

**ALLEGATO N. 9**

**Risposte fornite dalla Conferenza dei Presidenti  
delle regioni e delle province autonome**

PAGINA BIANCA

*Conferenza dei Presidenti  
delle Regioni e delle Province autonome*

**Premessa**

Le Regioni a Statuto ordinario hanno, come è noto, per quanto riguarda le opere pubbliche, potestà legislativa (competenza bipartita ex art. 117 della Costituzione) che deve essere esercitata con l'osservanza delle norme della Costituzione e dell'ordinamento internazionale, dei principi fondamentali che disciplinano la materia, stabiliti dalla legislazione statale e nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni, oltre che dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale.

Allo stato della legislazione, individuare i principi della normazione statale di settore è un compito arduo anche perché lo Stato spesso invade l'ambito riservato alla potestà normativa regionale operando frequenti conflitti di costituzionalità.

La normativa regionale è continuamente sconvolta dal susseguirsi di leggi statali che, pur non essendo leggi di principi o cornice, in concreto lo divengono.

D'altra parte la Corte Costituzionale (decisione 22/07/1985 n. 214) ha affermato che la circostanza della sussistenza di una precedente regolamentazione regionale non impedisce allo Stato di esercitare la potestà istituzionalmente spettantegli di ridisciplinare la materia.

La legge dello Stato, ha affermato inoltre la predetta Corte, non deve essere necessariamente limitata a disposizioni di principio essendo invece consentito l'inserimento anche di norme puntuali di dettaglio le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la Regione non abbia provveduto ad

adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento.

In questi ultimi anni sono stati emanati numerosissimi atti normativi che abrogano norme precedenti, si contraddicono, contengono disposizioni arcane e spesso non hanno norme transitorie anche se cambiano statuizioni contenute in atti normativi precedenti.

### Proposte

In tale contesto e' indispensabile definire una legge di principi che lasci alle Regioni un margine di autonomia tale da consentire regolamentazioni normative non soltanto di conferma ma anche innovative ovviamente in relazione a specifiche esigenze.

Tali esigenze di fatto molto spesso vengono considerate e quindi riconosciute valide nel corso delle contrattazioni informali che si instaurano in dipendenza dei rilievi che il Governo formula su leggi regionali.

Cio' ha comportato l'approvazione da parte del Governo di leggi regionali che contengono norme in netto contrasto con i principi fondamentali desumibili da leggi statali con conseguenze sul piano giuridico-amministrativo e giurisdizionale che e' facile immaginare. (Basti pensare a leggi regionali che consentono alle imprese artigiane la partecipazione agli appalti di opere pubbliche di importo di L. 100 milioni o di 200 milioni o addirittura a consorzi di imprese artigiane. In altri casi e' prevista la possibilita' di escludere dalle gare imprese che non hanno sede nella Regione in cui deve realizzarsi l'opera da appaltare).

Il provvedimento legislativo auspicato attraverso una riconsiderazione completa dei testi normativi vigenti deve essere finalizzato a metter ordine

nell'intero complesso delle disposizioni (e dare certezza ai soggetti che operano nel settore). I punti fondamentali del provvedimento dovrebbero essere costituiti dalla riconsiderazione:

- 1) dello ius variandi della P.A. (attraverso una normativa che consenta di ricondurre ad unita' l'attuale disciplina che prevede tre fattispecie legge 2248/1965 e D.P.R. 16/07/1962 n. 1065; D.L. 406/1991; Legge 131/1983 e succ.);
- 2) della revisione prezzi (anche alla luce della recente norma introdotta dal D.L. 333);
- 3) del subappalto (in considerazione della nuova disciplina prevista dal D.L. 409/1991 (precisando la percentuale massima subappaltabile, chiarendo la norme del silenzio-assenso e riducendo il margine del ribasso attualmente previsto al 20%);
- 4) della definizione in senso meno discrezionale della valutazione delle offerte anomale;
- 5) del riordino dei sistemi di gare, (con particolare riferimento alle necessita' di prevedere una dettagliata disciplina del "Sistema della offerta economicamente piu' vantaggiosa");
- 6) della disciplina dei programmi e della programmazione.

### Programmazione

7) E' opportuno che la esecuzione delle opere pubbliche avvenga sulla base di programmi pluriennali che specificchino la necessita' delle opere in rapporto ai fabbisogni ed agli ambiti di utenze, le previsioni di costo (rapporto costo-benefici) e l'eventuale frazionamento in lotti nonche' la

compatibilita' urbanistico-ambientale - territoriale, in previsione della spesa per programmazione e relative indagini.

Quello che occorre assolutamente evitare e' il sistema attuale di cosiddetta programmazione su progetti pronti (FIO) ovvero progetti approntabili su esigenze indotte dalla presenza di finanziamenti, che e' finalizzata quasi sempre ad utilizzare i fondi stanziati indipendentemente dalla necessita' di soddisfare un interesse pubblico o quanto meno quello prioritario.

In conseguenza si e' dell'avviso che non sia necessario istituire nuove autorita' o attribuire nuovi poteri ad autorita' esistenti essendo sufficiente operare sulla base del principio della competenza quale risulta stabilita dall'attuale ordinamento.

### Progettazione

8) E' indispensabile che la P.A. acquisisca la capacita' di redigere un progetto esecutivo ovvero di valutare un progetto esecutivo predisposto all'esterno. Per fare cio' e' necessario istituire adeguate strutture tecniche, anche attraverso il riordino e la riqualificazione di quelle esistenti a livello centrale, regionale, provinciale e dei Comuni di una certa dimensione, predisponendo idonei strumenti normativi e finanziari.

La fase di approvazione del progetto dovrebbe scindersi in:

- a) fase di adozione (il progetto esecutivo viene fatto proprio dal soggetto appaltante ed inviato a tutti gli Enti ed Uffici per l'acquisizione dei nulla-osta, pareri, autorizzazioni ecc.);
- b) fase di approvazione (il soggetto appaltante approva il progetto sulla base dei pareri, autorizzazioni, concessione, nulla-osta ed eventuali raccomandazioni e prescrizioni e bandisce la gara).

Tale sdoppiamento dovrebbe consentire di evitare variazioni ed addizioni, proroghe e sospensioni, maggiori oneri e contenzioso con l'impresa dal momento che all'atto della presentazione della offerta il concorrente e' in grado di valutare tutti i risvolti che l'esecuzione dell'opera comporta (geologici, urbanistici, ambientali, sismici ecc.)

#### Direzione lavori

9) E' indispensabile che la direzione dei lavori venga affidata a soggetti non esterni all'amministrazione, qualificati e responsabilizzati. Anche per i collaudatori andrebbe curato una piu' efficace selezione e chiarita la professionalita' dei vari componenti le commissioni di collaudo.

### Revisione prezzi ed anticipazione

10) Si esprime l'avviso che il corrispettivo debba essere commisurato a indici di prezzo stabiliti a livello nazionale, che l'istituto della revisione prezzi debba essere abolito (ferma restando la risoluzione per eccessiva morosità e la eventuale revisione del contratto).

Anche l'istituto della anticipazione andrebbe abolito.

Sarebbe sufficiente che le amministrazioni fossero puntuali e tempestive nei pagamenti.

### Qualificazione delle imprese

11) Per le qualificazioni delle imprese alla gara si ritiene che l'attuale sistema fondato sull'iscrizione all'ANC e sul possesso degli altri requisiti richiesti in relazione alla natura dell'appalto (nel rispetto del bando tipo) sia accettabile.

Quello che manca è una norma che consenta all'Albo Nazionale dei Costruttori di eliminare (sospendere in tempi reali) dal mercato quelle imprese che (anche se non è stata definita alcuna azione giudiziaria) si rendono responsabili di una o più violazioni di disposizioni di legge accertate e segnalate dall'INPS, INAIL, Uffici delle Imposte, USL, Ispettorato del Lavoro ecc.

Orbene, senza sconvolgere i principi fondamentali dell'ordinamento vigente, quando dovessero concorrere più situazioni del genere l'ANC dovrebbe sospendere l'impresa o informarne in tempi reali gli Enti.

### Ruolo dirigenza amministrativa

12) Il procedimento in tutte le sue fasi dovrebbe essere attribuito alla competenza dei dirigenti mentre agli organi degli Enti dovrebbe essere riservata la deliberazione di approvazione del progetto, e del collaudo con possibilita' di avocazione nei casi da prevedere per legge.

### Controllo

13) Il problema del controllo di legittimita' nel settore delle OO.PP. si inquadra in quello piu' generale che investe tutta l'attivita' della P.A. (che e' nello stesso tempo defatigante e spesso inutile).

E' opportuno limitare tale tipo di controllo a pochi atti.

Quello che andrebbe previsto e' il controllo sul raggiungimento dell'obiettivo e sul rapporto costi-benefici senza pero' ricorrere all'istituzione di una istanza centrale ma attraverso una struttura ordinaria e qualificata che, per le opere di competenza di ciascun Ente, riferisca con periodicit  all'organo massimo decisionale realizzando altresì la massima pubblicit  attraverso l'osservatorio delle OO.PP. .

Il sistema che si propone e' un osservatorio a base regionale che comunichi con un osservatorio nazionale in condizioni di reciprocita'.

### Commissioni di gara

14) La regolarita' dello svolgimento delle gare, la loro gestione trasparente e la necessita' di evitare contenziosi impongono una particolare qualificazione delle Commissioni preposte per l'aggiudicazione delle gare. Si

rende necessario, dunque, emanare una norma-quadro che assicuri nelle Commissioni la presenza solo di tecnici e delle professionalita' indispensabili per un accurato esame delle offerte.

-----

Data la frammentarieta' e stratificazione delle norme vigenti e' indispensabile realizzare un'opera "giustiniana" mediante apposita legge delegata.

Tale legge dovrebbe inoltre rendere uniforme la normativa in materia di realizzazione dell'intero settore delle opere pubbliche, superando la politica "della deroga e della proroga" riducendo l'ambito di applicazione delle norme speciali ai soli casi delle calamita' naturali (pronto intervento).

-----

IL PRESENTE DOCUMENTO E' UN PRIMO CONTRIBUTO DELLE REGIONI AL LAVORO DEL COMITATO PARITETICO DELLE COMMISSIONI AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E LAVORI PUBBLICI E COMUNICAZIONI DEL SENATO.

LA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SI RISERVA DI FAR PERVENIRE ULTERIORI PROPOSTE A SEGUITO DI UNA PIU' VASTA CONSULTAZIONE ED IN RISPONDEZA DELLE RISPOSTE AL "QUESTIONARIO" (PREDISPOSTO DAL COMITATO) CHE LE SINGOLE REGIONI COMPILERANNO.

*Conferenza dei Presidenti  
delle Regioni e delle Province autonome*

*Al Presidente*

Prot. n. 935/CP2

Roma, 12 novembre 1992

Al Presidente del Comitato Paritetico  
On. Giuseppe Cerutti  
Commissione Ambiente,  
Territorio e Lavori Pubblici  
Camera dei Deputati  
P.zza Montecitorio

00187 ROMA

Al Presidente  
della Commissione Lavori Pubblici  
Sen. Luigi Franza  
Senato della Repubblica  
P.zza Madama

00187 ROMA



Gentile Presidente,

facendo seguito alle intese raggiunte in sede di audizione sull'indagine conoscitiva **in materia di esecuzione di opere pubbliche** - svoltasi il 22 settembre u.s. ed alla quale e' intervenuto il Presidente coordinatore dell'area nell'ambito della Conferenza dei Presidenti, Antonio Boccia della Regione Basilicata - Le trasmetto il documento propositivo elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Allego, altresì, al documento le risposte di alcune Regioni al questionario predisposto dal Comitato paritetico in materia.

*Consiglio - Segreteria della Conferenza dei Presidenti - Via Parigi, 11 - 00185 Roma  
Tel. (06) 4881654 - Telefax (06) 4881658 - Telex 630198 Consed I*

Con l'auspicio che il documento possa costituire un utile e significativo contributo al riordino legislativo della materia, e riservandosi la Conferenza di arricchirlo con ulteriori specificazioni che dovessero scaturire dal dibattito che su di esso si aprirà nelle singole Regioni, Le porgo le più vive cordialità.



Luigi Di Bartolomeo

All: c.s.

*Conferenza dei Presidenti  
delle Regioni e delle Province autonome*

**PRIME INDICAZIONI  
DELLE REGIONI IN MATERIA  
DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE**

Roma, 12 novembre 1992

## PREMESSA

Nell'ambito "dell'attività" di prestazione" della P.A. le opere pubbliche sono finalizzate ad assicurare servizi pubblici essenziali al benessere collettivo ed infrastrutture indispensabili per lo sviluppo.

L'attività che l'Amministrazione dispiega per l'esecuzione delle opere pubbliche è considerata nel suo complesso attività amministrativa.

Nel perseguire il bene comune la P.A. non è libera nelle scelte ma è vincolata all'osservanza di una normativa che allo stato è garantista nel disciplinare i procedimenti concorsuali di affidamento delle opere e nello stabilire i requisiti di accesso alle gare ma scarsamente attenta a qualsiasi considerazione di carattere finalistico degli interventi.

Data la particolare importanza che l'esecuzione delle opere pubbliche assume sotto il profilo economico e sociale è necessario che la legge sia tale da contemperare l'esigenza di soddisfare l'interesse pubblico connesso alla realizzazione dell'opera pubblica con tempestività, il rispetto delle norme che assicurano la trasparenza e la rigorosa gestione delle risorse.

Perché tale obiettivo sia raggiungibile le Regioni ritengono si debba operare in tre direzioni: Programmazione, riordino della normativa, disciplina del procedimento.

Programmazione: la realizzazione delle opere pubbliche deve essere ricondotta nell'alveo della politica della programmazione in modo da consentire alle istanze delegate la verifica della coerenza degli interventi con gli obiettivi di sviluppo ed il corretto uso del territorio. Non va

sottovalutato che il metodo della programmazione costituisce anche uno strumento di controllo ai fini della trasparenza.

Riordino legislativo: e' necessario definire una normativa di chiara comprensione che riconduca ad organicita' un complesso di norme spesso emanate in assenza di un filo conduttore in modo da offrire certezza a tutti gli operatori del settore. In tale riordino si pone il problema dell'autonomia legislativa delle Regioni spesso disconosciuta.

Procedimento: le norme procedurali per il loro carattere formale, sono garanzia di legittimita'. Esse, pero' vanno riconsiderate per superare lungaggini ed inefficienze e rendere in conseguenza il procedimento piu' efficiente ed efficace.

In tale ottica si collocano le seguenti considerazioni che le Regioni sottopongono all'attenta valutazione del Comitato per una ridefinizione della normativa in materia di opere pubbliche all'altezza dei tempi.

Riordino legislativo: e' indispensabile operare il coordinamento tra le normative comunitarie e nazionali allo scopo di eliminare conflitti e sovrapposizioni precisando i relativi ambiti di applicazione.

Infatti in occasione del recepimento della direttiva 440/CEE non e' stato operato alcun adattamento alla normativa interna. Il Decreto delegato 406/1991 e' una riproposizione delle disposizioni della direttiva senza alcuna rivisitazione della normativa concernente gli appalti di lavori di importo inferiore a 5 milioni di E.C.U., del criterio di aggiudicazione "dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa" e della nuova disciplina del sub-appalto, l'interpretazione del D.P.C.M. 55/1991 (bandi-tipo) che fa riferimento alla legge 584/77 abrogata dal D.L. 406/91; l'assenza di

pubblicità dell'appalto concorso previsto dall'art. 12 della Legge 584/77, le difficoltà di applicazione della forcella prevista dal D.L. 406/91.

Analogo raccordo è auspicabile sul versante normativa nazionale e normativa regionale.

Allo stato infatti della legislazione (tenuto conto che le Regioni a Statuto Ordinario hanno potestà legislativa che deve essere esercitata con l'osservanza delle norme stabilite dall'art. 117 della Costituzione), individuare i principi della normativa statale di settore è un compito arduo anche perché lo Stato spesso invade l'ambito riservato alla potestà normativa regionale con conseguenti frequenti conflitti di costituzionalità. La normativa regionale è continuamente sconvolta dal susseguirsi di leggi statali che pur non essendo leggi di principi o cornice in concreto lo divengono.

D'altra parte la Corte Costituzionale (decisione 22/7/1985 n. 214) ha affermato che la circostanza della sussistenza di una precedente regolamentazione regionale non impedisce allo Stato di esercitare la potestà istituzionalmente spettantegli di disciplinare la materia.

La legge dello Stato, ha affermato inoltre la predetta Corte, non deve essere necessariamente limitata a disposizioni di principio essendo invece consentito l'inserimento anche di norme puntuali e di dettaglio le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la Regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento.

In questi ultimi anni sono stati emanati numerosissimi atti normativi che abrogano norme precedenti, talvolta si contraddicono, contengono disposizioni oscure e spesso non hanno norme transitorie anche se cambiano statuizioni contenute in atti normativi precedenti.

In tale contesto è indispensabile definire una legge che lasci alle Regioni un margine di autonomia tale da consentire regolamentazioni normative

non soltanto di conferma ma anche innovative ovviamente in relazione a specifiche esigenze.

Nella emananda legge e' opportuno che venga

a) sancito il divieto di introdurre mediante leggi particolari, norme puntuali e di dettaglio;

b) l'accesso alle notizie ed informazioni riguardanti la realizzazione delle opere pubbliche di competenza dello Stato, nonche' il potere di verificare che l'intervento venga realizzato in conformita' alle prescrizioni fissate in sede di rilascio dell'intesa di cui all'art. 81 del D.P.R. 616.

L'autonomia legislativa nell'ambito delle norme e dei principi previsti dalla Costituzione si ritiene possa estrinsecarsi innanzitutto:

a) nel riconoscere il potere delle Regioni di disciplinare, con legge, l'esecuzione di tutte le opere pubbliche che si realizzano sui rispettivi territori;

b) nell'attribuire alle Regioni la normativa puntuale di dettaglio di alcune materie e procedure.

La normativa statale dovrebbe disciplinare le fasi del processo costruttivo che richiedono una regolamentazione unitaria e uniforme su tutto il territorio nazionale.

Al legislatore statale potrebbe essere affidato innanzitutto il riordino delle procedure ad evidenza pubblica, quelle cioe' che portano alla scelta del privato contraente: sistemi di gara e criteri di aggiudicazione potrebbero costituire l'oggetto di una opera di semplificazione e di chiarificazione sulla base, ad esempio, della normativa comunitaria. Peraltro la necessita' di un quadro normativo certo di riferimento, suggerirebbe l'adozione di una disciplina unitaria anche per le procedure di affidamento che attualmente si collocano al di sotto della soglia comunitaria: si tratterebbe cioe' di ricondurre a coerenza un sistema reso sempre piu' incerto dal succedersi degli interventi legislativi.

La riforma avviata con il recepimento delle direttive comunitarie richiede che il completamento coinvolga tutto il sistema.

E cio' non solo per una evidente esigenza di coerenza, ma anche per eliminare le incertezze che l'abrogazione della L. 584/91 ha prodotto in ordine alla normativa applicabile per i lavori precedentemente disciplinati da tale fonte.

Coerentemente con tale impostazione pare necessaria una disciplina generale sui requisiti di partecipazione alle gare: l'opera di revisione dovrebbe quindi riguardare in primo luogo il D.P.C.M. 55/91 che, in larga misura, fa riferimento alla L. 584/77 ed al regolamento concernente la disciplina dell'Altro.

Altro punto cardine (ed attualmente debole) del sistema e' la progettazione: sotto questo profilo la legislazione statale potrebbe limitarsi a norme generali, di principio, che tuttavia individuino i contenuti minimi delle diverse tipologie progettuali (es. progetto preliminare, di massima esecutivo) in altri termini le funzioni che ciascuna tipologia progettuale deve soddisfare.

Il quadro normativo dovrebbe altresì prevedere la responsabilizzazione degli attori del processo costruttivo (progettista, direttore dei lavori, appaltatori) assicurando, per converso, idonee forme di garanzia a favore dell'amministrazione pubblica.

Paiono quindi necessarie norme statali che configurino le diverse responsabilità ne delineino un quadro generale aggiornato e impongano adeguate forme di garanzia a tutela del corretto adempimento (es. garanzia del progettista che copra i rischi derivanti da errori progettuali che rendano l'opera non realizzabile nei tempi e nei modi previsti dal progetto; garanzia dell'appaltatore che copra i rischi derivanti da una esecuzione non rispondente alle regole dell'arte oppure in difformità al progetto o al contratto e che copra i rischi di vizi occulti).

In tal modo la normativa statale potrebbe costituire il presupposto per il dispiegarsi della disciplina regionale: questa, infatti, potrebbe completare l'assetto e svilupparlo compiutamente contando su basi che difficilmente potrebbero prestarsi a contestazione. D'altra parte, proprio per evidenti ragioni di uniformita' di trattamento, le previsioni relative alle responsabilita', e alla forma di garanzia troverebbero un piu' sicuro fondamento nella disciplina statale.

Inoltre cio ' potrebbe consentire alla legislazione regionale di occuparsi del "versante organizzativo" senza che tale sforzo sia reso vano dalla debolezza degli strumenti con i quali far valere la responsabilita' sugli altri operatori.

La responsabilizzazione deve infatti riguardare l'intero sistema: i professionisti, gli operatori e l'apparato amministrativo.

## **PROGRAMMAZIONE**

E' opportuno che la esecuzione delle opere pubbliche avvenga sulla base di programmi pluriennali che specificino la necessita' delle opere in rapporto ai fabbisogni e agli ambiti di utenze, le previsioni di costo (rapporto costo-benefici) e l'eventuale frazionamento in lotti nonche' la compatibilita' urbanistico- ambientale-territoriale e la previsione della spesa per la progettazione e relative indagini.

Quello che occorre assolutamente evitare e' il sistema attuale di cosiddetta programmazione su progetti pronti (FIO) ovvero progetti appuntabili su esigenze indotte dalla presenza di finanziamenti che e' finalizzata quasi sempre ad utilizzare i fondi stanziati indipendentemente dalla necessita' di soddisfare un interesse pubblico o quantomeno quello prioritario.

In conseguenza si e' dell'avviso che non sia necessario istituire nuove autorità o attribuire nuovi poteri ad autorità esistenti essendo sufficiente operare sulla base dei principi desumibili dall'attuale ordinamento che riserva competenze primarie in materia di utilizzazione dei rispettivi territori e di sviluppo economico sociale delle popolazioni ivi residenti alle Regioni alle quali andrebbe restituito il potere di valutazione sulle decisioni di spesa di grande rilevanza che spesso sono sottratte o ideate in deroga ad ogni controllo regionale.

### **PROGETTAZIONE**

Nell'ambito dei criteri formulati nelle premesse, e' indispensabile che la P.A. acquisisca la capacita' di redigere un progetto esecutivo ovvero di valutare un progetto esecutivo predisposto all'esterno. Per fare cio' e' necessario istituire adeguate strutture tecniche, sia a livello centrale che regionale, provinciale e dei Comuni di una certa dimensione, predisponendo idonei strumenti normativi e finanziari.

Il ricorso alla progettazione esterna dovrebbe essere limitata ai casi eccezionali.

Va recuperata in ogni modo la capacita' della P.A. di svolgere forme di indirizzo controllo e valutazione della qualita' del prodotto attivando pertanto strutture tecnico-amministrative di consulenza e di supporto per l'espletamento di tutte le fasi di impostazione ed attuazione degli appalti pubblici.

Si ritiene che di norma si debba procedere all'appalto sulla base di un progetto esecutivo completo in ogni particolare.

La fase di approvazione del progetto dovrebbe scindersi:

8

- a) - fase di adozione (il progetto esecutivo viene fatto proprio dal soggetto appaltante ed inviato a tutti gli Enti ed Uffici per l'acquisizione dei nulla-osta, pareri, autorizzazioni etc.);
- b) - fase di approvazione (il soggetto appaltante approva il progetto sulla base dei pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla-osta ed eventuali raccomandazioni e prescrizioni e bandisce la gara) facendo ricorso alla conferenza dei servizi di cui alle leggi 241 e 142 del 1991 quanto meno per opere di particolare importanza.

Tale sdoppiamento dovrebbe offrire un contributo determinante al fine di evitare o ridurre variazioni ed addizioni, proroghe e sospensioni, maggiori oneri e contenzioso con l'impresa dal momento che all'atto della presentazione dell'offerta il concorrente e' in grado di valutare tutti i risvolti che l'esecuzione dell'opera comporta (geologici, urbanistici, ambientali, sismici etc.).

### RIORDINO DEI SISTEMI DI GARA

Occorre ripristinare la regola fondamentale secondo cui la scelta del contraente deve essere effettuata nel rigoroso rispetto del principio della concorrenza tra' imprenditori per assicurare le piu' favorevoli condizioni nella spendita del denaro pubblico e attraverso il sistema meccanico fondato cioe' su un elemento obiettivo quale il prezzo.

Il ricorso al sistema "dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa" (appalto - concorso) deve essere consentito solo in casi determinati dalla natura particolare delle opere.

In quest'ultimo caso e' necessario comunque definire con maggiore puntualita' i parametri in base ai quali procedere all'aggiudicazione per

stabilire norme che consentano meno discrezionalità di valutazione delle offerte.

Le aggiudicazioni debbono essere fatte da commissioni tecniche in modo da scindere completamente gli ambiti di responsabilità: quella politica a monte dell'appalto; quella amministrativa a partire dall'aggiudicazione.

Quanto alla composizione delle commissioni si sottolinea la necessità della particolare qualificazione dei componenti che dovrebbero essere scelti secondo criteri oggettivi.

Il ricorso alla concessione, deve essere circoscritto all'ipotesi prevista dal D.L. 406/91 (e' da chiarire se il concessionario, che non sia soggetto pubblico, debba essere iscritto all'A.N.C.).

### **STAZIONI APPALTANTI**

L'attuale sistema fondato su numerosissimi Enti e soggetti abilitati dall'ordinamento a realizzare opere pubbliche appare difficilmente modificabile.

Un motivo ostativo di natura giuridico-istituzionale e' costituito dall'assetto dei poteri locali delineato dalla Costituzione e realizzato di recente con la Legge 142/90 che detta come e' noto i principi dell'ordinamento dei Comuni e delle Province determinandone le funzioni, stabilendo altresì che le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi alla stessa fissati se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Anche sotto il profilo della opportunità non sono valutabili le conseguenze di un eventuale accentramento in uno o più soggetti del compito di espletare gli appalti sia per quanto riguarda l'efficienza sia per quanto riguarda le concrete possibilità di controllo.

Potrebbe essere percorribile la strada della riorganizzazione e della razionalizzazione attraverso la previsione dei seguenti strumenti:

- a) - consentire alle microstrutture (i Comuni che non abbiano una organizzazione tecnico amministrativa adeguata) di delegare o avvalersi di altri Enti (Provincia o Ente strumentale);
- b) - istituire un organismo regionale con il duplice compito di assistere "le amministrazioni deboli" nelle varie fasi del procedimento di scelta del contraente e di segnalazione d'ufficio agli organi decisionali dell'Ente per gli interventi repressivi qualora riscontrino anomalia o irregolarita' nella procedura.

Le gare, invece, concernenti appalti di opere statali ma di rilevanza esclusivamente regionale potrebbero essere espletate dai Provveditorati Regionali alle OO.PP. qualora il Ministero competente non disponga di un organo decentrato sul territorio della Regione dove si realizza l'intervento.

### **PROCEDIMENTO E GESTIONE**

Occorre definire una normativa che consenta di condurre ad unita' l'attuale disciplina (tre diverse fattispecie previste rispettivamente dalla Legge 2248/1865 e D.P.R. 16/07/1962 n. 1065; D.L. 406/1965; Legge 132/1983) dello ius variandi della pubblica amministrazione distinguendo due ipotesi: in quelle in cui il progetto e' a carico dell'aggiudicatario il ricorso alle varianti andrebbe escluso; nel caso in cui l'appalto ha per oggetto un'opera progettata dall'Amministrazione le varianti sono ammissibili qualora siano rese da cause imprevedibili e sopraggiunte e comunque per un importo non superiore al 20%.

Anche l'istituto del subappalto andrebbe riconsiderato e chiarito se le norme del D.L. 406/91 si applichino ai sub-appalti non rientranti nella

normativa comunitaria; precisato l'importo massimo sub-appaltabile e la norma del silenzio-assenso, e ridotto il margine del 20% che appare eccessivo.

E' indispensabile inoltre che la Direzione dei Lavori venga affidata a soggetti non esterni all'Amministrazione qualificati e responsabilizzati.

Il procedimento preordinato alla esecuzione delle opere pubbliche deve essere reso sostanzialmente meno complesso e piu' snello oltre che attraverso una progettazione esecutiva ed accurata, che tenga conto di tutti i risvolti connessi alla realizzazione dell'intervento (ambientali, territoriali, urbanistici) anche attraverso il ricorso istituzionalizzato alla conferenza di servizio, in modo da realizzare gli atti di assenso e nel contempo assicurare il rispetto delle norme generali che disciplinano la materia.

Il procedimento infine in tutte le sue fasi dovrebbe essere attribuito alla competenza dei dirigenti amministrativi mentre agli organi degli Enti dovrebbe essere riservata la deliberazione di contrattare e quella di approvazione del collaudo oltre alla funzione di controllo.

### CONTROLLO

Il controllo delle opere pubbliche pone un duplice ordine di problemi: uno relativo alla natura, l'altro relativo al soggetto tenuto ad esercitarlo.

Sotto il primo profilo il controllo di legittimita' andrebbe limitato agli atti essenziali mentre e' da prevedere la verifica del raggiungimento dell'obiettivo e la valutazione del rapporto costo-benefici attraverso una struttura ordinaria e qualificata che, per le opere di competenza di ciascun Ente, riferisca all'organo decisionale realizzando altresì la massima pubblicita' anche attraverso l'osservatorio delle OO.PP. che va

organizzato a base regionale ma che comunichi con un osservatorio nazionale in condizione di reciprocita'.

Per quanto riguarda l'altro aspetto dal vigente ordinamento si evince il principio secondo cui l'Ente o soggetto finanziatore prevede o dispone i controlli relativi alle opere che finanzia.

In dipendenza di tale principio le Regioni non svolgono e non possono svolgere sulla base della normativa vigente alcun controllo in merito alle opere dello Stato. Dette opere sono soggette esclusivamente a regine dell'intesa ex art. 81, 82 e 83 del D.P.R. 616/77.

Anche le opere dei Comuni, delle Province e delle Comunita' Montane non sono soggette al controllo della Regione se non quando da queste finanziate.

Tale situazione di oggettiva menomazione dell'esercizio delle funzioni di disciplina e controllo del territorio da parte delle Regioni deve essere superata restituendo a queste ultime la pienezza dei poteri sanciti, in materia, dalla Costituzione oltre che dal D.P.R. 616/1977.