

COMMISSIONE IX  
LAVORI PUBBLICI

5.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 MARZO 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PEGGIO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE BOTTA

INDICE

	PAG.
Disegno e proposte di legge ( <i>Discussione e rinvio</i> ):	
Norme di adeguamento delle proposte di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità europea (652);	
CAVALIERE: Modifica alla legge 2 febbraio 1973, n. 14, recante norme sugli appalti di opere pubbliche (156);	
LOMBARDO ed altri: Modifica dell'articolo 2 della legge 27 luglio 1967, n. 649, concernente norme per la partecipazione delle cooperative di produzione e di lavoro e dei loro consorzi agli appalti di opere pubbliche (676) . . . . .	61
PRESIDENTE . . . . .	61, 69, 70, 71
CARENINI, <i>Relatore</i> . . . . .	68
CASTOLDI . . . . .	69, 70, 71
ROCELLI . . . . .	71

Discussione del disegno di legge: Norme di adeguamento delle proposte di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità europea (652); e delle proposte di legge Cavaliere: Modifica alla legge 2 febbraio 1973, n. 14, recante norme sugli appalti di opere pubbliche (156); Lombardo ed altri: Modifica dell'articolo 2 della legge 27 luglio 1967, n. 649, concernente norme per la partecipazione delle cooperative di produzione e di lavoro e dei loro consorzi agli appalti di opere pubbliche (676).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità europea », e delle proposte di legge di iniziativa del deputato Cavaliere: « Modifica alla legge 2 febbraio 1973, n. 14, recante norme sugli appalti di opere pubbliche »; e dei deputati Lombardo ed altri: « Modifica dell'articolo 2 della legge 27 luglio 1967, n. 649, concernente norme per la partecipazione delle cooperative di pro-

**La seduta comincia alle 10,20.**

SOBRERO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

duzione e di lavoro e dei loro consorzi agli appalti di opere pubbliche».

L'onorevole Carenini ha facoltà di svolgere la relazione.

CARENINI, *Relatore*. Il disegno di legge n. 652 trova la sua origine nella decisione, che dopo lungo dibattito la Comunità economica europea adottò nel 1974, di dare attuazione al Trattato di Roma anche nel settore dei lavori pubblici.

Come è noto, la Carta istitutiva della Comunità è ispirata, tra l'altro, a un principio basilare: la soppressione di tutti gli impedimenti o le discriminazioni che ostacolano la possibilità dei cittadini della CEE di svolgere la loro attività nell'ambito comunitario. Con riferimento all'esecuzione dei lavori pubblici, questo principio la CEE ha ritenuto realizzabile attraverso l'emanazione di due direttive (la n. 304 e la n. 305), di una decisione (la n. 306) e la sottoscrizione, da parte dei governi dei paesi membri, di una dichiarazione sulla procedura da seguire in materia di concessione di lavori pubblici. Queste norme sono state emanate nel luglio del 1974 e i paesi aderenti alla Comunità avevano un anno a disposizione per provvedere all'adeguamento della loro legislazione ai principi ivi fissati. Tali principi si traducono: nella liberalizzazione dei pubblici appalti: il che significa abolizione delle limitazioni presenti nel sistema, in modo da equiparare la posizione dei cittadini stranieri a quella dei cittadini dello Stato, e ciò sia sotto il profilo della cittadinanza, sia della residenza, sia dell'accesso al credito, sia delle normative tecniche; nel coordinamento delle procedure di aggiudicazione, da realizzare vietando le prescrizioni tecniche di effetto discriminatorio, assicurando una sufficiente pubblicità delle gare, elaborando criteri obiettivi di partecipazione; nell'istituzione di un organismo per l'esame in comune, tra tutti i paesi membri della CEE, dei problemi applicativi delle direttive; nell'impegno degli Stati membri di adeguare anche le normative nazionali in materia di concessione, di costruzione e di gestione ai criteri delle direttive.

Tra tutti i paesi della CEE, l'Italia è l'unico che non ha ancora provveduto alla necessaria armonizzazione. Questo inadempimento è certamente censurabile; tuttavia, un'attenuante a questo comportamento del nostro paese può rinvenirsi nei profondi mutamenti che ha subito il nostro quadro

istituzionale per effetto della realizzazione dell'ordinamento regionale. Fu per questo motivo, principalmente, che il disegno di legge presentato dal Governo nell'agosto del 1973 non ebbe quella conclusione che gli impegni comunitari esigevano. A questo punto, però, ogni ulteriore indugio diventerebbe gravemente colpevole, dal momento che la trasformazione in senso regionale del nostro ordinamento è pienamente attuata e ha superato anche le difficoltà di primo avvio. Non vi è quindi più timore che l'inserimento nel nostro ordinamento giuridico delle norme comunitarie possa avere effetti traumatici, come poteva accadere con una struttura in evoluzione. Va, poi, considerato che, nel settembre del 1976, è intervenuta la sentenza n. 10, con la quale l'Alta corte di giustizia della Comunità europea ha sancito la inadempienza dell'Italia. Persistere in questa posizione ci alienerebbe giustamente la comprensione dei nostri *partners* europei, della quale, invece, specie nell'attuale momento, non possiamo fare a meno. L'attuazione delle direttive comunitarie asseconda inoltre lo sforzo di perfezionamento del nostro sistema giuridico, con il suo adeguamento ai più progrediti ordinamenti, attraverso l'introduzione di nuovi istituti giuridici, come l'associazione temporanea di imprese.

Le considerazioni che si sono premesse all'esame specifico del disegno di legge n. 652 mettono adeguatamente in risalto i motivi che raccomandano di approvare con urgenza il provvedimento. Trattandosi di un disegno di legge estremamente articolato è sembrato consigliabile impostare la presente relazione, invece che su un'analisi dei singoli articoli, che porterebbe ad una frantumazione del tema, su un esame degli argomenti essenziali del disegno di legge. Questi possono senz'alcun dubbio identificarsi nella pubblicità, nella qualificazione, nell'istituto delle imprese riunite, nei criteri di aggiudicazione e nella concessione di costruzione e di gestione. Preliminarmente, appare tuttavia opportuno far precedere l'esame di tali argomenti da una premessa di inquadramento generale del disegno di legge, con la segnalazione di talune questioni che, pur non assumendo rilievo essenziale, rivestono importanza non secondaria.

In sintesi, il contenuto del disegno di legge è il seguente; esso prescrive le norme che determinate pubbliche amministrazioni

debbono seguire nell'affidare i lavori pubblici di propria competenza. I lavori presi in considerazione sono quelli di importo non inferiore ad un milione di unità di conto, essendosi ritenuto dalla Comunità che, al di sotto di questo valore, le imprese estere non avrebbero avuto interesse a concorrere. Si ricorderà che l'unità di conto è pari, secondo la quotazione mensile pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Comunità economica europea del 31 dicembre 1976, a lire italiane 965,052.

Il disegno di legge prevede che, negli atti contrattuali, siano soppresse tutte le prescrizioni tecniche aventi l'effetto di impedire alle imprese straniere, appartenenti a paesi della CEE, di concorrere all'aggiudicazione di lavori affidati dalle pubbliche amministrazioni indicate nell'articolo 1 del medesimo provvedimento. Tali amministrazioni debbono assicurare alle gare che bandiscono una pubblicità a livello europeo, in modo che tutte le imprese dei paesi della CEE siano poste in condizione di essere informate, per, eventualmente, parteciparvi. Con riferimento ai soggetti ammissibili, il disegno di legge prevede la partecipazione alle gare in esso considerate, anche di imprese riunite. Quanto al modo di garantire che i contraenti della pubblica amministrazione posseggano una idoneità adeguata sotto il profilo morale, tecnico, economico ed organizzativo, il provvedimento, non potendo obbligare le imprese straniere appartenenti ai paesi della CEE ad iscriversi all'albo nazionale dei costruttori-obbligo che si risolverebbe in una forma di restrizione — prescrive che esse provino il possesso dei requisiti indicati, salve quelle facilitazioni nella certificazione della loro idoneità, che possono venire loro dall'iscrizione nell'albo italiano, per esse facoltativa.

Infine, vengono indicati i criteri che le amministrazioni sono tenute a seguire per la scelta dei propri contraenti. A quest'ultimo riguardo, si ricorda che la Comunità ha prescritto l'abolizione dei sistemi basati sulle schede segrete, prevedendo, tuttavia, un regime transitorio, a termine del quale si sarebbe continuato ad ammettere il ricorso a tali sistemi secondo certe scadenze; dal 29 luglio 1972, solo per lavori di importo inferiore a 10 milioni di unità di conto; dal 29 luglio 1975, solo per quelli di importo inferiore a 2 milioni di unità di conto; mentre per i lavori di importo inferiore a 1 milione di unità di conto

non vi è limite all'applicazione dei sistemi delle schede segrete.

Il disegno di legge in discussione recepisce soltanto la direttiva comunitaria numero 305 in materia di coordinamento delle procedure di aggiudicazione, e non invece la direttiva n. 304, la decisione n. 306 e la « dichiarazione » sulle procedure da seguire in materia di concessione di lavori pubblici, impegnativamente adottate dalla Comunità. In realtà, la direttiva n. 304, concernente la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, può di fatto ritenersi già attuata nel nostro ordinamento ed è comunque sotto certi aspetti ricompresa nel disegno di legge, laddove si sancisce il divieto di prescrizioni tecniche discriminatorie e si apre l'albo nazionale costruttori alle imprese straniere.

La decisione n. 306 non richiedeva alcuna norma di recepimento da parte degli Stati membri, riguardando essa l'istituzione del Comitato consultivo cui si è innanzi fatto cenno. Non è invece comprensibile il silenzio del disegno di legge a proposito delle procedure in materia di concessione di lavori pubblici. La « dichiarazione » rappresenta un impegno comunitario al quale non vi sono motivi giuridici o ragioni pratiche per sottrarsi. Va in proposito ricordato che l'istituto della concessione, nella sua duplice articolazione di sola costruzione e di costruzione e di gestione, è tipico soltanto di alcuni ordinamenti nazionali. Ora, se l'Italia, che fa parte di questi Stati, non adatta la propria legislazione ai principi della « dichiarazione », si sottrae all'impegno di porre in essere tutti gli strumenti necessari per la realizzazione del mercato comune dei lavori pubblici. È per questo motivo che appare indispensabile integrare il disegno di legge con l'aggiunta di un titolo II, concernente appunto la disciplina della concessione di costruzione e di gestione, essendo invece la concessione di sola costruzione equiparata, quanto alla normativa, alla disciplina dell'appalto.

Un altro importante problema, di cui occorre farsi carico, attiene all'individuazione delle pubbliche amministrazioni tenute all'applicazione delle norme in discussione. Il disegno di legge, riproducendo il testo dell'allegato 1, previsto dall'articolo 1, lettera b), della direttiva n. 305, fa una elencazione dei soggetti destinatari delle sue disposizioni che, per certi aspetti, non è in armonia con la nostra organizzazione

pubblica. Mentre può comprendersi che la direttiva si riferisca genericamente allo Stato, non è invece giustificato che una legge italiana non tenga conto della complessa e composita articolazione della nostra organizzazione amministrativa, e non distingua, nell'ambito del generico termine « Stato », l'amministrazione statale propriamente detta dagli enti pubblici. Così come non è adeguata la citazione di enti, come gli osservatori astronomici, astrofisici, ecc. che non hanno alcuna rilevanza nell'esecuzione dei lavori pubblici, e l'omissione di enti, come la Cassa per il mezzogiorno, della quale è indubbia in Italia la qualifica di amministrazione pubblica. Va inoltre considerato che un'elencazione troppo specifica rischia di non tener conto dell'evoluzione del nostro ordinamento, escludendo dall'obbligo di applicare le norme in esame le amministrazioni pubbliche che potrebbero essere costituite in futuro. È per tali motivi che appare necessario formulare l'articolo 1 del disegno di legge in modo da rendere più generale l'ambito di applicazione delle norme in discussione.

Descritto, nelle sue linee fondamentali, il disegno di legge e accennato a taluni problemi preliminari, è opportuno a questo punto passare ad un esame più analitico di ciascuno dei cinque argomenti che costituiscono la struttura portante del provvedimento.

Il primo argomento concerne la pubblicità. Le disposizioni che disciplinano questa materia impegnano le amministrazioni pubbliche a inviare il bando di gara all'ufficio delle pubblicazioni ufficiali della CEE, perché ne sia data notizia sulla *Gazzetta Ufficiale* della Comunità.

Quanto al coordinamento della pubblicità interna e di quella comunitaria, il disegno di legge vieta che la prima possa contenere informazioni diverse da quelle comunicate alla CEE. Sono inoltre indicati i termini minimi per consentire alle imprese di esprimere il proprio interesse per la gara o per ottenere le informazioni supplementari eventualmente richieste.

Una disciplina parzialmente diversa è dettata a seconda che il sistema di contrattazione prescelto sia la licitazione privata oppure il pubblico incanto, in relazione alla diversa struttura dei due sistemi, che si differenziano per il fatto che nella licitazione privata l'impresa partecipa alla gara solo dopo che l'amministrazione, aderendo alla sua richiesta, l'ha invitata; men-

tre nel pubblico incanto non vi è bisogno dell'invito dell'amministrazione per partecipare alla gara, essendo questa aperta a tutti gli interessati. La disciplina della materia non presenta particolari problemi interpretativi, anche se appare opportuno procedere a talune correzioni di secondaria importanza (come l'indicazione del termine non prima del quale va fatta la pubblicità sulla *Gazzetta Ufficiale* italiana, l'estensione della pubblicità anche al caso di appalto-concorso, ecc.).

Vengo ora a parlare di quanto si riferisce alla qualificazione. Per l'esatto inquadramento di quest'argomento è consigliabile preliminarmente ricordare, in sintesi, i criteri direttivi delle norme comunitarie. Tali criteri partono dal concetto che debbono essere fatte salve le selezioni qualitative che i diversi Stati effettuano per garantire la collaborazione di imprese capaci, ma che queste selezioni non si traducano in una forma di discriminazione. A questo scopo, la direttiva stabilisce essa stessa quali sono i criteri di qualificazione consentiti. Tenendo poi conto della presenza, in alcuni paesi comunitari, di liste ufficiali di imprenditori, come il nostro albo nazionale dei costruttori, la norma comunitaria opera un'altra scelta: lascia, cioè, in vita questi sistemi, ma vieta che si possa imporre alle imprese degli altri paesi l'obbligo dell'iscrizione in tali liste, in quanto si sarebbe caduti in forme di restrizioni incompatibili con i principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dell'attività. Pertanto, mentre le imprese appartenenti allo Stato, che basa la sua selezione sulle liste ufficiali, debbono continuare a provare la propria idoneità mediante l'iscrizione (e questa idoneità deve essere accettata, a certi effetti, anche negli altri paesi della CEE), per le imprese degli altri Stati la prova del possesso dei requisiti richiesti è data attraverso l'esibizione di idonea documentazione. Comunque, è consentito anche alle imprese straniere di iscriversi nella lista ufficiale.

Partendo da questi concetti, il disegno di legge indica i requisiti che le imprese debbono possedere per poter eseguire lavori pubblici; riconferma l'obbligatorietà della iscrizione all'albo nazionale dei costruttori delle unità produttive italiane e consente alle imprese straniere di iscriversi all'albo alle stesse condizioni di quelle nazionali, e quindi senza più esigere, come prescrive la legge istitutiva dell'albo 10 febbraio 1962,

n. 57, la sede in Italia e l'esistenza di accordi di reciprocità tra l'Italia e lo Stato cui l'impresa straniera appartiene. In proposito occorre rendere il disegno di legge conforme anche alla direttiva n. 304, stabilendo che l'iscrizione all'albo è consentita agli stranieri alle stesse condizioni degli italiani, senza il limite della sesta categoria, come invece richiede l'articolo 14 del disegno di legge n. 652. Naturalmente, si riconosce che l'iscrizione nell'eventuale lista ufficiale del proprio paese costituisce per le imprese straniere prova della loro idoneità, anche se si tratta di prescrizione valida solo agli effetti specificamente indicati dal secondo comma dell'articolo 14.

Per quanto riguarda l'albo nazionale dei costruttori, è riconfermata l'obbligatorietà per le imprese italiane di esservi iscritte, ed è stabilito, per l'iscrizione nelle categorie superiori alla sesta, l'onere di fornire la prova del possesso dei requisiti previsti negli articoli 13, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), (ma non la *g*, perché si tratta di comportamento dell'impresa consistente in false dichiarazioni per l'ammissione all'appalto, che l'iscrizione all'albo non è sufficiente a far ritenere insussistente).

A questo punto, deve però tenersi conto di una considerazione di fondo, che cioè l'albo italiano non è stato adattato in modo da far presumere il possesso di tutti i requisiti di cui agli articoli 15 e 16 e che, comunque, taluni di questi requisiti (come la cifra di affari nell'ultimo esercizio, eccetera) non possono essere « cristallizzati » nell'albo. In relazione a tutto ciò, è evidente la necessità di procedere alla modifica dell'albo italiano e, quindi, di effettuare anche nei confronti delle imprese già iscritte un supplemento di istruttoria per la conferma. Questo però significa mutare profondamente la legge istitutiva dell'albo nazionale dei costruttori, che attualmente permette di avere soltanto una visione « statica » delle imprese iscritte; mentre, invece, gli articoli 15 e 16 mirano a dare un quadro continuamente aggiornato della vita delle imprese, attraverso le notizie sulla cifra di affari dell'ultimo esercizio; l'elenco dei lavori eseguiti nell'ultimo periodo; l'organico medio annuo; la struttura attuale dell'azienda. Ora, è evidente che questi adattamenti, che si risolvono in una profonda trasformazione della legge sull'albo, richiedono un'apposita legge che disciplini la materia in tutti i suoi aspetti e implicazioni. In ogni caso, poi, l'attua-

zione pratica di questa nuova legislazione sarebbe incompatibile con l'applicazione immediata delle norme comunitarie. In relazione a questo stato di cose, non si vede altra soluzione che quella di prescrivere che, in attesa di questa riforma dell'albo, le imprese iscritte debbano provare, di volta in volta, il possesso dei requisiti di cui agli articoli 15 e 16, ritenendo invece sufficiente l'iscrizione all'albo ai fini dell'articolo 13, debitamente modificato. Su questo importante tema può modificarsi, in definitiva, il testo del provvedimento nel modo seguente: « L'iscrizione all'albo è consentita alle imprese straniere alle stesse condizioni previste per le imprese italiane e senza limite di importo; le imprese straniere che non intendano iscriversi partecipano agli appalti contemplati dal disegno di legge, comprovando, in occasione di ogni singola gara, la loro idoneità; in attesa della riforma dell'albo (e in relazione a ciò va soppresso l'ultimo comma dell'articolo 14), l'iscrizione rappresenta per le imprese italiane condizione necessaria, ma non sufficiente, essendo indispensabile anche la dimostrazione, da dare di volta in volta, del possesso dei requisiti e delle referenze di cui agli articoli 15 e 16, mentre si presumono provate le circostanze di cui all'articolo 13 nel testo emendato. È naturale che questo vale per le categorie superiori alla quinta, continuando ad essere, per i lavori di importo inferiore, condizione necessaria e sufficiente l'iscrizione all'albo ».

Un particolare rilievo va poi dato alla parte del disegno di legge dedicata alla disciplina delle imprese riunite (generalmente note all'estero come *association momentanée d'entreprises*), per il valore innovativo che quest'istituto giuridico presenta per l'ordinamento italiano.

L'articolo 21 della direttiva CEE n. 305 del 1971 menziona, tra i soggetti autorizzati a presentare un'offerta, i « raggruppamenti di imprenditori ». Va subito precisato che con tale termine il legislatore comunitario non ha inteso definire una nuova entità avente personalità giuridica, né un autonomo centro di imputazione di rapporti giuridici, ma estendere a tutta la Comunità un tipo giuridico già largamente conosciuto e affermato nella legislazione e nella prassi della massima parte dei paesi europei ed extraeuropei (risulta anzi che l'Italia è l'unica nazione della CEE che quest'istituto non conosce). In effetti, le esi-

genze del mondo della produzione impongono una divisione del lavoro tale da conseguire elevati livelli di specializzazione per settori di intervento; si rende quindi necessaria un'integrazione tra imprese che favorisca evoluzioni tecnologiche ed economiche di gestione.

Nella pratica, si possono avere due diverse forme di cooperazione tra imprese. La prima, che si può definire di « integrazione orizzontale », è quella di più aziende che si accordano per eseguire in comune un lavoro di dimensioni superiori alla capacità di ciascuna di esse singolarmente considerata. Il motivo dell'aggregazione è dato, appunto, dalla possibilità di cumulare risorse tecniche, economiche e finanziarie di più imprese per l'esecuzione congiunta di un'opera che presenti, per le sue dimensioni, un impegno realizzativo di rilevante entità. Ogni impresa, però, mantiene la sua individualità e si trova su un piano di parità con le altre.

L'altro fenomeno è quello individuato come « integrazione verticale » e si concreta in ciò, che un'impresa principale, detta impresa-pilota, si assume il maggior carico per l'esecuzione di un lavoro, coadiuvata da imprese di dimensioni minori, che si inseriscono in funzione complementare per la realizzazione di parti specifiche e specializzate dell'opera. Quanto al provvedimento in discussione, esso consente che raggruppamenti di imprenditori siano ammessi a presentare offerte nelle gare di lavori pubblici. Ai sensi dell'articolo 17 del disegno di legge le imprese riunite conferiscono mandato collettivo speciale con rappresentanza, risultante da scrittura privata autenticata, « ad una di esse qualificata capogruppo, la quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e delle mandanti ». Il mandato è gratuito e irrevocabile: a maggior garanzia dell'amministrazione è stabilito che la revoca del mandato per giusta causa non ha effetto nei confronti dell'ente appaltante.

Sono previste entrambe le forme della integrazione orizzontale e verticale. La prima, come ipotesi ordinaria con responsabilità solidale per tutte le imprese nei confronti dell'amministrazione. La seconda, per il solo caso di opere scorporabili in parti (ad esempio: grandi complessi edilizi, in cui si distinguono opere principali e complementari, quali installazioni di impianti), che siano state previamente individuate e quantificate dall'amministrazione:

si prevede allora la presenza di un'impresa pilota o capogruppo, solidamente responsabile per tutti gli obblighi nascenti dal contratto di appalto, mentre per le altre imprese esecutrici delle parti scorporate, la responsabilità è limitata ai lavori di rispettiva competenza.

Per quanto riguarda l'ammissione alle gare, il disegno di legge richiede che ciascuna impresa sia iscritta all'albo nazionale dei costruttori almeno per la classificazione superiore alla sesta e comunque per un importo corrispondente almeno alla metà dell'importo globale dei lavori. Nel caso di integrazione verticale, per le imprese assuntrici delle parti dell'opera scorporabili si richiede che siano iscritte all'albo per la categoria e la classifica corrispondente alle parti stesse.

Il disegno di legge prevede inoltre i casi di fallimento, morte, interdizione o inabilitazione sia dell'imprenditore mandante, sia dell'imprenditore capogruppo. Nel primo caso, il capogruppo è tenuto alla esecuzione in vece del mandante, o direttamente o a mezzo delle altre imprese mandanti, salvo che voglia indicare altra impresa subentrante, in possesso dei necessari requisiti. Se gli eventi suddetti riguardano l'imprenditore capogruppo, l'amministrazione può scegliere tra il recesso o la prosecuzione del rapporto con altra impresa, che venga costituita mandataria in luogo di quella venuta meno.

Di particolare rilevanza è, poi, la norma secondo la quale il rapporto di mandato non crea organizzazione o associazione tra le imprese, ciascuna delle quali conserva la propria autonomia sotto il profilo sia degli oneri fiscali e previdenziali, sia della gestione aziendale. Si tratta della norma che contiene la chiave interpretativa di questo nuovo istituto giuridico, che viene così tenuto nettamente fuori da tutti i fenomeni societari previsti dal nostro ordinamento, ivi compresa la società di fatto. Il che rappresenta la caratteristica essenziale dell'istituto e l'esigenza in vista della quale esso viene introdotto nel nostro sistema giuridico. D'altronde, dalla stessa terminologia del disegno di legge, che non accenna mai a formule di integrazione organizzativa o funzionale e fonda l'istituto sul rapporto di mandato, si ricava che il fenomeno in esame è caratterizzato da una relazione temporale di più unità produttive, ognuna delle quali conserva la sua

individualità. Con quest'istituto si riempie una grave lacuna del nostro sistema, che la realtà ha tentato da tempo di colmare con ricorso a surrogati, che danno luogo a tutti gli equivoci e i difetti conseguenti.

Quest'esigenza di creare piena corrispondenza tra realtà e norma rischia però di restare parzialmente incompiuta se non si procederà ad una modifica dell'articolo 18. Questo richiede che ciascuna impresa del raggruppamento sia iscritta all'albo nazionale dei costruttori almeno per la classifica superiore alla sesta e comunque corrispondente alla metà dell'importo dei lavori oggetto dell'appalto. Ebbene, in questo modo si impedisce proprio alle unità produttive che il provvedimento ha preso in considerazione, vale a dire quelle di minori dimensioni, di usufruire dei vantaggi dell'istituto. Infatti, richiedere l'iscrizione per classifica superiore alla sesta categoria vuol dire tagliar fuori dalla possibilità di far parte di un'associazione temporale tutte le imprese con iscrizione inferiore a 2.000 milioni. È pertanto opportuno adeguare la proposta normativa alle esigenze della realtà, prevedendo una disciplina diversa a seconda che il prezzo a base d'asta sia o non superiore all'importo per il quale la legge sull'albo richiede la iscrizione per la classifica massima. Ebbene, per gli appalti con prezzo a base di asta inferiore a 7,2 miliardi (importo corrispondente al livello dei 6 miliardi aumentati del 20 per cento come per legge, al di là del quale occorre l'iscrizione alla massima classifica), se le imprese riunite sono due, ciascuna deve essere iscritta alla classifica immediatamente inferiore a quella minima richiesta per l'ammissione alla stessa gara di una impresa singola. Se le imprese riunite sono più di due, solo una deve rispondere alla condizione precedentemente indicata, e cioè essere iscritta alla classifica immediatamente inferiore a quella necessaria per un'impresa singola, mentre delle altre imprese riunite almeno due devono essere iscritte a classifica inferiore di non oltre due gradi a quella medesima richiesta per l'ammissione delle imprese singole.

Posto che, ad esempio, l'importo a base d'asta sia di quattro miliardi, mentre all'impresa singola che prenda parte alla gara si richiede l'iscrizione all'ottava classifica (4 miliardi), alle imprese riunite concorrenti si richiederà, se sono solo due, l'iscrizione alla settima classifica (2 mi-

liardi) per entrambe; se sono tre o più, una di queste sarà iscritta alla settima e almeno altre due saranno iscritte a classifica non inferiore alla sesta (1 miliardo). Nell'ipotesi, invece, di lavori di importo cosiddetto illimitato, e cioè di 7.200 milioni, che è il limite della nuova classifica (6 miliardi più il 20 per cento), almeno una delle imprese riunite deve essere comunque iscritta alla classifica 10 e cioè la massima valevole per importi illimitati; per le altre, data la responsabilità solidale tra tutte intercorrente e quindi la qualificazione assicurata dalla prima per l'intero importo, non è richiesta una classifica particolare.

Quanto ai criteri di aggiudicazione, come si è già accennato, la direttiva comunitaria n. 305 impone innanzitutto la soppressione dei sistemi nazionali di aggiudicazione basati sulle schede segrete. Con riguardo all'Italia, questo significa che, per gli appalti contemplati nel disegno di legge in discussione, diventano inapplicabili gli articoli 2 e 3 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, nel caso di licitazione privata e la lettera c) dell'articolo 73 del regolamento di contabilità dello Stato, nell'ipotesi di pubblici incanti. Ma la direttiva n. 305 contiene anche una parte propositiva, consistente nell'indicazione dei criteri in base ai quali i lavori pubblici possono venire aggiudicati. Questi criteri sono o quello del prezzo più basso o quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa da determinare in base ad una molteplicità di elementi, quali il prezzo, il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione, il rendimento e il valore tecnico dell'opera da fornire. È evidente che la norma comunitaria lascia poi al legislatore nazionale di precisare più dettagliatamente la disposizione.

Per quanto riguarda il disegno di legge, quest'opera di precisazione non sembra pienamente realizzata, sicché appare opportuno chiarire che il primo sistema, quello cioè del prezzo più basso, comporta l'adozione o del sistema previsto dell'articolo 1, lettera a), della citata legge n. 14 del 1973 (procedura del massimo ribasso), oppure del sistema di aggiudicazione disciplinato dall'articolo 5 della suddetta legge n. 14 (procedura dell'offerta dei prezzi). Anzi, considerate le maggiori garanzie di serietà — sia nell'elaborazione dei progetti, sia nella formulazione delle offerte — che la offerta dei prezzi comporta, è necessario precisare che, per gli appalti di più ele-

vato importo, questa procedura costituisce l'unico criterio ammesso di aggiudicazione.

Altre modifiche è poi necessario apportare anche alla seconda parte dell'articolo 21 del disegno di legge. In essa si disciplinano tre distinte fattispecie. La prima è l'ipotesi in cui, ai sensi degli articoli 92 e seguenti del Trattato di Roma, è possibile adottare criteri di aggiudicazione diversi da quelli indicati nell'articolo 21 del disegno di legge. La seconda si riferisce al caso in cui l'ente appaltante esclude dalla gara le imprese che abbiano presentato offerte anormalmente basse, per le quali non sia stata presentata adeguata giustificazione. La terza concerne la disciplina del periodo transitorio per l'applicazione delle schede segrete.

Ebbene, per il primo punto si prospetta opportuno procedere ad una sua soppressione, dal momento che saranno le normative che, ai termini del Trattato di Roma, permettono di far beneficiare di un particolare aiuto taluni offerenti, che determineranno quali altri criteri di aggiudicazione sono consentiti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
BOTTA

CARENINI, *Relatore*. Lasciare l'attuale formulazione può ingenerare il dubbio che questi criteri siano già presenti nell'ordinamento, mentre si tratta di norme che il legislatore deve creare allorché si darà la occasione che il trattato di Roma ipotizza. Riguardo al punto secondo, va fatto salvo il particolare sistema dell'articolo 5 della legge n. 14 del 1973, per quando si ricorra all'offerta dei prezzi, che prevede l'aggiudicazione a favore dei concorrenti successivi al primo, nel caso di inaccettabilità dell'offerta più bassa: e ciò anche per l'economia dei procedimenti. Per il terzo punto, si tratta ancora una volta di dimensionare gli importi-limiti sulla base dei nuovi valori delle unità di conto, sicché gli importi di 600 milioni e di 1.200 milioni sono, rispettivamente, sostituiti da 1.000 e 2.000 milioni. Vengo ora a parlare del problema della concessione di costruzione e di gestione. A differenza della concessione di sola costruzione, che è disciplinata nella direttiva n. 305, con l'equiparazione che questa fa di tale tipo di concessione all'appalto, la concessione di costruzione e di gestione trova invece i criteri informativi della sua

regolamentazione nella dichiarazione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. Come si è già sottolineato, rappresenta un'incomprensibile lacuna del disegno di legge n. 652 il fatto che non venga dettata un'apposita normativa anche per la concessione di costruzione e di gestione.

La circostanza che i criteri informativi della disciplina in esame siano contenuti in una « dichiarazione » invece che in una « direttiva », non esonera gli Stati aderenti dal darvi applicazione. Per tale motivo si prospetta l'opportunità di completare il disegno di legge con un titolo II, dedicato appunto alla concessione di costruzione e di gestione. Per la concreta disciplina dell'istituto, si ricorda sinteticamente qual è la normativa dettata dalla « dichiarazione ». Essa riguarda la concessione di costruzione e di gestione e ricalca, nella sua struttura procedimentale, la direttiva n. 305. Infatti, le norme ivi previste si applicano alle concessioni di importo superiore ad 1.000.000 di unità di conto; la scelta del concessionario avviene previa pubblicità e qualificazione tecnica ed economica. Quanto ai criteri di affidamento, essi sono rimessi alla determinazione dell'amministrazione concedente, la quale deve indicarli nel bando di gara. La disciplina dettata dalla « dichiarazione » per la scelta del concessionario non esaurisce la normativa della materia, in quanto la « dichiarazione » si preoccupa di regolamentare anche il caso che il concessionario prescelto, a sua volta, appalti i lavori ad imprese terze. L'ipotesi non è in realtà solo eventuale, nel senso che il suo verificarsi sia rimesso all'autonomia del concessionario; infatti la « dichiarazione » impone a quest'ultimo di appaltare almeno il 30 per cento dell'importo della concessione.

Quanto, poi, al procedimento da seguire nell'affidamento a terzi di tali lavori da parte del concessionario, la « dichiarazione » anche in questo caso disciplina compiutamente la materia, ricalcando la direttiva n. 305 nel procedimento seguito per la scelta del concessionario, con la differenza sostanziale, rispetto a quest'ultimo caso, che i criteri in base ai quali si presceglie l'appaltatore terzo sono indicati nella stessa « dichiarazione », e consistono o nel prezzo più basso o nell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata in base a criteri da enunciare nei documenti di gara.

Naturalmente, in coerenza con l'intento di base della « dichiarazione », che è quello

di garantire l'attuazione dei principi comunitari anche nel caso di concessione di costruzione e di gestione, il provvedimento della Comunità si preoccupa di definire puntualmente il concetto di « terzi ». È evidente, infatti, l'esigenza di non vanificare la prescrizione che impone di mettere in gara almeno il 30 per cento dell'importo della concessione, con l'espedito di favorire imprese collegate. Per non frustrare questa disposizione, la « dichiarazione », oltre a prescrivere il procedimento sopra ricordato, considera « imprese terze » quelle che, oltre a non essere raggruppate con la concessionaria nella gara per ottenere la concessione, non sono nemmeno con essa collegate o apparentate. Queste ultime sono, poi, individuate sia nelle imprese che detengono una partecipazione preponderante in un'impresa concessionaria, sia in quelle di cui l'impresa concessionaria, a sua volta, detenga una partecipazione preponderante.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'onorevole Carenini per l'ampia e documentata relazione che ha svolto su una materia certamente complessa, che è finalmente giunta al nostro esame, e che ci consentirà di adeguarci tempestivamente alle deliberazioni prese in proposito dalla CEE.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**CASTOLDI.** Signor Presidente, dopo la ampia e documentata relazione dell'onorevole Carenini e il dettagliato esame da lui fatto del contenuto del disegno di legge in discussione, mi limiterò ad alcune osservazioni sullo stesso, e a denunciare alcune carenze e limiti dell'articolato in questione. D'altra parte — occorre ricordarlo — i pareri espressi dalla I Commissione affari costituzionali, come pure dalla IV Commissione sono favorevoli, ma condizionali ad alcune modifiche da apportare al disegno di legge n. 652. Quest'ultimo tende a realizzare, come diceva il relatore, un adeguamento in relazione alla direttiva CEE del 26 luglio 1971, che imponeva agli Stati membri di modificare la legislazione degli appalti pubblici, uniformandola a disposizioni comuni. La CEE impone giustamente il coordinamento delle diverse procedure nazionali, che deve avvenire in applicazione del principio della libertà di impresa, con la finalità di evitare prescrizioni tecniche di effetto discriminatorio; di curare la necessaria pubblicità degli appalti, di ela-

borare criteri oggettivi di partecipazione mediante l'istituzione di procedure comuni.

Ora, dobbiamo riconoscere che il disegno di legge n. 652 recepisce quasi letteralmente la norma comunitaria, anche se talvolta ne distorce il senso, e la colpa è da imputarsi soprattutto al modo non sempre corretto, sotto il profilo linguistico, con cui la direttiva è stata tradotta. Per quanto riguarda il limite dei lavori da prendere in considerazione, cioè quelli di importo non inferiore a 1.000.000 di unità di conto, penso che esso dovrebbe essere innalzato, al fine di adeguarlo alla corrente svalutazione monetaria.

Desidero sottolineare poi alcuni elementi innovatori del disegno di legge. In primo luogo, vi è la garanzia della pubblicità degli appalti all'interno della CEE, con l'obbligo della pubblicazione degli stessi sulla *Gazzetta Ufficiale* della Comunità per gli appalti al di sopra delle cifre che noi stabiliremo. In proposito, dovremo coordinare le due proposte di legge abbinata al disegno di legge n. 652, per uniformare la pubblicazione degli appalti sulla *Gazzetta Ufficiale*, modificando il limite attualmente previsto per la pubblicazione, che è quello di lavori che raggiungano un importo di almeno un miliardo e 200 milioni di lire.

Altri elementi positivi sono costituiti dalla possibilità di iscrizione dello straniero nell'albo dei costruttori e dalla facoltà per lo stesso di partecipare alle gare d'appalto qualora non vi fosse iscritto. Queste norme permetteranno una maggiore concorrenzialità e quindi determineranno una generale razionalizzazione organizzativa delle nostre imprese e la introduzione di sistemi produttivi tecnologicamente avanzati; esse serviranno, dunque, a rendere più competitive le nostre imprese sui mercati internazionali, anche se, in un primo momento, potranno sembrare limitatrici delle possibilità di lavoro delle nostre stesse imprese.

Un altro elemento di novità, ampiamente illustrato dal relatore, è l'introduzione dell'istituto del raggruppamento delle imprese per la partecipazione ad appalti, così come previsto dall'articolo 17 del presente disegno di legge. Concordo con il relatore che ciò significa innanzitutto salvaguardare le imprese italiane di minori dimensioni: può infatti accadere che l'impresa capogruppo sia straniera, mentre le imprese minori possono essere italiane. Inoltre, ciò

consentirà un maggior livello di qualificazione e di specializzazione, in quanto le imprese non dovranno fare tutto ma soltanto quello per cui si sentono portate ed attrezzate. In tal modo qualsiasi impresa specializzata potrà avere rapporti diretti con l'ente appaltatore, senza doversi adeguare e quelle forme — vere e proprie « forche caudine » — più o meno palesi di subappalto che attualmente esistono, creando notevoli distorsioni.

Detto questo, desidero mettere in evidenza alcuni problemi che richiedono un esame più attento per eliminarli e per giungere ad alcune modificazioni. Il primo di questi problemi è quello che ci viene sottoposto dalla I Commissione affari costituzionali, la quale, dopo avere esaminato il disegno di legge, ha concluso esprimendo parere favorevole a condizione che la Commissione di merito ne rielabori il testo in conformità del disposto di cui all'articolo 1, n. 5, della legge 22 luglio 1975, n. 382. Si vuole, in sostanza, dire che è necessario modificare l'articolo 1 del presente disegno di legge, in cui si individuano gli enti che si devono servire di queste norme. A questo proposito, forse, il parere espresso dalla I Commissione non concorda con quello espresso dal relatore, il quale pensa di estendere il numero di questi enti. La I Commissione affari costituzionali ha ritenuto che non si ottempera a quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 382, il quale, al n. 5, afferma testualmente: « Sarà provveduto, nelle materie spettanti ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative alla attuazione di regolamenti CEE e di sue direttive, fatte proprie dallo Stato con legge nella quale saranno indicate le norme di principio, prevedendosi, altresì, che, in mancanza della legge regionale, sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni ». Si chiede, quindi, di precisare i principi direttivi ai quali le regioni si devono uniformare. Mi rendo conto che questo è un grave problema, sul quale bisognerà però tornare.

Ma vi sono altre carenze del disegno di legge, che sono state messe in luce dalla IV Commissione giustizia, la quale ha proposto tutta una serie di emendamenti tendenti ad introdurre nel nostro sistema legislativo alcune norme che, essendo espresse a livello europeo, non trovano netta corrispondenza nella normativa italiana.

Non sto parlando di tre o quattro emendamenti, ma di una quindicina, con cui si vuole introdurre alcune norme della CEE che non sono state recepite integralmente o, per lo meno, che il disegno di legge non riflette esattamente, come forse ci si attendeva da parte della stessa Comunità.

Un'altra grave carenza è dovuta al fatto che il disegno di legge ignora il fenomeno cooperativo ed i consorzi, che sono previsti addirittura da una legge del 1909. Non possiamo tralasciare le cooperative, anche perché oggi in Italia esse hanno una notevole forza, come è stato anche dimostrato dalla recente richiesta loro rivolta dal Presidente del Consiglio di salvare una grossa industria privata del settore. È evidente che, nel momento in cui si consente un'ampia liberalizzazione e la partecipazione ad imprese straniere, non si può escludere tutto il settore della cooperazione. Questo è dunque un problema da affrontare in sede di discussione dell'articolato del disegno di legge.

Avviandomi alla conclusione, faccio notare che rimangono in vigore le attuali norme per gli appalti, alcune delle quali dovrebbero essere — a mio avviso — modificate, perché si verificano alcune distorsioni che comportano costi proporzionalmente troppo alti ed ingiustificati arricchimenti per le imprese. Alludo, innanzitutto, al problema della revisione dei prezzi contrattuali. Allorché la revisione percentuale dei prezzi è del 5 per cento, bisogna tener conto che essa va ad aggiungersi al 10 per cento che per legge è l'utile massimo riconosciuto alle imprese.

PRESIDENTE. Vi è tutta una vasta problematica a questo riguardo.

CASTOLDI. Essendosi già garantito alle imprese che non subiranno perdite, riconoscendosi loro un ulteriore 5 per cento, non capisco proprio dove vada a finire il rischio d'impresa! Pensavo che con i privati ciò non accadesse. Ma vi è un'altra grave questione: quella, cioè, delle anticipazioni alle imprese appaltatrici che sono state rinnovate di anno in anno fino al 31 dicembre 1977. Ogni impresa può richiedere l'anticipazione del 50 per cento dell'intero importo dell'appalto; accade però che, in seguito, si proceda alla revisione dei prezzi e che, sulla base della circolare n. 3075 dell'Ispettorato generale ANCE per i contratti, emessa in data 15 ottobre

1974, tale revisione sia proprio riferita all'importo dell'anticipazione.

ROCELLI. Sono gli enti pubblici che possono o non concederla.

CASTOLDI. La concessione di un'anticipazione del 50 per cento ha lo scopo di mettere in grado l'impresa di iniziare i lavori, tenendo conto delle esigenze di approvvigionamento; questa percentuale non copre l'aumento del costo della manodopera intervenuto nel periodo intercorrente dalla concessione del credito all'inizio dei lavori, però copre l'aumento dei costi del materiale; insieme con questa facilitazione, è concesso anche uno sgravio notevole sugli interessi (circa il 22 per cento) che dovrebbero essere corrisposti su tale quota: sembrerebbe, perciò, assurdo concedere anche la revisione dei prezzi sulla stessa.

ROCELLI. Ho il sospetto che se facessimo un discorso di questo genere sull'appalto, si avrebbe un ulteriore aumento generale dei costi!

CASTOLDI. Qualora intervenissero anche le imprese straniere, dovremmo concedere anche a loro queste agevolazioni, il che parrebbe eccessivo. Invito quindi il Governo a prendere in esame queste considerazioni: limitatamente all'importo dei materiali, esiste, per ogni tipo di lavoro, una percentuale prefissata per legge, che tiene conto dell'incidenza della manodopera, dei noli e dei materiali da costruzione stessi.

Un altro nodo importante è quello della cauzione, cioè della possibilità, per ogni impresa, di rinunciare al versamento della cauzione con un certo corrispettivo aumento dell'offerta, computandolo, però, all'interesse del 5 per cento; questo aumento del ribasso d'asta è calcolato sulla base della cauzione stessa, e non basta per il periodo in cui dovrebbe essere depositato ad un tasso del 5 per cento quando, ormai, gli enti pubblici debbono corrispondere alle banche interessi nella misura del

16-22 per cento. Anche in questo caso, si concede all'appaltatore un regalo.

Mi limito soltanto a questi tre ordini di considerazioni, anche se ne esistono altre concernenti la disciplina di attuazione delle gare, l'esecuzione delle opere attraverso imprese da parte di enti pubblici: si tratta di aspetti che debbono e possono essere corretti nell'ambito stesso del provvedimento in discussione. Infatti, noi riteniamo che questo testo, oltre che da norme di principio (che sono quelle espresse dalla Commissione e alle quali dobbiamo fare riferimento), sia composto anche da disposizioni concernenti l'attuazione pratica delle prime, disposizioni che possono essere modificate. Per tali motivi, chiediamo che si proceda alla nomina di un Comitato ristretto per l'esame delle eventuali proposte di emendamento che saranno presentate dai vari gruppi ed anche per prendere in considerazione le osservazioni contenute nei pareri condizionati che ci sono pervenuti da altre Commissioni.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali. Sulla base delle opinioni espresse dal relatore e dall'onorevole Castoldi, se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che l'esame degli articoli è affidato ad un Comitato ristretto per la cui nomina si dà mandato alla Presidenza della Commissione.

*(Così rimane stabilito).*

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11,25.**

---

IL CONSIGLIERE VICARIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO