

ALLEGATO N. 35

Risposte fornite dall'Associazione nazionale costruttori di impianti (Assistal)

PAGINA BIANCA



Assistal - Associazione Nazionale Costruttori di Impianti

Ind. Appalti

IL PRESIDENTE

Milano, 14 Luglio 1992

Illustrissimo Onorevole,

La materia degli appalti pubblici è all'attenzione della pubblica opinione non solo per le note vicende, ma anche, soprattutto, in prospettiva di un miglioramento delle procedure ed alla luce dell'interrogazione europea.

Nelle opere pubbliche intervengono numerose categorie spesso portatrici di tecniche costruttive e tecnologie innovative.

Infatti, il comparto delle costruzioni non può essere visto unicamente in termini di processo edificatorio, ma deve tener conto sempre di più dei servizi e delle tecnologie inserite in ogni edificio e particolarmente rilevanti nell'industria e nel terziario.

L'ASSISTAL, Associazione Nazionale Costruttori di Impianti, di cui mi onoro di essere Presidente, rappresenta istituzionalmente le aziende del comparto degli impianti tecnologici, costituito da oltre 5 mila imprese e 150 mila dipendenti per un giro d'affari complessivo di circa 30.000 miliardi.

L'Associazione che si articola anche in settori specifici, quali il termo-idro-sanitario, l'elettrico, il telefonico e trasmissione dati, la gestione e la sicurezza, intende svolgere un ruolo istituzionale in materia di appalti pubblici ove si prospettano consistenti interventi legislativi che non possono trascurare il contributo degli installatori che rappresentano ormai, in termini quantitativi, almeno il 30% delle commesse pubbliche.

Elisabetta
./.

Formulo, quindi, la presente sia per offrire la mia personale disponibilità e quella dell'Associazione, sia per richiedere formalmente che l'Assistal sia ritenuta interlocutore istituzionale della Pubblica Amministrazione in tutte le materie interessanti gli appalti pubblici.

In particolare le Commissioni istituzionali presso Camera e Senato in materia di appalti pubblici vorranno tener presente il nostro interesse a essere convocati allo scopo di fornire elementi conoscitivi per l'argomento di cui sopra.

Resto, quindi, in attesa di Vostre assicurazioni in ordine a quanto su indicato e nel rinnovare la mia più ampia disponibilità, colgo l'occasione per inviare i migliori ossequi.

FRANCO TRONCA


~~~~~  
Ill.mo Onorevole  
GIUSEPPE CERUTTI  
Presidente VIII Commissione Ambiente,  
Territorio e Lavori Pubblici della Camera  
R O M A

e p.c.  
Ai Componenti la VIII Commissione Ambiente,  
Territorio e Lavori Pubblici della Camera  
R O M A

P/1154

---

# **ASSISTAL**

## **Associazione Nazionale Costruttori di Impianti**

Proposizioni dell'Associazione per il

**COMITATO PARITETICO DELLE COMMISSIONI LAVORI PUBBLICI  
DELLA CAMERA E DEL SENATO**

Indagine conoscitiva sui sistemi di esecuzione  
delle opere pubbliche

Audizione

Roma 11 Settembre 1992

20158 Milano - Via Edoardo Porro, 8

Tel. 02/66.88.767 - Fax 02/66.80.08.57

## PREMESSA

L'Assistal, allo scopo di offrire un suo contributo di idee ed esperienze in occasione del riordino legislativo della materia dei pubblici appalti fornisce qui di seguito alcune considerazioni e formula alcune richieste ritenute indispensabili per riorganizzare l'intero sistema degli appalti e forniture pubbliche sulla base di un'effettiva concorrenza e trasparenza.

Nella parte generale si accennerà rapidamente ad alcuni temi, peraltro condivisi dalla totalità dei settori confederali e dalla Confindustria stessa, mentre nella parte speciale verranno precisate le posizioni dell'ASSISTAL, Associazione Nazionale Costruttori di Impianti, e di ACAI, Ass. Naz. tra i Costruttori in Acciaio Italiani; ANCISS, Ass. Naz. Costruttori Installatori Sistemi Sicurezza; ANIE, Ass. Naz. Industrie Elettrotecniche ed Elettroniche, ANIMA, Federaz. delle Assoc. Naz. dell'Industria Meccanica Varia ed Affine; ASSOBTETON, Ass. Naz. Costruttori Manufatti, componenti e strutture in calcestruzzo; ASSOCALOR, Ass. Naz. tra i produttori dei Servizi e di Calore, in merito ai settori di propria specifica competenza.

Tali settori occupano complessivamente 450.000 addetti per un fatturato di 130.000 miliardi. Si allega, inoltre, un documento con le risposte al questionario che codesta rispettabile Commissione ci ha inviato e che porta la data del 24 luglio 1992.

## PARTE GENERALE

- Costituzione di un apposito fondo per la programmazione e progettazione degli interventi destinato a anticipare le spese necessarie al finanziamento della fase progettuale e degli investimenti.
- Abbreviazione dei tempi tra approvazione dei progetti e affidamento dei lavori.
- Elaborazione di un testo unico che sostituisca tutti i precedenti provvedimenti legislativi in materia e che si adegui alle direttive comunitarie con particolare riguardo alla "trasparenza" delle commesse pubbliche e alla "loro effettiva apertura alla concorrenza comunitaria".
- In base a quanto precisato al punto precedente privilegiare il "progetto esecutivo" perchè consente il "massimo ribasso con offerta di prezzi" (che comporta la specificazione di come si arrivi, voce per voce, al ribasso offerto). Limitare a motivati casi eccezionali il ricorso all'appalto concorso e alla concessione.
- Appare importante precisare che è necessario rispettare in modo rigoroso i casi di ricorso alla trattativa privata previsti dalle direttive comunitarie. Ne consegue, quindi, che tale procedura debba essere limitata a casi eccezionali.

- E' indispensabile una regolamentazione della progettazione. Questa deve avvenire attraverso appositi bandi di gara ai quali possono partecipare i soggetti aventi i requisiti predeterminati e ai quali è richiesta una precisa responsabilità del lavoro commissionato.
  
- Il concetto della qualità deve cominciare ad affermarsi con particolare fermezza al punto di arrivare a stabilire nei bandi di gara la preferenza alle imprese aventi un "sistema di qualità certificato" da un ente di certificazione accreditato.
  
- Essendo le Camere di Commercio presenti su tutto il territorio Nazionale ed essendo enti che godono di unanime affidabilità è opportuno il loro utilizzo per una anagrafe delle imprese che concorrono alla realizzazione dell'opera edile. In tale anagrafe dovrebbero essere evidenziati tutti i dati relativi alle imprese in questione, ivi compresa la certificazione di qualità.
  
- E' auspicabile, infine, una netta separazione tra sfera politica, cui spetta assumere decisioni di tipo strategico e quella amministrativa, cui compete l'attuazione di dette scelte.

## PARTE SPECIALE

Per quanto riguarda i settori rappresentati da questa Associazione, si ritiene che l'approccio al problema vada indirizzato ad un ripensamento dei ruoli delle varie componenti e delle rispettive responsabilità imprenditoriali.

Fondamentale appare, in questa prospettiva, ridefinire la posizione di tutte le componenti che partecipano al processo edificatorio, così come è avvenuto a livello internazionale, e specificamente comunitario, dove si attribuisce pari dignità alle suddette componenti non solo nell'intento di favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese ma anche e soprattutto per incrementare e consolidare lo sviluppo tecnologico ed economico-strutturale dei comparti che intervengono nei lavori pubblici. In tal senso si sono espressi numerosi settori imprenditoriali.

Si ottiene così il risultato di far progredire forme imprenditoriali nuove, avanzate tecnologicamente, creando nuovi settori di sviluppo anche economico ed occupazionale. La legislazione italiana attualmente si rifà invece a schemi obsoleti che individuano nel costruttore edile l'unico interlocutore della committenza cui viene affidata, di fatto, l'intera realizzazione dell'opera. Quando una legislazione permette e favorisce che all'atto della partecipazione alle gare sia privilegiata una sola categoria professionale, laddove è pacifico che l'esecuzione dell'opera pubblica comporta obbligatoriamente l'intervento di più specialisti, è chiaro che si altera il mercato, consentendo che la P.A. possa porre artificiosamente una parte al di sopra delle altre.

Significativo al riguardo è il concetto di "categoria prevalente", introdotto dalla L. 741/81 art. 7 per la partecipazione alle gare d'appalto che ha relegato a funzioni gregarie tutti quegli imprenditori che collaborano alla costruzione con apporti tecnici ed economici spesso relevantissimi e qualificati.

**E', quindi, necessario che la nostra legislazione prima di tutto, ma anche la P.A. ed i sog-**

getti che intervengono in materia, superino l'antiquato concetto della costruzione come opera di un unico imprenditore che a sua volta si avvale di sub-fornitori.

E' indispensabile che la costruzione venga considerata il prodotto di più soggetti imprenditoriali dotati di pari dignità pur nella considerazione delle rispettive competenze tecnologiche ed economiche.

Tale impostazione deve trovare riconoscimento innanzitutto in termini culturali e necessariamente sotto il profilo normativo ed amministrativo.

In concreto deve essere recepito esplicitamente il principio della **pari dignità dei vari collaboratori al processo edificatorio e della loro par-conditio sia nei reciproci rapporti sia in quelli con la committenza e la P.A.**

Non ostano a tale impostazione nè ragioni economiche nè tecniche che invece suggeriscono una specifica attribuzione di ruoli e responsabilità precise (vedasi in proposito la L. 46/90) ai fornitori dei prodotti tecnologicamente più evoluti (impianti, componenti, ecc.).

Infatti il concetto di qualità, che si va sviluppando a tutti i livelli, non può prescindere da un riconoscimento, anche formale, dei soggetti che vi si attengono e sviluppano processi qualitativi. Diversamente questi soggetti non saranno stimolati a perseguire procedure evolutive destinate al miglioramento degli standard di qualità, affidabilità e sicurezza.

Pertanto dovrà essere superato il concetto di appalto chiavi in mano in senso tradizionale (unico imprenditore che a sua volta subappalta) per giungere al concetto di **co-appalto ove una serie di imprese collabora alla realizzazione dell'opera** nell'ambito delle rispettive tecnologie e competenze.

Naturalmente vi sarà sempre un capo-commessa con compiti di coordinamento, che dovrà trovare una remunerazione per tale attività, ma si dovrà evitare la possibilità che l'imprenditore che eseguirà la parte economicamente più consistente dell'appalto diventi il "dominus" di tutta l'opera relegando gli altri imprenditori al ruolo di subappaltatori ed assumendo nei loro con-

fronti una posizione dominante, traducendo così inevitabilmente in logica di puro profitto un'istanza che dovrebbe ricomprendere anche altre componenti (qualità, affidabilità, sicurezza ecc.).

L'introduzione del co-appalto ha indubbi vantaggi che si possono indicativamente individuare in:

- 1. riappropriazione da parte della P.A. del ruolo propositivo, di indirizzo e controllo che le è proprio e che si esercita più proficuamente solo attraverso la conoscenza e la gestione diretta di tutti i rapporti che le fanno capo. Tale conoscenza comporta altresì un recupero di sintonia e avvicinamento alle reali esigenze ed istanze con possibilità di interventi più concreti e mirati;*
- 2. maggiore trasparenza sia nei rapporti tra imprese, sia e soprattutto, nei confronti della P.A. che, in caso di co-appalto, verrebbe a conoscere direttamente e immediatamente tutti i soggetti che collaborano con l'amministrazione individuandone compiti e responsabilità. Ciò consentirebbe altresì un parziale superamento di alcune istanze dettate dall'emergenza mafia;*
- 3. limitazione del pericolo di distorsioni attraverso la presenza e la partecipazione diretta di più imprese allo stesso appalto con possibilità, tra le stesse e nei confronti della committenza, di reciproco controllo tecnico, economico e gestionale;*
- 4. maggiore affidabilità delle imprese che, sottoposte ai controlli della P.A. in virtù del rapporto diretto, non potranno eludere le prescrizioni di legge anche in materia sociale;*
- 5. incremento dell'imprenditorialità più completa delle imprese che, chiamate a competere e trattare direttamente con la P.A. dovranno strutturarsi e svilupparsi di conseguenza;*

*6. incremento occupazionale e ulteriore sviluppo professionale dei lavoratori delle imprese in conseguenza del nuovo e più qualificato ruolo che dette imprese sarebbero chiamate a svolgere;*

*7. sviluppo economico e tecnologico delle imprese anche con l'incentivazione all'introduzione di sistemi di qualità e di sicurezza che troverebbero stimolo nel riconoscimento diretto di tali requisiti da parte della committenza;*

*8. ampliamento del mercato e maggiore concorrenzialità attraverso la partecipazione diretta di tutte le imprese alle gare con regole certe.*

Lo strumento tecnico per addivenire al risultato auspicato è estremamente semplice e si concretizza in una normativa degli appalti che imponga alla committenza di procedere all'individuazione ed al riconoscimento di tutte le componenti che partecipano ad un appalto. Tale disciplina potrebbe così recitare:

**Ove il valore dell'appalto sia superiore ad un determinato importo (ad es. 1 milione di ECU) e ciascuna delle componenti (individuate attualmente nelle categorie e sottocategorie dell'A.N.C.) abbia un'incidenza superiore al 5% del valore dell'opera nel suo complesso, dovrà essere obbligatoria la partecipazione alle gare di associazioni temporanee di imprese che comprendano obbligatoriamente per ciascuna componente un'impresa (o gruppo di imprese) tecnicamente ed economicamente qualificata per tale specialità, ovvero lo scorporo delle attività che favoriscono il trasferimento e l'innovazione tecnologica. Ciò, naturalmente, vale per qualsiasi tipo di opera, fornitura o servizio.**

Nè si oppone a tale impostazione la considerazione che, in caso di limitato numero di imprese qualificate per un determinato settore, vi sarebbero vincoli alla concorrenza o limitazione della

possibilità di partecipazione alle gare.

In tal caso infatti vi sarebbe lo strumento dello scorporo che, separando le opere per le quali il numero delle imprese concorrenti è limitato dalle altre, consentirebbe agli imprenditori interessati a queste ultime la più ampia partecipazione. In ogni caso le attività in cui vi è un numero limitato di imprenditori rappresentano una percentuale modesta del valore dell'opera per cui sarebbe normalmente consentito il subappalto stante l'entità della soglia necessaria per imporre il co-appalto.

Il subappalto, come strumento di flessibilità, potrà essere consentito, ed eventualmente favorito, all'interno di ciascuna specializzazione da parte dell'appaltatore di tale specialità, che avrà così la competenza tecnica e la responsabilità delle sub-forniture.

Oggi al contrario si assiste al fenomeno che il main-contractor (o l'appaltatore di categoria prevalente) sceglie, gestisce e coordina specialisti nei cui settori magari non possiede specifiche competenze. Invece in caso di co-appalto, ciascun imprenditore che intrattiene rapporti con la committente e risponde direttamente della propria attività sarà stimolato ad avere subappaltatori corretti e esercitare nei loro confronti tutti i controlli, anche in termini di qualità, affidabilità e sicurezza.

Ciò si tradurrebbe in uno sviluppo con maggior trasparenza, non solo del settore ma dell'intero mercato.

Milano, settembre 1992

PAGINA BIANCA

**Risposta al**  
**QUESTIONARIO DEL 24 LUGLIO 1992**  
**INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI**  
**DI ESÈCUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE**

## PREMESSA

Allo scopo di consentire alla Commissione di avere la ragionevole certezza che le tesi espresse dall'Assistal, sono state tarate in maniera non settoriale, riconfermiamo che si è estesa l'indagine anche alle seguenti Associazioni di Categoria: ACAI, Ass. Naz. tra i Costruttori in Acciaio Italiani; ANCISS, Ass. Naz. Costruttori Installatori Sistemi Sicurezza; ANIE, Ass. Naz. Industrie Elettrotecniche ed Elettroniche; ASSOBETON, Ass. Naz. Costruttori Manufatti, componenti e strutture in calcestruzzo; ASSOCALOR, Ass. Naz. tra i Produttori dei Servizi di Calore.

Si ha inoltre il dovere di precisare che quanto espresso nel documento dalle sopraelencate Associazioni, deve intendersi meramente integrative di quanto concordato in sede di Confindustria.

Pertanto la differenza, se di differenza può parlarsi, riposa sul dato oggettivo, costituito dal fatto che le Associazioni qui rappresentate espongono delle esigenze professionali che nei fatti sono distinte da quelle dell'imprenditoria in generale.

In secondo luogo si chiarisce che, se motivi di correttezza hanno suggerito di seguire il questionario punto per punto, non di meno è doveroso evidenziare con la massima determinazione che, come spesso accade, dietro ad una miriade di argomenti di rilevanza rispettabile, esiste pur sempre l'argomento principe, la cui corretta impostazione condiziona il corretto svolgimento di tutti gli altri.

Nella specie costituisce il fulcro dell'intero sistema l'equilibrato coordinamento dell'opera pubblica.

Fino a quando detto squilibrio non sarà eliminato, sarà impossibile affrontate con successo, la ricca problematica connessa alla materia degli appalti.

La sicurezza sul lavoro, la tutela previdenziale, l'equità fiscale, lo sperpero di denaro pubblico, il lavoro nero, ecc.. costituiscono per il nostro Paese dei problemi di particolare gravità perchè la legislazione vigente trascura di trattare in modo realistico la delicata e complessa convivenza delle imprese nell'esecuzione della commessa. Invece la corretta soluzione di questo nodo con-

sentirà di risolvere molto più agevolmente tutte le altre questioni sopra ricordate.

Da ultimo corre l'obbligo di ricordare che le precedenti esperienze insegnano che il legislatore in questi ultimi anni, nel predisporre i testi di riforma della normativa sui lavori pubblici, ha qualche volta inserito, in coda ad una lunga disciplina studiata e concepita in funzione dell'appalto di opere pubbliche, una qualche disposizione con la quale ha ritenuto di estendere le stesse regole anche alle forniture ed ai servizi.

I disastri interpretativi, istituzionali ed operativi creati da questo disinvolto modo di legiferare impongono di segnalare la circostanza ricordando che le tre materie, pur avendo delle innegabili affinità procedurali, sono al tempo stesso diverse e come tali inadonee a subire un unico trattamento.

Non a caso infatti il legislatore del 1942, di cui può respingersi l'orientamento politico ma non la competenza giuridica, ebbe a distinguere i lavori ed i servizi delle forniture.

Il codice civile infatti non tratta delle forniture e laddove disciplina l'appalto prevede alcune differenze tra quello di lavori e quello di servizi.

Formulate queste doverose premesse, è possibile dire che la categoricità di tutte le osservazioni che seguono è dovuta al fatto che si è cercato di sintetizzare al massimo le argomentazioni; tuttavia ogni affermazione può in ogni momento essere illustrata in maniera analitica, e, se del caso, documentata.

E' forse superfluo aggiungere che le Associazioni qui rappresentate sono pronte a mettere a disposizione della Commissione l'equipe di tecnici di cui si avvalgono normalmente, per lo studio delle varie specialità connesse con gli appalti.

### **1) L'attuazione della normativa vigente**

La vigente normativa sugli appalti è ormai un caos inestricabile, talchè il primo problema dell'operatore è quello di scoprire quale tessera del mosaico deve cercare e quale tra le tante leggi, regolamenti e circolari deve applicare ed in quali parti.

Il secondo ostacolo, una volta scoperta la fonte normativa, è quello di comprendere cosa significano le parole usate, perchè troppo spesso la stesura dei testi, risente di un frasario non sempre del tutto tecnico che in campo giuridico crea solo confusione.

A queste documentabili contestazioni deve aggiungersi la parziale attuazione delle fondamentali leggi 142/90 (riforma degli enti locali) e 241/90 (trasparenza). Da ciò l'esigenza d'intervenire in modo radicale nel settore.

### **2) La razionalizzazione e il riordino della legislazione in materia**

In materia di appalti, limitatamente alle procedure di gara, un esauriente raccordo fra normativa CEE e le leggi italiane può essere utile ma non è essenziale, perchè le direttive sono sufficientemente chiare ed al più richiedono brevi disposizioni di collegamento. Difficile e bisognosa di adattamenti è invece la convivenza fra i principi imposti dal trattato e quelli desumibili dalle norme nazionali.

Per ottenere questo coordinamento sono indispensabili due condizioni: una precisa volontà politica e la scelta di tecnici qualificati. L'inadeguatezza dell'attuale sistema risulta oltre che sull'osservazione della realtà, da due ordini di ragioni: in primo luogo è documentato che tutte le leggi sui lavori pubblici emanate dal 1971 ad oggi, sono state impugnate dalla Commissione, che avanti alla Corte di Giustizia ha ottenuto l'eliminazione delle disposizioni contrastanti con la normativa CEE. In secondo luogo la lettura dei testi dimostra che le leggi hanno spesso affrontato le problematiche con non sufficiente ponderazione. Ad esempio la legge 584/77, laddove tratta dell'associazione di imprese, non affronta in modo adeguato le questioni relative alla responsabilità solidale e alla delega all'impresa capofila creando dubbi e controversie. Ancora: le leggi antimafia contengono una serie di disposizioni dalle quali emerge l'insufficiente valutazione della materia degli appalti.

\* \* \* \*

Tutto l'iter burocratico nel nostro Paese, è basato sul principio della sovrapposizione di atti, dell'incongruenza e dell'illogicità e, fino a quando non si darà concreta attuazione alla legge 241/90, l'Italia, in contrasto con le direttive dei Governi in carica, continuerà a spingere le imprese ad aprire stabilimenti, ad esempio, nella vicina Francia, che sta sfruttando da tempo la situazione di disagio burocratico dell'imprenditoria piemontese.

\* \* \* \*

E' ovvio che la maniera migliore per affrontare il problema consiste nel predisporre una legge delega; ciò che importa è avvalersi di persone che esercitano la loro professione nell'area degli appalti da molti anni.

Come risulterà meglio nel paragrafo 3 che segue, il legislatore italiano deve accettare il fatto che la CEE ritiene in contrasto con il trattato di Roma tutte le nostre leggi speciali sui lavori pubblici.

In proposito, va ribadito che gli interventi speciali sono ritenuti inammissibili dalla CEE. Per cui, sempre con particolare riferimento alle procedure, si deve accettare il principio per cui la direttiva comunitaria è intangibile; che tutte le soluzioni finora prospettate nelle suddette leggi speciali sono state respinte dalla CEE.

### **3) L'adeguamento alla normativa comunitaria**

Restando nell'ottica sviluppata nel punto che precede può dirsi che il c.d. recepimento delle norme comunitarie, quando è tempestivo, è soddisfacentemente garantito dalla legge annuale; anzi a questo proposito sarebbe molto meglio se il recepimento si limitasse ad una sola frase.

E' infatti dannoso, e fonte di incomprensioni e sostanzialmente inutile, smembrare i testi delle direttive, parafrasare alcuni brani o respingerne la terminologia.

Comunque il conflitto che si determina al riguardo è tuttora notevole, perchè in sede di recepimento di solito il testo della legge continua ad ignorare le logiche desumibili dal trattato, dalle direttive, dalle raccomandazioni e dalle sentenze della Corte di Giustizia.

Una riforma che abbia una qualche speranza di produrre risultati apprezzabili deve tenere conto di questo importante concetto, provvedendo di conseguenza a confezionare un documento

che sia idoneo a dirigere l'evoluzione del mercato degli appalti nei modi imposti dalla CEE.

E' forse opportuno fare un esempio: il credito di impresa è un fatto economico disciplinato dalle ferree leggi del mercato.

Ogni intervento legislativo sui crediti e sulla loro cessione deve sempre essere tarato in modo da non costituire un ostacolo alla libera circolazione. Quindi ben vengano dei termini (congrui) o delle garanzie (idonee) a rispettare le reali esigenze della P.A., ma sarebbe in assoluto contrasto col trattato qualsiasi disposizione che in qualche modo cercasse di bloccare la disponibilità dei crediti, ponendo ostacoli (di solito burocratici) alla loro cedibilità.

gli esempi potrebbero moltiplicarsi; qui basti evidenziare un concetto basilare: il recepimento di una direttiva è un'operazione giuridica di altissimo livello, che spesso viene affrontata senza consultare gli esperti dei settori interessati.

Codesta Commissione parlamentare pertanto riuscirà ad assolvere il suo compito solo se riuscirà a fare propri i due seguenti concetti.

L'incontro fra l'ordinamento CEE e quello italiano è un vero e proprio scontro fra sistemi affatto diversi. Il nostro ordinamento è chiuso, nazionalista, si basa su di un'economia protetta ed è statico perchè segue schemi prefissati dalla norma. L'ordinamento comunitario è aperto, extra nazionale, sostiene l'economia di mercato e respinge qualsiasi schema prestabilito.

Stante la supremazia del sistema CEE sul nostro sistema il c.d. recepimento non può essere visto come un atto attraverso il quale l'Italia inserisce le direttive tra le sue norme, dando al testo del documento forza giuridica. Il recepimento invece è il provvedimento con cui l'Italia, preso atto che la direttiva esiste e vincola tutti i cittadini, si preoccupa di fare in modo che il sistema nazionale si adegui allo spirito ed alla lettera del testo comunitario.

Se codesta Commissione, differenziandosi da tutti coloro i quali fino ad oggi hanno affrontato in modo scorretto l'approccio con la CEE, vorrà accettare l'elementare correttezza dell'impostazione sopra rappresentata, è ragionevole sperare in un risultato di notevole pregio.

#### **4) La normativa antimafia**

Dopo i primi tre mesi di operatività quella parte della legge che disciplina gli appalti ha dato dei risultati così scarsi da indurre ad un serio ripensamento. L'errore di fondo consiste nell'essersi illusi di bloccare la mafia con i documenti (certificati, dichiarazioni, cartelli, copia di con-

tratti, limiti al sub appalto, ed altre inutilità).

Alla mafia possono attribuirsi molti attributi, ma non quello di essere poco intelligente; ergo un controllo dal quale sono escluse le imprese estere, che qualsiasi mafioso può acquistare con estrema facilità, è del tutto inutile e si ritorce in danno delle ditte nazionali oneste.

Invece di creare ostacoli burocratici sarebbe sufficiente imporre al responsabile dell'impresa aggiudicataria l'onere di compilare e sottoscrivere un modulo prestampato da sottoporre all'esame della Prefettura.

Nè esistono pericoli per l'erario, infatti tra il momento dell'aggiudicazione e l'emanazione del primo mandato di pagamento corre di solito un tempo così lungo che la Prefettura avrebbe ampi spazi per bloccare il danaro, cioè per fermare l'unica cosa che interessa il mafioso.

#### **5) L'ambito di applicazione della normativa sull'esecuzione di opere pubbliche**

La domanda meriterebbe pagine di risposta. Qui si dirà che il concetto è superato dal diritto comunitario e che sarebbe opportuno fare tesoro di quanto suggerito al precedente punto 3.

#### **6) L'attività di programmazione e di indirizzo nel settore**

L'idea è buona. L'esperienza della programmazione sanitaria promessa nel 1978 e mai attuata, induce ad un cauto ottimismo.

#### **7) Il sistema della competenze**

Come già detto al punto 1 il Paese, a tutti i livelli, è frenato dalla mancanza di coordinamento. Qualsiasi soluzione che riuscisse a ridurre ad alcuni mesi i lunghi anni oggi necessari per portare a termine una qualsiasi pratica sarà benvenuta.

#### **8) La scelta del sistema di realizzazione delle opere**

La scelta è stata già fatta dalla CEE e l'Italia deve solo accettarla, evitando così critiche in campo internazionale.

### 9) La progettazione delle opere

Prestabilire le forme di appalto in funzione dei progetti, al fine di evitare i presunti pericoli insiti nella novità della progettazione affidata ai privati, è illogico quanto illegittimo.

Illegittimo perchè la CEE ha deciso di lasciare alla P.A. il potere dovere di impostare l'appalto secondo le esigenze da valutare di volta in volta, e quindi la legge nazionale non può sostituirsi alla P.A.

Illogico perchè evidentemente si finirebbe per privilegiare le imprese meno "qualificate" e che non impiegano risorse per migliorare la propria prestazione.

L'innovazione tecnologica, le operazioni finanziarie e l'organizzazione dei lavori sono principi del libero mercato che non è lecito comprimere; se si teme di non ottenere risultati utili per la P.A. è sufficiente agire sulle garanzie, lasciando all'impresa il compito di dare il meglio.

E' indispensabile riconoscere che anche le commesse pubbliche rientrano nella legge di mercato, per cui ogni forma di costrizione si traduce in un'ipotesi di dirigismo economico che non si sposa con la libertà dell'iniziativa privata posto dalla CEE tra gli obiettivi primari del trattato.

### 10) L'adeguatezza delle procedure

Posto che un avviso sui giornali non costa meno di 5 milioni di lire e che vi sono enti (come le U.S.L.) che dovrebbero pubblicare centinaia di avvisi (con buona pace per le misure che il Governo cerca di attuare per contenere la spesa pubblica) lo strumento non ha una valenza operativa. Per superare l'ostacolo basterebbe disporre che gli atti della P.A., non recanti l'indicazione del responsabile, sono privi di effetto legale, ed aggiungere che detto responsabile è tenuto a pagare una penale a favore del richiedente somma che l'ente dovrebbe di ufficio prelevare dallo stipendio se non rilascia i documenti entro termini brevi e perentori.

\* \* \* \*

Un coordinamento di questa complessa materia è doveroso ancora prima che auspicabile. E' però necessario stare bene attenti a non cadere nell'eccesso opposto, indulgendo al consueto vizio di travisare il senso della legge con regolamenti e circolari, rendendone impossibile la gestione. Un recente esempio è dato dal D.P.C.M. 10.1.1991 n. 55 che è andato di gran lunga oltre la delega legislativa, ponendosi contro la direttiva e creando confusione.

**11) La scelta del contraente**

Come già detto, le norme della CEE non si possono toccare, prevalgono su quelle nazionali, pertanto al fine di realizzare l'uniformità ed il coordinamento della disciplina comunitaria con quella nazionale, relativa ai lavori di valore inferiore alla soglia comunitaria, sarebbe una riprova di puro buon senso abrogare l'obsoleta legge 2.2.1973 n. 14 e promulgarne una snella e simile alla direttiva.

\* \* \* \*

Creare appositi organismi di aggiudicazione significa creare una sovrastruttura costosa, ingombrante ed aggredibile dai politici e influenzabile da interessi esterni.

Meglio seguire la CEE ed imporre che nella scelta dei membri della commissione la P.A. sia tenuta a nominare una maggioranza di esperti del settore, sui quali incomberebbe la responsabilità professionale di motivare i giudizi formulati sulle offerte.

## 12) I criteri di aggiudicazione

Si tratta di un vero e proprio terreno minato; pertanto, prima di cedere alla tentazione, da più parti annunciata, di formalizzare dei criteri che la CEE ha voluto elastici, per consentire all'ente di adeguarsi al mercato, ai tempi ed alle singole necessità, potrebbe essere interessante rivedere la giurisprudenza della Corte di Giustizia per trarne il convincimento che vi sono altissime probabilità di un ennesimo intervento repressivo della Commissione.

Si mette in guardia la Commissione su di un'idea che qualche tempo fa è apparsa sul Sole 24 ore, relativamente alla turnazione delle imprese da invitare alle gare. L'idea è del tutto inaccettabile perchè: 1) dimentica che nel turno vanno inserite decine di migliaia di imprese straniere, per cui l'operazione è assurda; 2) che ridurre il numero degli inviti è un palese ostacolo al libero mercato ed ai principi della concorrenza.

## 13) Le garanzie

L'esperienza anglosassone e francese possono fornire utili insegnamenti. Qualsiasi compagnia di assicurazione di un qualche livello propone da anni al mercato delle commesse pubbliche forme di garanzia più che idonee.

Si ricorda che fino al 1962 - epoca in cui l'emanazione del vigente capitolato speciale sui LL.PP. ne segnò l'eliminazione - esisteva la figura del sostituto dell'appaltatore, cioè di un imprenditore di riserva che poteva subentrare al primo in casi di particolare gravità (fallimento, morte, risoluzione per inadempimento, ecc.).

Fondendo i due istituti, la legge potrebbe prevedere (come negli Stati Uniti) che l'assicurazione, in caso di necessità, possa scegliere fra pagare una somma oppure inviare sul cantiere un'impresa di sua fiducia ed avente una qualificazione analoga a quella esclusa; il compito del nuovo imprenditore ben potrebbe essere quello di continuare, alle stesse condizioni, l'opera interrotta dalla prima.

Alla P.A. infatti interessa realizzare il manufatto ad un certo prezzo ed entro un certo termine e non lanciarsi in poco interessanti, quanto inutili, diatribe giudiziarie.

#### 14) L'esecuzione delle opere

L'attuale sistema è astrattamente valido, in quanto tarato sulla figura del direttore dei lavori, che essendo originariamente un funzionario dipendente, opera praticamente sotto il severo controllo della P.A.

Quando invece la direzione dei lavori è affidata al professionista esterno, sarebbe opportuno imporre una garanzia ad hoc.

Ma per fare questo sarebbe sufficiente imporre alla P.A. di curare con maggiore attenzione, sia il contratto di incarico professionale che il capitolato di appalto, inserendo nei documenti un banale obbligo di copertura assicurativa; visto che a tanto non si è a tutt'oggi arrivati in sede contrattuale, è forse il caso di fissare l'idea in un articolo della legge di riforma.

Senza una precisa previsione di legge sarà difficile controllare la direzione lavori, anche perchè la prassi ha consolidato l'uso di conferire al progettista, oltre all'incarico di dirigere i lavori, anche quello di stilare i capitolati. su questa aperta violazione dei diritti della classe forense tacciono anche gli ordini professionali, e pertanto non si può pretendere che il tecnico, nel preparare il contratto, ponga delle clausole a suo stesso danno.

Comunque per individuare il tecnico esterno responsabile potrebbe essere valido il criterio di stabilire un tetto sotto il quale l'affidamento è libero e sopra il quale bisogna espletare una gara. Ciò è perfettamente in linea con la recente direttiva servizi, che prevede appunto questo sistema anche per alcuni incarichi professionali.

\* \* \* \*

Il subappalto è il terreno sul quale si sono formate le condizioni cui è imputabile il mancato sviluppo del mercato e della qualità. Qui il legislatore non è mai intervenuto in modo incisivo se non per emanare norme repressive che hanno indotto la CEE a chiedere al Governo italiano di modificare l'antimafia.

La concezione italiana del sub appalto, inteso come sinonimo di lavoro nero, è uno dei momenti di maggior contrasto con la logica comunitaria, che è protesa a favorire in tutti i modi possibili la distribuzione dei lavori, delle forniture e dei servizi compresi in una grande commessa.

Si è oggi determinato un braccio di ferro, che ci vedrà naturalmente perdenti, fra alcuni ministeri, da una parte, che vedono con sfavore il sub appalto ed altri ministeri e la CEE, dall'altra che, invece, si battono per la tutela ed il potenziamento della P.M.I. e l'incremento della qua-

lità.

Anche questo è un argomento meritevole di fare la sua comparsa nell'ambito di una legge di riforma degna di essere ricordata come una tappa storica per la partecipazione dell'Italia all'Europa.

\* \* \* \*

Ma anche il sub appalto, che non è certamente di scarso peso economico e giuridico, deve essere considerato un satellite di quello che è il vero punto qualificante della riforma, e cioè il concetto secondo il quale: poiché l'opera pubblica è il risultato del lavoro di più imprese, è categorico dare a questi specialisti una pari dignità e quindi un riconoscimento giuridico proporzionale al loro peso tecnico professionale.

Malgrado le dichiarazioni ufficiali sulla qualità delle imprese e sulla tutela della piccola e media impresa, ciò oggi non avviene, di conseguenza le ditte aventi il maggiore bagaglio tecnologico sono alla mercé di grosse imprese generali che dettano le condizioni del contratto lucrando ben al di là del giusto compenso spettante a chi deve coordinare il lavoro altrui.

In parole povere, la sorte delle imprese specialistiche, nell'ambito delle commesse pubbliche, è legata all'auspicabile nuova disciplina dei seguenti istituti: il general contractor, il consorzio di imprese, l'associazione temporanea di imprese e il subappalto.

Oggi queste forme giuridiche non si limitano a soddisfare la funzione di regolamentare dei rapporti liberamente sorti fra ditte, ma servono anche per coprire operazioni che danneggiano la qualità e la P.M.I.

Spetta alla legge il compito di stabilire con chiarezza l'obbligo della P.A. di accertare se l'aggiudicatario esegue l'opera in proprio, con i propri soci o con subappaltatori, perchè così come al ometto di preselezionare le imprese l'Ente, ha il diritto di scegliere le migliori, allo stesso tempo deve assolvere al successivo dovere di verificare, che quegli stessi soggetti eseguano la parte di opera che si sono impegnati a realizzare.

Dietro lo schermo dei consorzi e dei subappalti, delle sub forniture a cascata, ecc.. si sono spesso celate situazioni del tutto contrarie all'economicità, al buon senso, oltre che alle norme sulla sicurezza sul lavoro e degli impianti. Mancando leggi chiare su questo punto e non essendovi delle precise responsabilità, è stato facile per politici, imprese, direttori dei lavori e buro-

crati agire indisturbati. In questo clima di carenza legislativa anche le imprese più qualificate, essendo prive di tutela giuridica, se vogliono lavorare devono stare al gioco.

Tutte le cose dette nei tredici punti che precedono e quelle da trattare nei restanti quattro, sono subordinate a questo concetto di fondo, che costituisce la colonna portante di una riforma che voglia essere tale e non l'ennesima riattintatura di un edificio fatiscente.

\* \* \* \*

Una variante ad un progetto esecutivo può significare prevalentemente: a) un ripensamento dell'ente; b) un errore di progettazione; c) una connivenza (politico-progettista-burocrate-impresa) nel dare inizio ad un'opera sbagliata.

In tutti questi casi esistono delle responsabilità che la Corte dei Conti sta inutilmente denunciando da decenni e che qualsiasi giudice può accertare. Manca invece una norma che chiaramente perimetri queste responsabilità.

\* \* \* \*

I punti dolenti dei collaudi sono: i tempi e gli onorari: ambedue meriterebbero una seria revisione.

#### **15) Il costo delle opere**

I primi due punti sono fin troppo ovvi. Ogni operatore privato compie delle ricerche di mercato e degli studi di fattibilità prima di iniziare qualsiasi lavoro: solo la P.A. italiana, istituzionalmente priva di esperti, si avventura su strade i cui sbocchi sono quasi costantemente disastrosi. Considerata la situazione attuale, qualsiasi innovazione, coordinata con la legge 241/90, sarà gradita all'imprenditoria sana.

\* \* \* \*

I tre punti successivi dimostrano quanto peso abbia avuto la stampa nel confondere le idee dei non addetti ai lavori sui concetti di revisione prezzi, perizie di variante a fatti sopravvenuti. Il marasma in cui si trova la materia non dipende dalla revisione prezzi, che è un fenomeno fisiologico, bensì dalla progettazione avventata, dallo slittamento doloso dei lavori e dalle perizie di variante autorizzate solo o sopperire agli errori tecnici.

L'appalto è un fenomeno economico e l'appaltatore entra in lizza per guadagnare: spetta all'ente controllare che il guadagno sia congruo, senza cercare di scaricare sul privato i rischi della gestione.

Quanto alle anticipazioni, il sistema italiano è da rivedere.

Anticipare un 10% sull'intero appalto è esagerato quando la P.A. paga tempestivamente i vari stadi di avanzamento. Ma se cronicamente l'Amministrazione ritarda il pagamento allora, l'eccesso di anticipazione è un equo compenso per gli ingiustificabili ritardi. Comunque sarebbe opportuno ricordare che i ritardi sono spesso imputabili ad assurdità burocratiche che andrebbero eliminate.

#### **16) Affidabilità e qualificazione delle imprese**

Se il legislatore (prima che la CEE intervenga come al solito) non imposta in modo corretto il grosso problema individuato al punto 14, l'intera riforma sarà inidonea a permettere il salto di qualità che ne giustifica l'adozione.

#### **17) Il sistema delle responsabilità**

Quando si sarà data attuazione alla legge 241/90, gran parte del problema sarà stato risolto.

Allo stato la portata innovatrice della riforma rischia di naufragare sugli scogli di un'attuazione che è caritatevole definire insoddisfacente.

#### **18) Il sistema dei controlli**

Cercare di contenere con le tecniche burocratiche un fenomeno economico significa strangolare il mercato e favorire la corruzione.

L'esperienza recente ha dimostrato che, malgrado gli organi di controllo, si sono svolte proce-

---

dure di appalto al di fuori di ogni norma.

Si propone di articolare un rimedio (imperfetto da modificare e arricchire con l'esperienza) che rispetti la direttiva 89/665 ampiamente e manifestatamente disattesa dall'art. 13 della legge 19.2.1992 n. 142.