

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1309

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DEL BUE, BARBALACE, BREDÀ, FRANCESCO COLUCCI, CRESCO,  
CURCI, D'ANDREAMATTEO, DEMITRY, FARIGU, MARTE FER-  
RARI, OLIVO, POTÌ, RAFFAELLI, STORNELLO, ZAVETTIERI**

Norme per la trasparenza degli appalti pubblici

*Presentata il 15 luglio 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — In tutta Italia in queste settimane sono venute alla luce gravi situazioni di illiceità in materia di appalti pubblici.

La indeterminatezza della normativa attualmente in vigore e la facile eludibilità delle disposizioni a garanzia del rigore in materia di affidamenti di lavori pubblici sono apparse in tutta la loro gravità.

La presente proposta di legge risponde all'esigenza di adottare subito, nelle more di una più organica e completa revisione di tutta la normativa in materia di lavori pubblici un insieme di misure atte a prevenire il ripetersi dei fenomeni di corruzione e concussione che hanno riempito le cronache giudiziarie in questi mesi.

I contenuti della presente proposta di legge si basano soprattutto su una analisi

dei meccanismi che hanno permesso l'instaurarsi dei succitati fenomeni criminali.

Questi fenomeni sono riconducibili, in maniera particolare, ai seguenti meccanismi:

a) un ricorso estensivo alla trattativa privata;

b) un utilizzo improprio dell'istituto dell'appalto concorso con un successivo « controllo » delle commissioni giudicanti;

c) l'utilizzazione di criteri di qualificazione eccessivamente selettivi miranti in realtà ad evitare « sorprese » nell'aggiudicazione;

d) l'esorbitante estensione degli importi degli appalti mediante il ricorso a varianti e a lavori complementari;

e) la creazione di indebiti ritardi negli atti dovuti al fine di esercitare pressioni sull'appaltatore.

A questi meccanismi la proposta di legge in esame pone un efficiente sistema di ostacoli.

La presente proposta di legge è relativa ai soli affidamenti per lavori pubblici di importo pari o superiore a 5 milioni di ECU, in quanto i grandi appalti hanno rappresentato i principali oggetti dei fenomeni di delinquenza sopra indicati. L'applicazione estensiva di tale proposta di legge all'affidamento di lavori di importo inferiore a tale cifra, che richiede anche necessari affinamenti ed alcune integrazioni della normativa esistente, è delegata al Governo (articolo 11). Tutta la proposta di legge è imposta sulla necessità di imporre maggior rigore e, al tempo stesso, maggiori certezze di uguali opportunità alle imprese partecipanti alle gare. Uno dei cardini della proposta sta appunto nella istituzione di un organismo centrale di controllo e di indirizzo per i grandi appalti.

Tale scelta è in linea con gli indirizzi dettati dal Rapporto sui principali problemi della pubblica amministrazione, presentato dall'allora Ministro della funzione pubblica, professor Massimo Severo Giannini, documento che fu approvato all'unanimità dalle Camere: questa proposta di legge ne riprende, inoltre, alcune modalità operative.

Nel dettaglio la proposta, suddivisa in 11 articoli, individua all'articolo 1 l'ambito di applicazione della legge, limitandolo agli appalti per lavori di importo superiore ai 5 milioni di ECU, limite corretto dalla previsione del successivo articolo 11, che delega al Governo l'estensione dei principi di questa legge agli appalti di valore inferiore.

L'articolo 2 istituisce l'Ufficio centrale contratti, organismo di controllo ed indirizzo per i grandi appalti e delega al Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dell'organizzazione e delle mo-

dalità di funzionamento di tale ufficio. Vengono inoltre prefissati alcuni vincoli che ne garantiscono l'imparzialità.

L'articolo 3 limita le possibilità di ricorso alla trattativa privata, sottoponendolo all'assenso preventivo dell'Ufficio centrale contratti. Lo stesso articolo autorizza il ricorso alla trattativa privata per i motivi di urgenza solo nei casi di emergenza dichiarata ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (articolo 5) sulla protezione civile, giacché si ritiene che solo in casi rari e limitati, in particolare per gli appalti di grandi dimensioni, i tempi di gara con procedure accelerate determinano svariati rischi.

Del resto tale approccio risponde alle stesse previsioni contenute nelle direttive comunitarie, che sottolineano la legittimità del ricorso alla trattativa privata in casi di imperiosa urgenza.

L'articolo 4 della proposta di legge sottopone l'appalto-concorso all'Ufficio centrale contratti. La possibilità di esercitare indebite influenze e controlli sulla commissione di aggiudicazione dell'appalto concorso è eliminata mediante il meccanismo del sorteggio. Inoltre la partecipazione alle commissioni è volutamente ricondotta alle competenze professionali necessarie.

L'articolo 5 rimette all'Ufficio centrale contratti la stesura dei bandi e precisa i limiti dei requisiti per lavori analoghi onde evitare bandi che predeterminino i vincitori.

L'articolo 6 impone i criteri di aggiudicazione nel caso di appalto-concorso.

L'articolo 7 limita la possibilità di estensione degli appalti, prevenendo il malcostume di far lievitare abnormemente costi di appalti già aggiudicati mediante lotti successivi, varianti o lavori complementari.

L'articolo 8 stabilisce la responsabilità del progettista in caso di varianti indispensabili per il completamento dell'opera dovute a carenze progettuali. Tale articolo fissa, inoltre, l'obbligo dell'appaltatore di completare l'opera senza maggiori oneri per l'amministrazione aggiudi-

cante, rinviando ad un contenzioso tra privati la definizione degli effettivi oneri addizionali sostenuti e non evitabili. Lo stesso articolo prevede inoltre l'obbligo di copertura assicurativa per progettista e appaltatore.

L'articolo 9 stabilisce norme con l'evidente fine di prevenire possibili fenomeni di concussione, stabilendo la possibilità di ricorrere, per l'appaltatore, all'Ufficio centrale contratti nel caso di ingiustificati

ritardi da parte della pubblica amministrazione e prevede altresì la possibilità di nominare commissari *ad acta* in tali casi.

L'articolo 10 prevede sanzioni per coloro che infrangono le disposizioni della legge, prevedendo particolarmente la possibilità di comminare sanzioni severe e obblighi di risarcimento per quei funzionari che dolosamente o per colpa grave ritardano le procedure di aggiudicazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Ambito di applicazione).*

1. La presente legge disciplina l'affidamento di lavori pubblici di importo pari o superiore a cinque milioni di ECU, esclusa l'imposta sul valore aggiunto, da parte di una amministrazione aggiudicatrice o stazione appaltante.

2. Ai fini della presente legge sono amministrazioni aggiudicatrici o stazioni appaltanti quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406.

## ART. 2.

*(Ufficio centrale contratti).*

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Ufficio centrale contratti, di seguito chiamato "Ufficio".

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri determina con proprio decreto:

a) il regolamento dell'Ufficio che preveda, tra l'altro, che esso operi come organo collegiale;

b) il personale attribuito all'Ufficio, composto sia da pubblici dipendenti che da privati professionisti iscritti negli appositi albi da assumere con contratto di prestazione d'opera intellettuale ai sensi degli articoli 2230 e seguenti del codice civile;

c) le modalità di nomina dei membri dell'Ufficio da scegliere fra esperti nelle materie giuridico-amministrative, prevedendo altresì la durata in carica per non più di tre anni non immediatamente rinnovabile;

d) la copertura finanziaria dei costi inerenti il funzionamento dell'Ufficio;

e) le modalità di nomina del direttore e del vicedirettore dell'Ufficio da scegliere fra Avvocati dello Stato con almeno dieci anni di anzianità di servizio;

f) le incompatibilità con la qualifica di membro dell'Ufficio che dovranno comprendere, fra l'altro, l'essere stato dipendente o in rapporto di collaborazione professionale continuativa con imprese iscritte nell'albo nazionale dei costruttori nei due anni precedenti alla nomina.

### ART. 3.

*(Affidamenti a trattativa privata).*

1. Gli appalti di lavori pubblici per i quali si decide di eseguire affidamenti a trattativa privata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, sono preventivamente notificati all'Ufficio.

2. L'Ufficio, entro 30 giorni dalla notifica di cui al comma 1, comunica l'eventuale dissenso indicando le modalità di affidamento da adottare, ovvero chiede i chiarimenti del caso alla amministrazione aggiudicante.

3. Le indicazioni dell'Ufficio sono vincolanti per l'amministrazione aggiudicante.

4. Sono esclusi dalle procedure di cui al presente articolo gli affidamenti previsti ai sensi della lettera c) del comma 2 dell'articolo 9 del decreto legislativo 19 dicembre 1991 n. 406, per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

### ART. 4.

*(Appalto concorso).*

1. Per gli affidamenti di lavori pubblici per i quali si decide di procedere mediante appalto concorso l'amministrazione aggiudicatrice invia una comunicazione

all'Ufficio che indichi dettagliatamente l'oggetto dell'appalto.

2. Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1 l'Ufficio predispone il relativo bando ed indica i nomi dei membri della commissione giudicante.

3. Le commissioni giudicanti per gli appalti concorso sono composte;

a) da un Avvocato dello Stato;

b) da due professori universitari, uno docente in materie di cui alle opere oggetto dell'appalto-concorso ed uno in materie giuridiche;

c) da due liberi professionisti di provata esperienza nel campo dei lavori oggetto dell'appalto-concorso, iscritti negli albi professionali di una provincia diversa da quella in cui si deve realizzare l'opera in oggetto.

4. I nomi dei membri della commissione giudicante sono estratti a sorte tra i soggetti in possesso dei requisiti di cui al comma 3 che abbiano dichiarato la propria disponibilità, come risulta da appositi elenchi predisposti e depositati presso l'Ufficio.

5. Le disposizioni stabilite dall'Ufficio sono sempre obbligatorie e vincolanti per l'amministrazione aggiudicante.

#### ART. 5.

##### *(Bando).*

1. Per i lavori pubblici da affidarsi per pubblico incanto e a licitazione privata l'Ufficio predispone, su richiesta della amministrazione aggiudicante il bando e la lettera d'invito, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 1991, n. 187.

2. Al fine dell'applicazione del decreto di cui al comma 1 per lavori analoghi devono intendersi esclusivamente quelli rientranti nella medesima categoria di iscrizione nell'albo nazionale dei costruttori richiesta nel bando.

## ART. 6.

*(Criteri di aggiudicazione  
per l'appalto concorso).*

1. Il criterio di aggiudicazione di cui alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 29 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, è applicabile solo nel caso di appalto concorso.

## ART. 7.

*(Estensione dell'appalto).*

1. Qualsiasi estensione dei lavori oggetto dell'appalto, costituita da lotti successivi, da lavori complementari, nonché da varianti ovvero determinata da qualsiasi altra motivazione non può in nessun caso comportare una spesa superiore del 20 per cento rispetto all'importo inizialmente indicato.

2. Nel caso di lotti successivi, di varianti o di lavori complementari non rientranti nelle ipotesi di cui al comma 1 relativi a lavori di cui all'articolo 1 si applica il decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, anche nel caso in cui il relativo importo sia tale che essi non rientrerebbero singolarmente nell'ambito dell'applicazione del citato decreto legislativo n. 406 del 1991.

3. I lavori affidati con procedure diverse da quelle previste per lavori di cui all'articolo 1, comma 1, non possono in nessun caso eccedere l'importo ivi previsto.

4. Chiunque compia atti in violazione del presente articolo è tenuto a rifondere quanto indebitamente ricevuto.

## ART. 8.

*(Varianti).*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7, nel caso di varianti proget-

tuali che risultino indispensabili per la realizzazione dell'opera a causa di carenze progettuali, i maggiori oneri conseguenti a tali varianti sono interamente a carico del progettista.

2. Il progettista e l'impresa appaltatrice sono obbligati a stipulare un contratto di assicurazione contro il rischio di cui al comma 1 il cui massimale non deve essere inferiore all'importo dell'appalto.

3. In ogni caso l'appaltatore è tenuto a completare l'opera senza maggiori oneri per l'amministrazione aggiudicatrice, salva la facoltà di rivalersi sul progettista per i maggiori costi sostenuti.

#### ART. 9.

*(Poteri sostitutivi).*

1. L'appaltatore può ricorrere all'Ufficio nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice ritardi di oltre 30 giorni il compimento nei suoi confronti di atti dovuti.

2. L'Ufficio decide collegialmente, dopo aver ascoltato l'amministrazione aggiudicante, entro sessanta giorni dal ricevimento del ricorso. Nel caso in cui ritenga fondato il ricorso con la decisione definitiva nomina un commissario ad acta dotato dei poteri necessari per adottare gli atti dovuti.

#### ART. 10.

*(Sanzioni penali).*

1. Chiunque violi disposizioni della presente legge in materia di appalti, trattativa privata, appalto-concorso, estensione di appalti e varianti è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda pari ad un decimo del valore complessivo dell'appalto.

2. I funzionari dell'amministrazione aggiudicatrice responsabili, per dolo o colpa grave, dei ritardi di cui all'articolo 9, rispondono delle maggiori spese.



## ART. 11.

*(Delega al governo).*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi da essa desumibili, uno o più decreti legislativi, che estendano, ove possibile, le disposizioni della presente legge agli appalti il cui valore è inferiore ai 5 milioni di ECU, nonché a quelli non rientranti nell'ambito applicativo del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, ivi compresi gli affidamenti in concessione di lavori e gli appalti dei settori esclusi.