di armonizzare ed integrare le disposizioni di settore con quelle in materia di contratti pubblici, antimafia, prevenzione alla corruzione e di tutela delle attività strategiche di rilevanza nazionale.

E' degno di menzione, altresì, il D.L. 15 marzo 2012, n. 21 ("Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni"), convertito, con modificazioni con dalla legge n. 56 dell'11 maggio 2012, che ha ridisciplinato la materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo al fine di proteggere gli assetti prioritari delle società operanti in settori reputati strategici e di interesse nazionale, con il quale si è passati dalla c.d. golden share al c.d. golden power.

Nella stessa materia, l'Unione Europea ha emanato la Direttiva 2008/114/CE relativa alla "Individuazione e alla gestione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione", recepita con D.Lgs. n. 61/2011 recante "Attuazione della Direttiva 2008/114/CE recante l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee e la valutazione della necessità di migliorarne la protezione", in cui si individua la definizione di infrastruttura critica.

Il provvedimento emanato in ambito europeo e quello attuativo nazionale, pur riguardando esclusivamente i settori dell'energia e dei trasporti, costituiscono comunque un parametro utile per poter individuare siti di interesse generale ed applicare eventuali misure di sicurezza nell'esecuzione di procedure secretate.

Completano le fonti in materia di contratti secretati quelle di derivazione europea in materia di difesa e sicurezza:

- l'art. 346 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che definisce l'ambito di applicazione degli interessi essenziali degli stati membri;
- la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 13 luglio 2009, n. 2009/81/CE, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Il provvedimento è stato attuato nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 208, recante "Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE".