

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 835

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori COMPAGNA, PAIRE, CANDIOTO e
SCOGNAMIGLIO PASINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 DICEMBRE 1992

Norme per la trasparenza degli appalti di lavori pubblici
e per contenere il costo delle opere pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - La normativa italiana che regola il delicato settore degli appalti pubblici ha di recente recepito la normativa europea sugli appalti di lavori pubblici (direttiva 89/440/CEE del Consiglio del 18 luglio 1989) e quella sugli appalti pubblici di forniture (direttiva 88/295/CEE del Consiglio del 22 marzo 1988). Entro il 1992 è altresì previsto il recepimento della normativa relativa ai cosiddetti «settori esclusi» (trasporti, acqua, energia, telecomunicazioni) e cioè della direttiva 90/531/CEE del Consiglio del 17 settembre 1990, per la cui attuazione un'apposita delega legislativa è stata inserita nella legge comunitaria per il 1991 (legge 19 febbraio 1992, n. 142).

Siamo pertanto di fronte ad un quadro normativo in movimento, che sta dando in effetti un notevole contributo di razionalizzazione del settore.

Tuttavia la peculiarità e la complessità della situazione italiana comportano, ad avviso dei presentatori di questo disegno di legge, la necessità di stabilire sul piano interno una disciplina giuridica del settore più rigorosa e restrittiva avente anche una valenza integrativa della normativa europea.

Sono sotto gli occhi di tutti le distorsioni, la malversazioni e lo spreco del pubblico denaro e le relative responsabilità penali di pubblici amministratori e di imprenditori del settore, che caratterizzano in misura inquietante il mondo degli appalti pubblici. Tale situazione comporta in alcuni casi la realizzazione di opere pubbliche non indispensabili e quindi spreco notevole di denaro pubblico.

Ragioni di carattere economico, dunque, ma anche ragioni morali spingono a fissare inderogabilmente dei principi cardine che integrino l'impermeabilità delle norme europee già recepite e di quelle ancora da recepire, e che, in una parola,

assicurino la più ampia trasparenza possibile del settore.

C'è, infine, la necessità di evitare che un settore così vitale per il nostro Paese si paralizzi per le cause sopra esposte, soprattutto in un momento così difficile per la nostra economia.

Pertanto gli obiettivi della proposta sono moralizzare il settore e consentire il contenimento del costo delle opere pubbliche.

Innanzitutto si è inteso (articolo 1) delimitare l'ambito di applicazione della legge, che riguarda lo Stato e gli enti locali, nonchè gli enti pubblici e le associazioni costituite tra tali soggetti.

L'articolo 2 regola la pubblicità dei bandi di appalto con il preminente intento di evitare che essa si effettui troppo a ridosso dei lavori, con la conseguenza di compromettere la partecipazione alla gara di tutti coloro che ne hanno interesse e titolo. È pertanto previsto che i bandi siano pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* almeno novanta giorni prima della scadenza del termine della presentazione delle offerte, nonchè, nel caso di lavori pubblici di importo superiore ad un miliardo di lire, su di un quotidiano a diffusione nazionale.

Si è inteso inoltre fissare con chiarezza (articolo 3) il principio per il quale la procedura normale di aggiudicazione dei lavori deve essere l'asta pubblica, mentre i sistemi della licitazione privata, dell'appalto concorso e della concessione potranno essere utilizzati soltanto nei casi di assoluta necessità legata alla complessità tecnica delle opere, che, peraltro, deve essere espressamente motivata. Quanto alla trattativa privata, essa è prevista soltanto per interventi diretti ad evitare grave ed imminente pericolo per la pubblica incolumità.

Poichè l'esperienza ha dimostrato come spesso, per meri interessi particolaristici, si

pervenga alla realizzazione di opere parziali e quindi di nessuna utilità, l'articolo 4 prevede il divieto di appaltare opere non funzionali all'opera complessiva o che non abbiano una completa copertura finanziaria. La funzionalità, nei casi di opere che superino il valore di un miliardo, dovrà essere certificata da una delle società per le quali è istituito un albo presso il Ministero dei lavori pubblici, il quale determina i requisiti per l'accesso all'albo stesso e il compenso per le certificazioni effettuate (articolo 8).

Si è poi ritenuto necessario assicurare adeguate garanzie progettuali dei lavori (articolo 5), poichè si è dimostrato che è proprio dalle deficienze della progettazione che derivano in molti casi le continue modificazioni delle opere e la lievitazione dei prezzi. Pertanto è previsto non soltanto che i progetti siano particolarmente dettagliati anche in ordine ai tempi di realizzazione delle opere, ma è anche fissato il principio della responsabilità personale dei progettisti in ordine alle soluzioni tecniche adottate; a tal fine è prevista un'apposita copertura assicurativa dei progetti.

Appare anche opportuno fissare dei limiti precisi, alla revisione dei prezzi delle opere pubbliche; pertanto si è stabilito (articolo 6) che gli appalti dovranno prevedere costi

e tempi di esecuzione certi e che in ogni caso non è consentita la revisione dei prezzi per le opere di cui è prevista l'ultimazione entro due anni dall'aggiudicazione dell'appalto.

Un'altra necessità evidenziata dall'esperienza è quella di porre dei limiti al subappalto, che in alcuni casi inficia le garanzie della stazione appaltante e produce l'infiltrazione di interessi della criminalità organizzata.

Pertanto (articolo 7) il subappalto dovrà essere consentito soltanto per motivi tecnici adeguatamente motivati e in nessun caso può essere subappaltato più del 50 per cento del valore globale dei lavori. I terzi appaltatori devono essere indicati espressamente ed essere in possesso dei requisiti necessari per l'esecuzione delle opere.

Allorchè le opere da realizzare presentino rilevanti difficoltà, la partecipazione di terzi dovrà di contro essere obbligatoriamente prevista, attraverso l'associazione con aziende specializzate; in alternativa, tali aziende dovranno essere predeterminate in modo vincolato in sede di offerta.

L'articolo 8, come si è detto, regola la certificazione dei progetti.

L'articolo 9, infine, è diretto ad assicurare la particolare qualificazione delle commissioni aggiudicatrici dei pubblici appalti.

DISEGNO DI LEGGE
—**Art. 1.***(Ambito di applicazione)*

1. La presente legge disciplina l'affidamento di lavori pubblici da parte dello Stato, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle province, dei comuni, degli altri enti locali, delle unità sanitarie locali, degli enti pubblici e delle associazioni fra i soggetti anzidetti.

Art. 2.*(Pubblicità dei bandi di appalto)*

1. I bandi di appalto per l'esecuzione di lavori pubblici sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* almeno novanta giorni prima della scadenza del termine della presentazione delle offerte.

2. I bandi relativi a lavori pubblici di importo superiore ad un miliardo di lire sono pubblicati nei medesimi termini anche su un quotidiano a diffusione nazionale.

Art. 3.*(Modalità di aggiudicazione degli appalti)*

1. Gli appalti di lavori pubblici sono aggiudicati di norma con il sistema dell'asta pubblica ed assegnati a chi offre il massimo ribasso, con esclusione delle offerte anomale che si discostano più del 30 per cento dalla media di tutte le offerte.

2. È consentito l'uso dei sistemi della licitazione privata, dell'appalto concorso o della concessione solo nei casi in cui ciò sia reso assolutamente necessario dalla complessità tecnica delle opere.

3. I soggetti appaltanti indicano, con provvedimento motivato, in modo circostanziato, le ragioni che impongono la deroga dal sistema dell'asta pubblica.

4. È fatto divieto di assegnare l'esecuzione di lavori pubblici a trattativa privata, salvo che per interventi diretti a tutelare la pubblica incolumità da grave ed imminente pericolo certificato dall'autorità di pubblica sicurezza competente per territorio.

Art. 4.

(Limiti di appaltabilità)

1. Non possono essere appaltati lavori che non riguardino lotti funzionali di opere e che non abbiano la garanzia di copertura finanziaria completa.

2. La funzionalità del lotto per opere di costo superiore ad un miliardo di lire è certificata secondo le modalità di cui all'articolo 8.

Art. 5.

(Garanzie progettuali)

1. Non possono essere appaltati lavori per i quali non siano state definite progettazioni esecutive particolareggiate in ogni aspetto e in particolare delle soluzioni geotecniche ed impiantistiche e dei materiali da impiegare.

2. I progetti debbono prevedere dettagliati programmi temporali di realizzazione delle opere.

3. I progettisti sono responsabili delle soluzioni tecniche adottate e sono chiamati a rispondere per maggiorazioni di costi derivanti da errori o lacune di progettazione.

4. Al fine di cui al comma 3 i progetti sono obbligatoriamente coperti da apposita garanzia assicurativa.

5. I progetti riguardanti lavori di importo superiore ad un miliardo di lire debbono essere certificati secondo le modalità di cui all'articolo 8.

Art. 6.

(Limiti alla revisione dei prezzi)

1. Gli appalti di opere pubbliche debbono prevedere costi complessivi e tempi di esecuzione certi, comprensivi degli aumenti dei costi prevedibili in corso d'opera. È escluso ogni tipo di revisione dei prezzi per opere di cui è prevista l'ultimazione entro due anni dall'aggiudicazione dell'appalto.

2. Per le opere di maggiore durata la revisione dei prezzi non può discostarsi in nessun caso dalla percentuale di aumento dei prezzi all'ingrosso verificatasi dalla data di aggiudicazione dell'appalto.

3. Sono obbligatoriamente previste penali in caso di inosservanza dei termini di ultimazione dei lavori.

Art. 7.

(Limiti di subappalto)

1. L'amministrazione appaltante invita gli aggiudicatari a dichiarare nella loro offerta la percentuale del valore globale dei lavori che essi intendono subappaltare a terzi; detta percentuale non può in nessun caso superare il 50 per cento.

2. Il subappalto è consentito solo per ragioni di carattere tecnico, che debbono essere espressamente motivate.

3. Nell'offerta debbono essere indicati i terzi cui si intende subappaltare, i quali debbono avere i requisiti per l'esecuzione delle opere.

4. Nel caso di opere che comportino lavori speciali od impianti di particolare difficoltà, nei bandi di gara deve essere inserito il vincolo all'associazione momentanea orizzontale con aziende specializzate o la loro preventiva e vincolante predeterminazione in sede di offerta.

Art. 8.

(Certificazioni dei progetti)

1. Presso il Ministero dei lavori pubblici è istituito un albo delle società di progettazio-

ne di comprovata qualificazione operanti da almeno dieci anni cui è affidato dalle amministrazioni pubbliche il compito di effettuare le certificazioni di cui agli articoli 4 e 5.

2. Il Ministro dei lavori pubblici determina i requisiti per l'accesso all'albo ed il compenso per le certificazioni, che è posto a carico delle amministrazioni appaltanti.

Art. 9.

*(Qualificazione delle commissioni
aggiudicatrici)*

1. Le commissioni aggiudicatrici dei pubblici appalti sono composte da esperti qualificati in materia tecnica ed amministrativa scelti per sorteggio tra i dipendenti dell'amministrazione appaltante aventi adeguato titolo e tra professionisti di maturata esperienza iscritti da più di venti anni agli albi professionali degli ingegneri, degli architetti o dei dottori commercialisti. Le commissioni sono presiedute da un magistrato anche a riposo. È esclusa tassativamente la partecipazione alle commissioni di responsabili politici dell'amministrazione appaltante.