

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1340

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MAIRA

Norme in materia di appalti di opere pubbliche

*Presentata il 21 luglio 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le recenti vicende che vedono coinvolto l'intero sistema degli appalti, vuoi per il rischio « tangenti », vuoi per i rischi di infiltrazione di interessi mafiosi o criminali in genere, la non eludibile richiesta dell'opinione pubblica di trovare criteri di trasparenza, impongono una revisione della normativa sugli appalti di opere pubbliche.

Il problema non va visto in ordine alla scelta del sistema di gara da adottare dato che i vari tipi di gara attualmente previsti dalla nostra legislazione sono da ritenersi tutti potenzialmente validi.

Tutt'al più, per alcuni aspetti che riguardano il risparmio sui prezzi di progettazione, il contenimento delle spese per le rilevazioni preliminari tecniche, so-

prattutto geognostiche, la possibilità di scelta di una progettazione che sia la migliore tra una serie di progettazioni presentate, è da ritenere che il sistema migliore resta quello dell'appalto concorso.

Non è necessario, quindi, individuare nuove e uniche autorità di gara o nuovi istituti di gara, o di abolirne alcuni di quelli esistenti ma, essenzialmente, di introdurre nuove norme che generalmente riducano la discrezionalità della pubblica amministrazione, che impediscano il controllo di accesso alle gare, che inibiscano la possibilità di indirizzare le gare verso un vincitore predeterminato, che basino l'appalto su progetti esecutivi in ogni loro parte così da annullare ogni ipotesi di variante in corso d'opera soprattutto in ordine agli aspetti geognostici, e di dare assoluta certezza del costo dell'opera (fat-

tore di rilevante importanza ove si consideri l'esigenza di contenimento della spesa pubblica che guida gli intendimenti del legislatore) e dei tempi di ultimazione e consegna dei lavori, attuando, quindi, in ogni ipotesi di sistema di gara, il cosiddetto principio « chiavi in mano ».

La proposta normativa dovrà applicarsi, senza eccezione alcuna, anche alle legislazioni regionali.

Per grandi linee la proposta di legge introduce:

a) un elemento aleatorio atto ad impedire ogni « controllo » delle imprese da invitare ed ogni « controllo » nella fase esecutiva delle procedure di gara (articolo 2 e 6) con la previsione di gravi sanzioni per quelle imprese che, invitate d'ufficio a concorrere, non partecipino alla gara o vi partecipino in modo anomalo e, quindi, con sospetto di partecipazione di « comodo » o « appoggio » (articolo 2);

b) l'esclusione di ogni presenza « politica » nei seggi di gara (articoli 5 e 7);

c) una nuova composizione dei seggi di gara e delle commissioni giudicatrici degli appalti-concorso che comporti la presenza di un funzionario prefettizio, di un funzionario del genio civile, di un rappresentante della associazione di categoria degli imprenditori edili, di un rappresentante delle associazioni ambientaliste (per gli appalti-concorso dove l'esame riguarda anche l'aspetto progettuale che può comportare impatti ambientali), da rappresentanti degli ordini professionali (articoli 5 e 7);

d) un sistema di sorteggio per i componenti del seggio di gara che ha lo scopo non solo di evitare il consolidarsi di rischi di « incrostazione » ma, anche, la impossibilità di reciproche programmate « attenzioni » tra concorrenti e membri del seggio di gara (articoli 5 e 7);

e) la massima incentivazione, attraverso la semplificazione degli adempimenti, alla partecipazione delle gare sia sotto l'aspetto della esenzione dal bollo (articolo 3), che è spesso per le imprese un

disincentivo a concorrere, sia sotto l'aspetto della non necessità di corredare l'offerta da una inutile produzione di documenti relativi al possesso dei requisiti che ben possono, e in ogni caso, devono essere verificati dopo la aggiudicazione (articolo 3); sono però previste gravi sanzioni per quelle imprese che abbiano reso dichiarazioni non veritiere o che non abbiano il possesso dei requisiti per partecipare alle gare (articolo 4);

f) una inversione copernicana nei principi informativi dei requisiti di partecipazione alla gara sino ad oggi basati sulla più esasperata formalità e che sono causa di troppe sospette mancate ammissioni di imprese all'apertura delle buste contenenti l'offerta con un conseguente notevole contenzioso amministrativo, e che con la presente proposta rende le inottemperanze nella produzione documentale sanabili perché sempre verificabili dall'ente appaltante; è prevista l'applicazione di nuove sanzioni amministrative per quelle imprese che abbiano reso false dichiarazioni con forme di garanzia per l'ente appaltante onde avere certezza di recuperare la parte finanziaria di dette sanzioni amministrative (articolo 4) con la espressa individuazione della competenza dell'autorità amministrativa (articolo 19) per tutte le questioni sorte in sede di seggio di gara, aspetto per il quale, allo stato, non poche sono le titubanze in ordine alla necessità di ammettere ricorsi gerarchici o impropri intermedi;

g) tempi brevissimi per l'espletamento dei lavori delle commissioni giudicatrici degli appalti-concorso (articolo 7);

h) l'obbligatorietà di appaltare le opere sulla base di progetti esecutivi anche sotto l'aspetto delle indagini geognostiche (articolo 9), le quali sono, nella quasi generalità degli appalti, la causa delle perizie di variante con conseguente allungamento dei tempi di ultimazione dei lavori e di lievitazione dei prezzi dell'appalto;

i) l'obbligatorietà, al fine di evitare rischi di richieste di aggiornamento dei prezzi da parte delle imprese aggiudicata-

## XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

rie, di verificare i prezzi dell'appalto quindici giorni prima dell'invio delle lettere d'invito alla gara (articolo 12);

*l)* l'inibizione di procedere a perizie di variante in corso d'opera che tuttavia, solo se assolutamente necessarie, potranno essere affidate ad un'impresa diversa da quella aggiudicataria dell'appalto originario (articolo 11);

*m)* la proibizione di procedere alla revisione dei prezzi dell'appalto (articolo 13);

*n)* l'impossibilità di procedere ad un allungamento dei tempi di ultimazione e consegna dell'opera (articolo 10);

*o)* l'impossibilità di consentire offerte in aumento del prezzo a base d'asta (articolo 14);

*p)* forme di garanzia fidejussoria a favore dell'ente appaltante per i danni derivati da errori e da mancanza di qualità nelle progettazioni affidate a progettisti esterni (articolo 15);

*q)* l'impossibilità, allo scopo di evitare l'allungamento dei tempi di esecuzione dell'opera, e il conseguente aumento dei costi, di procedere all'appalto nel caso in cui l'ente appaltante non sia già in possesso delle aree interessate all'opera e non abbia già la necessaria copertura finanziaria quanto meno per lotti funzionali (articoli 16 e 17);

*r)* limitazioni al ricorso del sistema della trattativa privata ed inibizione ad estensioni di tale tipo di formula di affidamento di opere pubbliche (articolo 18).

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. La presente legge si applica all'intera materia degli appalti di opere pubbliche, e in particolare: ai criteri di invito alle gare delle imprese, alla formazione dell'elenco delle imprese da invitare, alla preventiva esclusione delle imprese partecipanti alle gare, alla formazione dei seggi di gara e delle commissioni giudicatrici degli appalti-concorso, alle decisioni assunte dai seggi di gara e dalle commissioni giudicatrici degli appalti-concorso, ai tempi di esecuzione delle opere pubbliche appaltate, ai divieti di varianti in corso di opera e di variazione dei prezzi.

2. Le norme della presente legge costituiscono principi fondamentali di legislazione statale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

## ART. 2.

1. Gli enti appaltanti, d'ufficio, debbono includere nell'elenco delle imprese da invitare anche un numero pari al 25 per cento delle imprese che abbiano chiesto di essere invitate.

2. L'individuazione delle imprese di cui al comma 1 è effettuata mediante sorteggio fra tutte le imprese iscritte all'albo nazionale dei costruttori per le categorie e gli importi di iscrizione relativi alle singole gare. Il sorteggio è effettuato dagli organi di amministrazione attiva dei singoli enti insieme alla approvazione dell'elenco delle imprese da invitare.

3. Ove le imprese invitate d'ufficio dagli enti appaltanti non inviino le offerte e le documentazioni previste per partecipare alla gara, o inviino offerte e documentazioni viziate nella sostanza o nella forma, le stesse imprese non saranno invitate per un periodo di tre anni dai singoli enti appaltanti i quali devono dare comunica-

zione al Ministro dei lavori pubblici della mancata partecipazione di tali imprese o dell'invio di offerte e documentazioni viziate nella sostanza e nella forma.

4. Dopo cinque segnalazioni le imprese che siano incorse nelle violazioni di cui al comma 3, sono sospese per un periodo di un anno dall'albo nazionale dei costruttori.

### ART. 3.

1. I documenti relativi alle procedure di gara che le imprese devono inoltrare o produrre agli enti appaltanti sono esenti da bollo.

2. Per partecipare alle gare di appalto le imprese devono inoltrare agli enti appaltanti la richiesta d'invito alla gara con firma autenticata e copia conforme del certificato d'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori dal quale risultino le categorie e gli importi d'iscrizione.

3. La documentazione per partecipare alle singole gare di appalto deve pervenire all'ente appaltante a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento, in plico sigillato con ceralacca sui lembi di chiusura e sul quale è impressa l'impronta di sigillo dell'amministrazione postale.

4. All'esterno del plico, onde evitare che prima dell'insediamento del seggio di gara possano individuarsi le imprese che abbiano inviato offerte, non deve risultare alcuna dicitura relativa alla provenienza dall'impresa partecipante.

5. I documenti necessari per partecipare alla gara sono:

a) l'offerta con l'indicazione dell'impresa concorrente, l'oggetto dell'appalto e l'indicazione, sia in cifre sia in lettere, della percentuale di ribasso al quale l'impresa concorrente è disposta ad eseguire l'appalto. L'offerta deve essere sottoscritta in maniera leggibile per esteso e la sottoscrizione è autenticata da notaio o da altro pubblico ufficiale all'uopo abilitato. L'offerta deve essere chiusa in apposita busta sigillata con ceralacca sui lembi di chiusura, sulla quale deve essere impressa l'impronta di un sigillo dell'im-

presa. La busta deve essere controfirmata sui lembi di chiusura dallo stesso soggetto che ha firmato l'offerta. Nella busta non devono essere contenuti altri documenti salvo che l'indicazione dell'impresa concorrente e dell'oggetto dell'appalto;

b) la fidejussione bancaria o assicurativa a garanzia dell'eventuale pagamento di penali ai sensi dell'articolo 4;

c) la dichiarazione, resa ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, non anteriore a tre mesi, con firma autenticata, in cui si attesti:

1) che all'atto della presentazione dell'offerta non sussistono provvedimenti di sospensione o cancellazione dall'albo nazionale dei costruttori e che non vi sono procedimenti in corso per la sospensione o la cancellazione dal medesimo albo;

2) che l'impresa è a conoscenza che la stipula del contratto di appalto è subordinata all'esito favorevole della certificazione prescritta dall'articolo 10-*sexies* della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni;

3) che l'impresa è a conoscenza che eventuali contratti di cottimo o subappalto dei lavori sono regolati dall'articolo 18 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni;

4) che l'impresa non sia in stato di insolvenza ai fini della legislazione vigente in materia di procedure concorsuali ovvero non sia pendente una di tali procedure, che non sia in liquidazione o che non abbia cessato la propria attività;

5) che l'impresa nell'esercizio della propria attività imprenditoriale non abbia mai commesso gravi errori tecnici accertabili nel modo più opportuno dall'ente appaltante;

6) che l'impresa non abbia reso false dichiarazioni in merito a requisiti e condizioni rilevanti per concorrere ad appalti;

7) che l'impresa abbia adempiuto gli obblighi previsti dalle norme in mate-

ria di contributi sociali nonché gli obblighi relativi alle dichiarazioni in materia di imposte e tasse previsti dalla norme vigenti;

8) che il legale rappresentante dell'impresa non ha riportato condanne penali passate in giudicato per reati che incidano gravemente sulla moralità professionale;

9) che l'offerta è sottoscritta dal soggetto legalmente abilitato ad impegnare l'impresa concorrente;

10) che si è presa visione del capitolato speciale di appalto e degli allegati relativi ai lavori oggetto della gara e che si sia in grado di accettarlo incondizionatamente in ogni sua parte;

11) che ci si è recati sui luoghi dove è previsto che si svolgano i lavori oggetto dell'appalto, che si sia presa conoscenza delle condizioni geognostiche dei luoghi e di tutte le circostanze generali e particolari che possono influire sull'esecuzione dell'appalto;

12) che i prezzi sono stati giudicati nel complesso remunerativi e tali da consentire l'offerta;

13) che l'offerta stessa tiene conto degli oneri previsti dall'articolo 9, commi 3 e seguenti, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 gennaio 1991, n. 55, per i piani delle misure di sicurezza fisica dei lavoratori;

14) che si intende affidare in subappalto o concedere in cottimo alcuni lavori da indicare specificatamente. La mancanza di tale dichiarazione comporta il divieto assoluto dell'applicazione dell'articolo 18, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203;

15) che l'interessato, ai sensi delle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni, non è stato sottoposto a misure di prevenzione e che non è a conoscenza della esistenza a carico proprio e dei propri conviventi di procedimenti in corso

per l'applicazione di misure di prevenzione o che non esista nei suoi confronti una causa che osti all'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori;

16) che si è a conoscenza che i requisiti prescritti dal presente comma devono essere pendenti anche in caso di contratti, di subappalto o di cottimo, relativi ai lavori oggetto dell'appalto o in caso di cessione del contratto.

6. L'impresa deve in ogni caso indicare il numero di partita IVA. Se l'impresa è una società comunque costituita, devono essere indicate le persone autorizzate a rappresentarla e ad impegnarla legalmente. Per le cooperative di produzione e lavoro ed i loro consorzi, devono essere indicati gli estremi del certificato d'iscrizione nell'apposito registro prefettizio o dello schedario generale della cooperazione presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Per le imprese riunite di cui all'articolo 20 della legge 8 agosto 1977, n. 584, devono essere indicati gli estremi del mandato conferito all'impresa capogruppo e la persona che legalmente la rappresenta nonché gli estremi di iscrizione all'albo nazionale dei costruttori sia dell'impresa capogruppo che di ciascuna delle imprese riunite per verificare la sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 21 della legge 8 agosto 1977, n. 584.

#### ART. 4.

1. L'inottemperanza alle prescrizioni di cui all'articolo 3, salvo quelle relative all'invio dei plichi, all'apposizione dei sigilli sui plichi e sulle buste e alle controfirme sulle buste, non comporta l'esclusione dalle procedure di gara e dalla aggiudicazione. L'inosservanza delle prescrizioni relative è sanabile successivamente all'esperimento delle procedure di gara ed alla aggiudicazione.

2. Le imprese partecipanti alle singole gare risultate aggiudicatarie che non siano in grado di regolarizzare la documentazione prevista per partecipare alla gara o



per risultarne aggiudicatarie, o non risultino in possesso dei requisiti necessari, devono corrispondere all'ente appaltante una penale pari al 20 per cento del prezzo a base d'asta dell'appalto, ferme restando le ulteriori conseguenze previste dalle leggi penali.

3. L'ente appaltante, anche su richiesta, può verificare nei trenta giorni successivi all'espletamento della gara di appalto la veridicità delle dichiarazioni rese dalle imprese concorrenti ammesse all'offerta ma risultate non aggiudicatarie, nonché il possesso dei requisiti per partecipare alle gare e per risultarne aggiudicatarie.

4. Ove dalla verifica di cui al comma 3 risulti che le imprese hanno reso dichiarazioni non veritiere o non possedevano i requisiti per partecipare alla gara o per risultarne aggiudicatarie, le stesse devono corrispondere all'ente appaltante una penale pari al 10 per cento del prezzo a base d'asta dell'appalto.

5. Ai fini di cui al presente articolo le imprese concorrenti alle gare devono allegare al plico di partecipazione alle gare un atto di fidejussione, bancaria o assicurativa, per garantire il pagamento in favore dell'ente appaltante delle penali di cui ai commi precedenti.

6. L'ente appaltante dà comunicazione al Ministro dei lavori pubblici del verificarsi delle ipotesi di cui al presente articolo, il quale dispone la sospensione dall'albo per un anno delle imprese interessate.

#### ART. 5.

1. I seggi di gara sono presieduti dal vertice amministrativo o tecnico dell'ente appaltante ovvero da persone delegate in maniera espressa. Il seggio di gara è composto da un funzionario dell'ufficio tecnico e da un funzionario amministrativo dell'ente, che assume le funzioni di segretario del seggio di gara. Fanno altresì parte del seggio di gara un rappresentante designato dal prefetto, l'ingegnere capo del genio civile o un suo delegato, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei

costruttori edili (ANCE) se l'ente appaltante fa parte dell'amministrazione centrale dello Stato o di amministrazioni regionali, ovvero un rappresentante delle sezioni provinciali dell'ANCE se l'ente appaltante è un ente locale o un ufficio periferico dello Stato o delle regioni.

2. I membri del seggio di gara sono di volta in volta estratti a sorte per ogni singola gara il giorno precedente la stessa.

3. Il sorteggio è effettuato dal responsabile dell'ente e da un rappresentante dei vertici amministrativi e tecnici.

4. Delle operazioni di sorteggio è redatto un verbale da inserire tra gli atti della procedura di gara.

5. Il seggio di gara, composto ai sensi del comma 1, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, decide su ogni questione insorta nella procedura di gara.

#### ART. 6.

1. Il seggio di gara, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte delle singole imprese concorrenti, a sorte esclude dalla gara un numero di offerte pari al 25 per cento delle imprese concorrenti ed ammesse all'apertura delle buste contenenti le offerte. In ogni caso devono restare in gara almeno tre imprese. Non può farsi luogo ad alcuna procedura di gara se alla stessa non abbiano fatto pervenire buste contenenti offerte almeno tre imprese e se non siano state invitate alla gara almeno tre imprese.

#### ART. 7.

1. Delle commissioni giudicatrici degli appalti-concorso, oltre ai componenti indicati nell'articolo 3, fanno parte anche i presidenti dell'ordine degli ingegneri, dell'ordine degli architetti, dell'ordine dei dottori in agraria, dell'ordine dei geologi, dell'ordine degli avvocati, dell'ordine dei geometri e dell'ordine dei periti agrari, delle sezioni di Italia Nostra o, in alternativa, del *World wildlife found* (WWF) — Fondo mondiale per la natura —, o loro delegati.

2. I nomi dei componenti le commissioni giudicatrici degli appalti-concorso debbono essere comunicati al responsabile dell'ente appaltante non prima di ventiquattro ore dall'inizio dei lavori della commissione giudicatrice.

3. Come primo atto dei lavori della commissione giudicatrice, è redatto un verbale dal quale risulti la nomina dei suoi componenti. La redazione del verbale determina la costituzione della commissione giudicatrice.

4. I lavori della commissione giudicatrice devono essere ultimati entro quindici giorni dal suo insediamento.

5. La deliberazione della commissione è valida purché presenti almeno cinque dei suoi componenti.

#### ART. 8.

1. Per gli appalti-concorso e per le concessioni si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 3 e 4.

#### ART. 9.

1. Le procedure di gara si svolgono sulla base di progetti esecutivi predisposti a cura dell'ente appaltante, salvo nel caso di appalti-concorso. Nei progetti devono essere espressamente indicati il prezzo a base d'asta dell'opera da appaltare, il tempo massimo di esecuzione dell'opera e l'avvenuto espletamento di ogni necessaria indagine geognostica. Tali indicazioni devono essere espressamente riportate in tutti gli atti della procedura di gara, ivi compresi gli avvisi ed i contratti.

#### ART. 10.

1. Salvo nel caso di ritardo dell'ente appaltante, non si può procedere ad un allungamento dei termini di ultimazione e consegna dei lavori appaltati. Ogni ritardo nell'ultimazione e nella consegna dei lavori appaltati è considerato grave inadempimento contrattuale, con le conseguenze previste dalla legislazione in materia.

2. Gli enti appaltanti, al momento della stipula del contratto di appalto, devono ottenere una fidejussione, bancaria o assicurativa, a garanzia di eventuali ritardi nell'ultimazione dei lavori e nella loro consegna.

#### ART. 11.

1. Sono proibite le varianti in corso d'opera sotto qualunque forma prospettate. Ove rilevanti ed impreviste ragioni tecniche dovessero imporre l'effettuazione di varianti in corso d'opera si procede, in termini abbreviati, ad una nuova gara di appalto alla quale non può partecipare l'impresa originariamente aggiudicatrice dell'appalto.

2. L'esecuzione della variante in corso d'opera sospende i termini originari dell'appalto relativamente all'ultimazione e consegna dell'opera, e l'impresa che ha subito la sospensione ha diritto alla sola applicazione di un aumento pari all'incidenza del tasso d'inflazione nel periodo di sospensione.

#### ART. 12.

1. Prima dell'invio delle lettere di invito alla gara gli organi tecnici dell'ente appaltante procedono all'eventuale aggiornamento dei prezzi dell'appalto non prima di quindici giorni dalla pubblicazione della gara.

#### ART. 13.

1. In nessun caso può farsi luogo alla revisione dei prezzi dell'appalto.

#### ART. 14.

1. Sono vietate le procedure di gara con prezzo in aumento.

## ART. 15.

1. Se l'ente appaltante affidi le progettazioni di opere pubbliche a professionisti esterni all'ente, questi ultimi, senza che il relativo costo possa gravare sull'ente, devono ottenere apposita fidejussione, assicurativa o bancaria, atta a garantire la qualità del progetto e la congruità dei tempi e dei costi nonché eventuali danni che possano derivare all'ente per errori progettuali.

## ART. 16.

1. Non può essere appaltata alcuna opera pubblica prima che l'ente appaltante dichiari di avere il possesso pieno delle aree interessate dall'opera e la mancanza di vincoli.

## ART. 17.

1. Non si può procedere ad appaltare alcuna opera pubblica se non sia stata acquisita la necessaria copertura finanziaria almeno per lotti funzionali.

## ART. 18.

1. Non può farsi luogo a trattativa privata se non nel rispetto delle norme contenute nelle direttive comunitarie intervenute nella materia.

2. Il ricorso alla trattativa privata deve essere in ogni caso giustificato da una relazione tecnica redatta da un funzionario dell'ente appaltante.

3. Le opere affidate con il sistema della trattativa privata non possono essere oggetto di ulteriore affidamento a trattativa privata all'impresa originariamente aggiudicataria.

ART. 19.

1. Tutte le questioni inerenti le varie fasi delle procedure di gara, ivi comprese quelle relative alle singole operazioni del seggio di gara ed alla aggiudicazione, sono rimesse alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.