

ALLEGATO N. 1

**Questionario relativo all'individuazione degli aspetti problematici
della normativa vigente in materia di esecuzione di opere pubbliche
e all'evidenziazione di valutazioni relative ad eventuali
modifiche della legislazione**

PAGINA BIANCA

24 luglio 1992

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE**QUESTIONARIO**

La nota si propone di individuare gli aspetti problematici della materia e le principali esigenze conoscitive che ne scaturiscono.

Sulle questioni enunciate i soggetti sono chiamati a fornire puntuali elementi di informazione e di valutazione.

1. L'Attuazione della normativa vigente

- Stato di attuazione della normativa in vigore, per la parte di competenza di ciascun soggetto;
- Indicazione delle disposizioni di più difficile applicazione sul piano amministrativo e delle eventuali modifiche che si considerano necessarie;
- Stato di attuazione dell'Art. 14 della legge n. 203 del 1991 (unità specializzate regionali; collegio di ispettori); dell'art. 51, comma 2, del 1990 (responsabilità dei dirigenti degli enti locali nelle ~~procedure~~ di appalto) e della legge 7 agosto 1990, n. 241 (nuove norme in materia di ~~procedimento~~ amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

2. La razionalizzazione e il riordino della legislazione in materia

- Modalità di raccordo tra normativa nazionale, normativa comunitaria (anche in itinere) normativa regionale;
- Individuazione, per i settori di competenza dei vari soggetti, delle più evidenti incongruenze dovute a carenze, sovrapposizioni, conflitti, tacite abrogazioni di norme;
- Procedure di riordino della normativa ritenute più opportune (delega legislativa; delegificazione);
- Possibilità di limitare l'ambito di applicazione delle normative speciali e modalità di coordinamento della normativa generale con le norme speciali e quelle relative ad interventi straordinari.

3. L'adeguamento alla normativa comunitaria

- Adeguatezza delle modalità di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale;
- Aree di conflitto, tuttora esistenti, tra disciplina nazionale ed ordinamento comunitario anche sulla base degli indirizzi formulati in materia dagli organismi comunitari e, in particolare, degli orientamenti della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

4. La normativa antimafia

- Adeguatezza delle misure attualmente previste e richiesta di valutazione e proposte sui possibili interventi integrativi e/o modificativi della legislazione in vigore;
- Misure necessarie a garantire: la precisa individuazione, in ogni fase del procedimento, del soggetto interlocutore della pubblica amministrazione; la trasparenza del suo assetto proprietario i collegamenti e i rapporti di cooperazione con altri soggetti imprenditoriali.

5. L'ambito di applicazione della normativa sull'esecuzione di opere pubbliche

- Opportunità di un'estensione della normativa in materia agli enti pubblici economici.

6. L'attività di programmazione e di indirizzo nel settore.

- Modalità e strumenti per la realizzazione di un'attività di programmazione e di indirizzo amministrativo, finanziario e tecnico nel settore, da svolgere a livello centrale e locale;
- Opportunità di attribuire i relativi poteri ad un'autorità amministrativa indipendente;
- Modalità di realizzazione da parte di ciascun ente ed amministrazione interessati di una programmazione delle opere da eseguire;
- Possibilità di coordinamento della programmazione nel settore con la programmazione finanziaria e la pianificazione urbanistica.

7. Il sistema delle competenze

- Soluzioni organizzative idonee a superare l'attuale frammentazione dei centri di decisione e di gestione. In particolare, sono richieste valutazioni e proposte in merito alla creazione di istanze di coordinamento in ambito nazionale e locale e sull'estensione dei poteri da attribuire alle medesime.

8. La scelta del sistema di realizzazione delle opere

- Possibili linee di riforma dell'istituto della concessione (anche alla luce della recente normativa comunitaria).

9. La progettazione delle opere

- Possibilità di dotare le pubbliche amministrazioni di adeguate competenze professionali e di organismi tecnici. In particolare, indicare se si ritiene utile dotare la pubblica amministrazione di strutture tecniche efficienti e moderne, in grado di garantire, direttamente o mediante gli opportuni controlli un contenuto di livello esecutivo dei progetti;
- Possibilità di procedere all'appalto solo sulla base di un progetto esecutivo formulato in modo dettagliato e di limitare ai casi eccezionali il ricorso ai c.d. "appalti di progettazione ed esecuzione" e agli "appalti di esecuzione con qualsiasi mezzo";
- Garanzie e criteri di relazione ritenuti necessari in caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni all'amministrazione.

10. L'adeguatezza delle procedure

- Strumenti necessari ad assicurare la pubblicità e la trasparenza di tutti gli atti relativi alle procedure di esecuzione delle opere, anche con riferimento alle disposizioni della legge 241/90;
- Modalità di coordinamento e di omogeneizzazione delle procedure (per tipo di opera, limite di importo, etc.).

11. La scelta del contraente

- Adeguatezza dei limiti imposti dalla normativa comunitaria al ricorso alla trattativa privata e verifica delle possibilità di estendere tali limiti agli appalti di valore inferiore ai cinque milioni di ECU;
- Possibili linee di riforma con particolare riferimento alle procedure negoziate e alla procedura ristretta;
- Possibilità di affidare l'espletamento delle procedure di aggiudicazione a specifici organismi tecnici, eventualmente costituiti sul modello delle unità specializzate previste dall'art. 14 della legge 203/90.

12. I criteri di aggiudicazione

- Possibilità di definire con maggiore puntualità i parametri in base ai quali procedere all'aggiudicazione con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- Opportunità di specificare nei bandi di gara i pesi che l'amministrazione intende assegnare ai vari elementi presi in considerazione (es.: prezzo, tempi, rendimento etc);
- Opportunità del ricorso ad offerte di prezzi unitari.

13. Le garanzie

la necessità di individuare idonee forme di garanzia (es. bancarie, assicurative) ed i soggetti tenuti prestarle (progettista, esecutore).

14. L'esecuzione delle opere

- Opportunità di prevedere una maggiore presenza delle amministrazioni appaltanti nella fase di esecuzione dei lavori (ad es. nella direzione dei lavori);
- Sistemi idonei a garantire l'autonomia e la necessaria qualificazione tecnico-professionale dei direttori dei lavori e dei collaudatori;
- Limiti e garanzie necessari per l'affidamento dei lavori in subappalto;
- Opportunità di escludere il ricorso alle varianti in presenza di un progetto esecutivo ovvero possibilità di determinare limiti di importo entro i quali è consentita l'esecuzione dei nuovi lavori da parte dello stesso soggetto appaltante e superati quali occorre invece procedere ad una nuova aggiudicazione;
- Adeguatezza e possibili modifiche della disciplina dei collaudi.

15. Il costo delle opere

- Attuali caratteri della decisione di spesa e opportunità di un coordinamento con la programmazione finanziaria degli enti;
- Possibilità di introdurre analisi dei costi e studi di fattibilità finanziaria delle opere;
- Opportunità di limitare la variabilità attuale dei prezzi di appalto ancorando il rapporto prestazione-prezzo a parametri certi ed uniformi. In particolare, si chiedono valutazioni sulla

possibilità di commisurare almeno una parte del corrispettivo a indici di prezzo stabiliti a livello nazionale per categorie omogenee di opere;

- Sistema di determinazione del corrispettivo ritenuto più opportuno (prezzo chiuso, meccanismi e rivalutazione legati a specifici indici, etc);
- Opportunità di una abolizione ovvero di una modifica dell'istituto della revisione dei prezzi, eventualmente ispirata al criterio della ripartizione del rischio della lievitazione dei costi tra amministrazione appaltante ed impresa aggiudicataria.
- Opportunità di eventuali modifiche della disciplina sulle anticipazioni con particolare riferimento ai limiti imposti alla concessione, ai limiti di importo, alle modalità e ai tempi di erogazione, alle modalità di revoca e al recupero delle somme.

16. Affidabilità e qualificazione delle imprese

- Possibili modifiche alla normativa concernente l'albo dei costruttori ritenute opportune;
- Necessità di individuare ulteriori modalità di controllo dell'affidabilità e dell'idoneità tecnico-finanziaria delle imprese, nonché del rispetto da parte di queste ultime della normativa contributiva e previdenziale e delle norme di sicurezza.

17. Il sistema delle responsabilità

- Possibilità di definire un sistema chiaro e coerente di centri di responsabilità. In particolare, si chiedono valutazioni e proposte sulle iniziative e le modifiche legislative eventualmente necessarie al fine di identificare chiaramente, per l'intero procedimento ed in ogni sua fase, gli organi investiti di effettive ed autonome responsabilità decisionali e gestionali.

18. Il sistema dei controlli

- Adeguatezza del sistema di procedure e degli organi attualmente preposti al controllo sui diversi atti rientranti nei procedimenti per l'esecuzione di opere pubbliche;
- Opportunità di introdurre, oltre al controllo di legittimità, un controllo sull'opportunità dei lavori e controlli sull'economicità della spesa e l'efficiente impiego delle risorse;
- Possibilità di istituire una istanza centrale di supervisione e controllo, che verifichi altresì costantemente lo stato di attuazione della normativa, riferendone al Parlamento;
- Opportunità di istituire un "osservatorio", preposto alla raccolta, all'elaborazione e alla diffusione dei dati relativi alla realizzazione di opere da parte delle varie stazioni appaltanti. Sono richieste indicazioni anche sulla collocazione di questo organismo che si ritiene più opportuna.