

ALLEGATO N. 44

Risposte fornite dalla Federazione Italiana Lavoratori Legno Edilizia e Affini, aderente alla CGIL, dalla Federazione Italiana Lavoratori Costruttori e Affini, aderente alla CISL, e dalla Federazione Nazionale Edili Affini e del Legno, aderente alla UIL

PAGINA BIANCA

C O N F E D E R A Z I O N I

C G I L

C I S L

U I L

=====

SINDACATI NAZIONALI DELLE COSTRUZIONI

FENEAL-UIL

FILCA-CISL

FILLEA-CGIL

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI DI ESECUZIONE
DELLE OPERE PUBBLICHE

AUDIZIONE

29 SETTEMBRE 1992

PREMESSA

Le vicende giudiziarie in corso sono l'ulteriore riprova dell'esigenza di un'urgente riforma della disciplina delle commesse pubbliche e specificatamente delle regole, degli strumenti, dei concreti comportamenti che devono informare l'azione dei diversi soggetti impegnati nel ciclo di realizzazione delle opere e dei lavori pubblici.

Tali nuove regole devono consentire di coniugare il massimo di trasparenza e di efficacia nella gestione dei flussi della spesa in questo comparto decisivo per lo sviluppo e la modernizzazione del Paese.

Esigenza questa tanto più impellente a fronte della sempre già grave caduta dell'attività produttiva e quindi dell'occupazione, causa la contrazione della spesa per gli investimenti pubblici e il blocco del credito, che si sommano alle tradizionali lentezze e vischiosità nelle procedure per l'esecuzione delle opere già finanziate.

La moralizzazione del settore deve annullare quegli spazi e quelle opportunità su cui si sono costruiti gli intrecci fra politica e affari, che a loro volta sono il principale brodo di coltura degli inquinamenti mafiosi e criminali.

2 . -

Il D.d.L. n.5998, approvato dal Senato nella scorsa legislatura, può rappresentare un positivo punto di partenza per la definizione del nuovo testo legislativo, introducendo in esso quegli elementi rafforzativi, aggiustamenti e integrazioni la cui necessità è resa ancor più evidente dalle clamorose vicende degli ultimi mesi, di fronte alle quali il Paese chiede tempestive risposte.

Il nuovo quadro normativo deve prioritariamente affrontare le seguenti questioni:

- Occorre ricostruire gli strumenti e la prassi per una reale programmazione delle decisioni di spesa e di investimento ai vari livelli, partendo da un momento decisionale nazionale, almeno per le scelte programmatiche di maggior rilievo, con vincoli e certezze finanziarie e temporali. La sede che si individua, a questo fine, è quella del CIPE. Analogo momento va determinato a livello regionale.
E' necessario a questo fine che vengano superate tutte le diverse forme di legislazione speciale e straordinaria, che hanno favorito anche l'abnorme ricorso alla trattativa privata e l'abuso della concessione, con le negative conseguenze a tutti ben note (insufficienza dei livelli progettuali, discrezionalità nella scelta degli esecutori, carenza di controlli sui lavori del pubblico concedente, lievitazione talvolta incontrollata e abnorme dei tempi e dei costi di costruzione).
- Va perciò riformato il sistema dei contratti pubblici, non solo quelli relativi alle opere, ma anche quelli di fornitura e di servizio.

- Tali nuove regole devono comportare la qualificazione di tutte le strutture e gli uffici pubblici preposti, il cui degrado è una delle cause non secondarie dell'attuale situazione, affermando realmente, nella gestione delle procedure di spesa e di investimento il principio fondamentale della separazione fra ruoli politici e compiti amministrativo - gestionali e perciò la piena responsabilizzazione dei pubblici funzionari, utilizzando a fondo anche le potenzialità della recente legislazione in materia (come le L.142/90, 241/90, 203/91).
- A questo fine va anche potenziato il sistema dei controlli, dando piena efficacia a strumenti già oggi previsti dalla legge, quasi del tutto inapplicati, come quelli contenuti nella L.203/91, e istituendo nuovi strumenti per il controllo di gestione e di efficacia sui contratti pubblici come la Commissione Centrale per i pubblici contratti, come articolazione della Corte dei Conti, di cui al par.7) delle nostre risposte al questionario.
- Le questioni specifiche che tale riforma deve affrontare prioritariamente riguardano: la scelta del contraente e i criteri di aggiudicazione (par.11 e 12), la qualità della progettazione (par.9), la formazione dei prezzi e il costo delle opere (par.15).
- Riteniamo inoltre indispensabile intervenire sulla disciplina dei subappalti, così come regolamentata dall'art. 34 del D.L.n. 406/91, poichè sono inaccettabili e pericolose alcune modificazioni dell'art. 18

della L. 55/90, che dovrebbero entrare in vigore dal 1° gennaio 1993.

- E' indilazionabile inoltre l'adozione di una norma specifica che consideri l'intero cantiere come unità produttiva unica ai fini della possibilità per i lavoratori di eleggere la propria rappresentanza sindacale. Oggi in gran parte dei cantieri ciò non è possibile causa la presenza di imprese diverse che quasi mai raggiungono il limite fissato dalla L. 300/70, lasciando quindi quei lavoratori totalmente scoperti sotto il profilo della tutela sindacale in materia di sicurezza, previdenziale, contrattuale.

La riforma delle regole degli strumenti che presiedono al ciclo di realizzazione delle opere pubbliche, oltre alla necessaria moralizzazione, contribuirà indubbiamente anche all'efficacia della spesa, con la riduzione dei tempi e dei costi di costruzione, il miglioramento della qualità delle opere, con effetti positivi sugli stessi equilibri della finanza pubblica.

Ma una domanda pubblica programmata, qualificata e trasparente sarà fattore determinante anche per la qualificazione e la specializzazione del sistema delle imprese di costruzione, affermando una reale concorrenza fra i soggetti operanti nel mercato delle opere pubbliche. Ciò è tanto più importante in vista della completa liberalizzazione dei mercati comunitari, e certamente potrà avere positive ripercussioni sulle stesse condizioni di lavoro e sulla stessa stabilità di occupazione (l'edilizia detiene il triste primato degli infortuni gravi e mortali sul lavoro, certamente anche a causa dell'arretratezza della "qualità industriale" del settore).

1) L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA VIGENTE

- a) Il quadro generale complessivo di fronte al quale ci si trova è quello di una generale disapplicazione o applicazione parziale delle normative in materia di opere e lavori pubblici.

I fenomeni sono quelli noti: bandi anomali (ben raramente vengono rispettate le prescrizioni del D.P.C.M. n.55/91); opere che in gran parte iniziano senza una vera progettazione esecutiva; abuso della trattativa privata; ricorso ingiustificato ai criteri di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della procedura dell'appalto concorso; carenze nelle attività di direzione lavori e di collaudo; violazione generale e aggiramento (anche attraverso i contratti di fornitura con posa in opera) delle normative di limitazione e regolazione del subappalto (art.18 L. 55/90), comprese le norme di sicurezza, quelle previdenziali e contrattuali, ecc. ecc.

- b) La normativa che disciplina i lavori pubblici - come è ormai universalmente riconosciuto - è caratterizzata da una vera e propria giungla di leggi, decreti, regolamenti, circolari, normative regionali, che via via si sono sommate, intrecciate, sovrapposte: un quadro all'apparenza altamente vincolistico, ma che nei fatti - appunto per la sua farraginosità e complessità - lascia ampi margini di discrezionalità che consentono il diffondersi di comportamenti scorretti, della violazione delle norme, dell'illegalità.

- 2) Una delle carenze più evidenti della normativa vigente consiste nella mancata individuazione delle responsabilità e delle relative sanzioni. In tale direzione si muove la L. 241/90 (artt. 4 - 5 - 6), con l'istituzione del responsabile del procedimento.

- 3) Quanto all'ultimo quesito (stato di attuazione delle L. 203/91, 241/91 e 142/91), a quanto ci risulta, ci troviamo di fronte ad una generale disapplicazione di alcune delle disposizioni più innovative di tali leggi, che possono avere grande incidenza -ove applicate- proprio nel settore delle opere pubbliche.

Non ci risulta che siano state istituite le unità specializzate, che pure possono svolgere un ruolo importante a supporto dell'attività degli enti locali; nè parimenti che siano stati istituiti o operino in direzione del comparto delle opere pubbliche i Comitati Provinciali della Pubblica Amministrazione (art.17, L. 203/'91); nè che si sia fatto ricorso in qualche caso all'istituzione dei collegi di ispettori, di cui all'art.14, sempre della L. 203.

Consideriamo ancora insufficiente l'applicazione che gran parte dei regolamenti degli enti interessati danno all'art.51 della 142/90. Registriamo, fra l'altro, che quasi il 50% di tali enti non ha ancora approvato i regolamenti ex art. 59 della stessa L. 142.

La delega di competenza e responsabilità ai funzionari e dirigenti è ancora insufficiente; mentre in generale non si è individuato il nesso fra nuove regole e adeguamento dell'organizzazione degli uffici.

Non ci risulta che si sia generalizzata la designazione del responsabile del procedimento (almeno per quanto riguarda i pubblici appalti); nè che si sia provveduto a disciplinare in modo soddisfacente - e in riferimento alle specificità del settore delle opere pubbliche le importantissime disposizioni contenute nel capo III della L. 241 (partecipazione al procedimento amministrativo).

2) LA RAZIONALIZZAZIONE E IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA

Riteniamo che l'esigenza prioritaria che si pone è quella di pervenire a un "testo unico", che raccolga e riordini tutte le normative in materia, sul modello del "code des marchés publics", adottato in Francia.

Il testo, contenente le norme di carattere generale, anche sulla base delle direttive comunitarie, dovrebbe prevedere le materie specifiche e di dettaglio da demandare ai regolamenti e/o alla normazione regionale.

Per quanto riguarda l'ultimo quesito (le procedure di riordino), riteniamo che occorra comunque partire dalla nuova legge-quadro in materia di opere pubbliche, che dovrebbe anche contenere le previsioni sulle materie oggetto di rinvio ai regolamenti e alle normative regionali. Contestualmente all'approvazione della legge, il Parlamento dovrebbe approvare una delega legislativa per il riordino e il coordinamento dell'intera materia, nell'ambito di un testo unico.

La nuova normativa e le sue procedure gestionali devono comportare l'annullamento di tutte le leggi, norme

regolamenti di carattere regionale, locale, ecc., contrastanti con i contenuti della legislazione nazionale e comunitaria.

3) L'ADEGUAMENTO ALLA NORMATIVA COMUNITARIA

L'esigenza prioritaria che avvertiamo è quella di evitare i tempi troppo lunghi che fino ad ora hanno caratterizzato l'iter di recepimento delle direttive comunitarie.

Tutti gli enti pubblici e le P.A. devono essere vincolati, anche nelle more degli iter di recepimento, ad osservare quelle norme di tutela del mercato e della concorrenza troppo spesso eluse da norme e/o concreti comportamenti (a livello nazionale, regionale, o locale) che puntavano a costruire "aree protette" per determinate imprese (come anche i recenti affidamenti dei lavori per la TAV).

4) LA NORMATIVA ANTIMAFIA

Abbiamo già rilevato in premessa come le collusioni, le distorsioni alle regole di una reale concorrenza fra i diversi soggetti che operano nel mercato dei lavori pubblici sono un brodo di coltura quanto mai fertile per le infiltrazioni della criminalità organizzata, che attraverso gli appalti pubblici e i subappalti ricicla i proventi delle attività criminali, rafforza ed estende il proprio dominio territoriale, anche attraverso la rete di collusioni e di complicità con settori della politica e della P.A.

./.

E' certo che la qualificazione e la trasparenza della domanda pubblica, l'affermazione di reali procedure concorsuali per ogni tipo di affidamento potrebbero concorrere potentemente ad elevare il livello qualitativo del mercato, al prevalere di imprese realmente tali sul piano industriale, e quindi - anche per questa via - a ridurre al minimo l'area potenziale per l'infiltrazione della criminalità organizzata.

Non va dimenticato però che già oggi, in alcune aree del Paese, alcune attività di subappalto e soprattutto di fornitura, nolo, subfornitura (calcestruzzo, movimenti terra, ecc.) sono pressochè monopolizzate da organizzazioni criminali e che così la mafia arriva a controllare l'intero investimento, l'impresa mafiosa cresce e si ramifica.

Abbiamo in premessa rilevato l'insufficienza e la pericolosità, per diversi aspetti, dell'art.34 del D.L.406/90, peraltro già segnalate dalle competenti commissioni parlamentari, in sede di discussione della delega al Governo (v. in proposito i relativi atti delle due Camere).

Chiediamo perciò che l'art.34 non entri in vigore - così come previsto - dal 1 gennaio 1993; che venga ripristinato l'art.18 della L.55/'90, ove non fossero intervenute nell'art.34 le necessarie modifiche, quali: l'eliminazione del silenzio-assenso per il procedimento di autorizzazione del subappalto, che deresponsabilizza ulteriormente la pubblica committenza, intorno a materie di tale rilevanza e delicatezza; un maggior impegno del pubblico committente alla verifica dei requisiti tecnico-economici del subappaltatore, in aggiunta all'iscrizione all'A.N.C. (ex art.20 della L.646/'82); come previsto in

altre legislazioni il committente dovrebbe conoscere e dare il proprio benestare per tutte le imprese specialistiche candidate ad eseguire lavori in subappalto, comunque prima dell'inizio dei lavori (non solo perciò in riferimento a quei limitati lavori ad alta specializzazione da indicare all'atto dell'offerta, di cui sempre all'art.34).

Vi è poi il problema delle clausole di tutela sociale, di cui ai c.7 e 8 dell'art.18, che vanno rafforzate e rese gestibili da parte dei lavoratori, attraverso la norma -cui già abbiamo accennato in premessa- che definisca il cantiere come "unità produttiva".

La normativa sui subappalti che deve essere approvata, sulla linea di quanto già previsto nella L.55/90, deve promuovere le reali specializzazioni all'interno del ciclo industriale edile; incentivando così anche quelle associazioni verticali d'impresa, in cui le imprese specialistiche possono concorrere a qualificare l'offerta e la sua valutazione da parte del committente; e a disincentivare insieme il fenomeno delle "scatole vuote", che sono tutto tranne che vere imprese di costruzione.

Riteniamo che più in generale, per quanto riguarda la normativa antimafia, vadano resi più vincolanti e penetranti i controlli sulle imprese aggiudicatarie e su quelle di subappalto, dalla fase di gara e in corso d'opera, anche per meglio accertare la trasparenza degli assetti proprietari, i collegamenti con altri soggetti.

5) L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE

Ci limitiamo a sottolineare che condividiamo pienamente l'esigenza di estendere la normativa agli enti pubblici economici, anche nella configurazione di società per azioni cui attualmente si vanno orientando, e alle società miste. Il criterio discriminante deve essere rappresentato non dalla forma giuridica, ma dai contenuti della loro attività, da forme di partecipazione al capitale e dal controllo da parte di pubbliche amministrazioni.

Riteniamo necessaria, in sintesi, un'interpretazione estensiva, ma corretta, delle dizioni delle due direttive CEE, 89/440 e 90/531, che faccia rientrare nella disciplina sulle opere pubbliche l'insieme del cosiddetto settore pubblico allargato.

6) L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE E DI INDIRIZZO DEL SETTORE.

Si tratta di un punto di grande rilevanza, anche alla luce dell'attuale grave situazione dei conti pubblici.

Le scarse risorse disponibili vanno orientate a reali priorità e attraverso strumenti capaci di mobilitare il concorso di risorse private.

Consideriamo positiva l'innovazione introdotta dal D.L. 5998, che vincola le amministrazioni aggiudicatrici a predisporre una programmazione triennale scorrevole delle opere.

Tale scelta impone un più puntuale rapporto - per la gestione delle risorse finanziate dal centro - fra contenuti della legge finanziaria, ruolo del CIPE e di altri organismi, come la Conferenza delle Regioni.

Il coordinamento della programmazione triennale con la programmazione finanziaria si pone come un'esigenza fondamentale.

E' necessario che vengano eseguite solo opere dotate dell'intera copertura finanziaria o - in casi limitati - finanziate per lotti funzionali.

Riteniamo inoltre che la programmazione dei lavori da eseguirsi nel triennio, di cui all'art.4, c. 2 del D.d.L. n. 5998, debba essere definita in base ad adeguati "studi di fattibilità", non generici, i cui requisiti minimi la legge o il regolamento dovrebbero definire.

Anche alla luce di quanto sopra, appare necessaria la costituzione, di un apposito fondo di rotazione, che possono utilizzare le pubbliche amministrazioni, per gli adempimenti necessari per accedere al finanziamento. Una apposita proposta di legge ci risulta era già stata avanzata nella scorsa legislatura.

Deve finire così la prassi tanto perversa quanto diffusa in base a cui è la disponibilità del progetto, fornito da qualche privato, che vanta anche le "entrate" necessarie per il finanziamento, a determinare le priorità di investimento e - prima ancora - anche le scelte urbanistiche.

Riteniamo, in conclusione, che vada generalizzato e, in alcuni casi reso vincolante il ricorso all'accordo di programma di cui all'art. 27 della L. 142/90.

7) IL SISTEMA DELLE COMPETENZE.

Il dato della frammentazione dei centri di spesa è certamente un aspetto che incide negativamente sul sistema delle commesse pubbliche, ed è indubbiamente aggravato dall'inadeguatezza di gran parte delle P.A. sotto il profilo tecnico-organizzativo.

Nè, d'altra parte, il problema posto nel quesito è di facile soluzione, dato l'assetto istituzionale dello Stato, fondato su un'ampia rete di autonomie.

Il problema posto si deve affrontare con una revisione e riduzione dei centri di spesa, anche utilizzando il ricorso agli strumenti già previsti nella L. 142/90 (forme associative, accordi di programma).

Esso va affrontato anche sui seguenti versanti.

Da un lato, attraverso una riforma della normativa in materia di opere pubbliche, tale da imporre a tutti gli enti e alle pubbliche amministrazioni l'adeguamento dei propri modelli organizzativi e gestionali (p. es.: nomina e poteri del responsabile del procedimento, competenze e responsabilità dirette in materia di progettazione, procedure di gara, direzione lavori, collaudi, ecc.), avviando così in tempi rapidi un'inversione di rotta rispetto ad una prassi che via via ha portato ad uno

svuotamento di poteri, responsabilità, funzioni, delegate in gran parte a soggetti esterni alla P.A., sul cui operato spesso essa non è oggi in grado nemmeno di esercitare l'indispensabile azione di controllo e di vigilanza.

Oggi il sistema delle competenze è essenzialmente organizzato per tipo di opera; è accaduto così che, specie in riferimento alla legislazione speciale e straordinaria, piccole amministrazioni prive di adeguate strutture tecniche, si siano trovate a gestire appalti di rilevanti dimensioni.

Dall'altro lato riteniamo perciò sia utile prevedere che la committenza possa (e in alcuni casi debba) avvalersi di strumenti o di istanze superiori di coordinamento e/o di supporto, come le unità specializzate di cui all'art. 14 della L. 203/91, i cui compiti potrebbero essere ulteriormente qualificati ed estesi nel campo della gestione tecnico-contrattuale per gli enti locali e per le attività proprie della regione.

Per quanto riguarda l'ipotesi di istanze di coordinamento a livello nazionale, formuliamo due proposte:

- la ridefinizione dei compiti e del ruolo del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in funzione di una sua qualificazione come autorità di indirizzo e di controllo tecnico-scientifico sui grandi interventi urbani e territoriali.
- l'istituzione di una Commissione centrale per i pubblici contratti di appalto, come articolazione

della Corte dei Conti, con funzioni di definizione di di elementi istruttori indispensabili per i "controlli di gestione" (sistemi di affidamento, valutazione dei costi, definizione di metodologie progettuali standardizzate, ecc.), con poteri di indirizzo dei comportamenti delle stazioni appaltanti e di sostegno alla loro azione. Le funzioni di controllo di tale articolazione della Corte dei Conti dovrebbero perciò esercitarsi non solo a posteriori, ma anche a monte e nel corso dell'attività contrattuale. Ai fini di cui sopra è necessario prevedere la costituzione di articolazioni periferiche della Commissione.

Ciò comporta anche l'esigenza di ridefinire radicalmente le funzioni dei CORECO.

8) LA SCELTA DEL SISTEMA DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE

Riteniamo che l'istituto della concessione - così come definito e delimitato nella direttiva n.89/440 (concessione di costruzione e gestione) - rientri in quelle forme contrattuali che possono - se correttamente regolamentate e gestite - incentivare lo spostamento dei rischi connessi all'investimento dalla P.A. al sistema delle imprese.

La concessione deve essere finalizzata al reperimento delle risorse da destinare alla realizzazione di

./.

particolari sistemi infrastrutturali o di servizio, o per altri grandi programmi d'investimento.

Le permanenti difficoltà della spesa pubblica, infatti, che verosimilmente non saranno superate nei prossimi anni, sommate all'esigenza di favorire la modernizzazione e la qualificazione del sistema delle imprese e delle sue forme associative, sempre più chiamate al confronto con le grandi imprese europee, richiedono l'incentivazione e la promozione d'iniziative di sostegno per l'autofinanziamento, totale o parziale, delle grandi infrastrutture di servizio tariffabili.

Condividiamo la necessità di una regolazione più puntuale di tale istituto, meglio di quanto non sia previsto dal D.L. 406/'91 e dal D.d.L. 5998.

E' necessario che tale regolazione definisca:

- i criteri per le procedure concorsuali cui comunque deve ricorrere il pubblico committente;
- gli obblighi cui si deve attenere l'ente pubblico sul piano progettuale, dei contenuti del capitolato e del contratto, le relative procedure di affidamento e di qualificazione, affinché la scelta del concessionario, i lavori di realizzazione dell'opera e la successiva gestione corrispondano pienamente alle esigenze poste.

A tal fine - anche in sede di regolamento - ravvisiamo l'opportunità di definire uno schema di convenzione cui dovrebbero attenersi gli enti concedenti.

Altra questione è quella forma particolare di affidamento che D.d.L. n.5998 (art.3) definisce impropriamente "concessione di servizi".

Riteniamo più congruo e coerente con lo spirito e la lettera della direttiva CEE sui servizi n. 92/50, che si debba parlare di "contratti di servizi".

Si tratta di attività di supporto alla P.A. che possono essere affidate a terzi tramite l'affidamento di contratti di servizi tecnico-amministrativi.

La normativa deve disciplinare in modo puntuale tali affidamenti, tenendo conto anche delle prescrizioni della citata direttiva CEE. Va previsto, in particolare:

- che a tali contratti l'amministrazione possa ricorrere in presenza di carenze di organico accertate dagli organi dirigenti;
- adeguati requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari dei soggetti affidatari, per la cui scelta è necessario sempre ricorrere alle procedure concorsuali previste dalla direttiva CEE n.92/50;
- la precisazione delle prestazioni che possono formare oggetto di tali contratti (supporti tecnico-organizzativi in materia di programmazione, controllo, progettazione, compiti di stazione appaltante, ecc.), restando sempre le amministrazioni appaltanti

./.

titolari delle scelte in materia di programmazione, di quelle progettuali, dei contratti che regolano i rapporti con i progettisti e con gli aggiudicatari dei lavori;

- che i soggetti affidatari di tali contratti non dovranno in nessuna forma concorrere all'esecuzione dell'opera e che il contratto di servizi non dovrà comprendere nemmeno la progettazione, fatta eccezione per gli studi preliminari e di fattibilità.

9) LA PROGETTAZIONE DELLE OPERE

La progettazione rappresenta uno snodo decisivo nel ciclo di realizzazione delle opere pubbliche, la cui corretta soluzione è un elemento condizionante per l'affermazione di una reale trasparenza ed efficacia delle procedure e dell'azione di tutti i soggetti in esse coinvolti.

Correttamente il questionario individua un fattore condizionante nell'esigenza di dotare la P.A. di adeguate competenze professionali e di organismi tecnici, di strutture tecniche efficienti e moderne, in grado di garantire, direttamente o mediante gli opportuni controlli, un contenuto di livello realmente esecutivo dei progetti.

Il D.d.L. n.5998 fornisce una prima positiva risposta ad alcune esigenze legate alla progettazione.

Ma alcune questioni vanno meglio definite, importanti lacune vanno colmate.

Ci limitiamo a segnalare, data l'ampiezza e la complessità del problema, alcune questioni di fondo:

- 1) Condividiamo la ripartizione della progettazione in tre livelli successivi di definizione tecnica (preliminare, definitivo, esecutivo), prevista nel citato D.d.L., anche in ragione della necessaria coerenza che deve essere perseguita fra livelli progettuali posti a base di gara e i tre diversi oggetti di appalto di lavori pubblici, di cui alla direttiva comunitaria n.89/440. Riteniamo però che occorra precisare meglio la definizione tecnica dei tre livelli.
- 2) Condividiamo anche la disposizione, sempre contenuta nel citato D.d.L., in base a cui il progetto preliminare - quello che cioè deve definire le caratteristiche e le prestazioni fondamentali dell'opera - deve essere sempre a carico della P.A. committente.
- 3) La nuova normativa deve comunque affermare una regola generale: le gare vanno bandite su progetti esecutivi, redatti di regola dai servizi tecnici del pubblico committente, titolare dei lavori. Solo in caso di carenze accertate dell'organico (e previo ricorso all'unità specializzata ex art.14 L.203/'90), o in presenza di progetti di particolare complessità, la progettazione può essere affidata, con delibera motivata, a società d'ingegneria o ad altri soggetti dotati della necessaria qualificazione. Gli incarichi di progettazione vanno comunque affidati mediante procedure concorsuali, secondo quanto previsto dalla direttiva comunitaria che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, e

previa qualificazione dei candidati, anche in riferimento alle caratteristiche dei lavori in oggetto.

- 4) Attualmente la responsabilità dei progettisti è collegata o a comprovate intenzioni di dolo, o all'accertamento di imperizia grave. E' necessaria indubbiamente una più diffusa responsabilità, che imponga maggiore cautela nel sottoscrivere la validità degli elaborati tecnici. Le vie possibili sono tre: una maggiore responsabilità disciplinare, una maggiore responsabilità contrattuale, le sospensioni o interdizioni agli incarichi.

- 5) La legge deve prescrivere che il progetto esecutivo sia sempre corredato di accurate indagini geologiche, sondaggi e quant'altro è necessario per ridurre al minimo ogni "sorpresa" e le conseguenti varianti in corso d'opera.

- 6) Al progetto esecutivo deve essere sempre allegata una prima specificazione delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori, in rapporto con i rischi derivanti dalla specificità dell'opera da realizzare, in base alla direttiva CEE n.92/57, del 24.6.92, riguardante le prescrizioni minime in materia di sicurezza e igiene del lavoro nei cantieri. Essa prescrive infatti una pianificazione della sicurezza che deve partire dall'intreccio con la progettazione e con la responsabilità in proposito del committente, che definisce a questo modo le linee guida per la redazione del piano di sicurezza da parte delle imprese che concretamente eseguiranno l'opera.

- 7) E' anche da condividere la disposizione, contenuta nel c.2 dell'art.3 del D.d.L. 5998, in base a cui i soggetti appaltanti possono stipulare i contratti di appalto aventi per oggetto la progettazione e l'esecuzione dei lavori, o l'esecuzione dei lavori con qualsiasi mezzo esclusivamente con riferimento a lavori di particolare complessità e adottando un provvedimento motivato.
- 8) Nei casi limitati di ricorso alle due precedenti fattispecie di oggetto di appalto, è necessario prescrivere che i lavori non possano mai iniziare prima che sia completato il progetto esecutivo; e in questo caso il contratto deve essere a prezzo chiuso, per garantire meglio la P.A. sui tempi e sui costi di esecuzione.

Da quanto precede risulta che le procedure di gara e gli stessi criteri di aggiudicazione non possono prescindere in generale dal tipo di apporto progettuale che viene richiesto alle imprese (e qui in parte trovano risposta anche alcuni quesiti del p.12 del questionario).

In proposito riassumiamo sinteticamente i seguenti punti:

- quando viene posto in gara un progetto esecutivo da parte dell'amministrazione, di norma deve essere utilizzata la cosiddetta "procedura aperta" (cioè il pubblico incanto) e il criterio di aggiudicazione con il metodo dell'offerta prezzi unitari (art. 5, L. 14/'73);
- il ricorso alla licitazione privata (procedura ristretta) e al criterio dell'offerta economicamente più

vantaggiosa deve essere limitato ad opere tecnologicamente complesse e per lavori di notevole entità, che richiedano una particolare qualificazione delle imprese esecutrici e uno specifico apporto progettuale da parte di esse, in termini di varianti ai progetti posti in gara o corredando l'offerta di uno specifico livello progettuale (secondo la tradizionale procedura dell'appalto-concorso).

Occorre infine ribadire il principio, già affermato nell'art.6 c.8 del D.d.L. 5998, della separazione fra i soggetti affidatari degli incarichi di progettazione, dell'attività di esecuzione dell'opera e di quelle di supporto alla P.A.; e quello, di cui all'art. 5, c. 8 in base a cui nei contratti di appalto di progettazione o di esecuzione con qualsiasi mezzo, il titolare dei lavori, nel determinare il prezzo a base d'asta, specifica separatamente l'importo relativo alla progettazione.

10) L'ADEGUATEZZA DELLE PROCEDURE

Le normative comunitarie e quelle nazionali dovrebbero essere sufficienti, ove applicate, ad assicurare la pubblicità e la trasparenza degli atti.

Ci riferiamo in particolare alle disposizioni in proposito contenute nel D.L. n.406, alle l.55/90 (art.20), 14/73 e al D.P.C.M. n.55/91.

Il problema che si pone, anche in questo caso, è quello dei comportamenti degli uffici preposti, della loro organizzazione, dei controlli e delle sanzioni in caso di mancato rispetto della disciplina in materia di trasparenza.

Il nominativo del responsabile del procedimento, a nostro giudizio, deve essere allegato ad ogni bando di gara e la legge deve prevedere esplicitamente -in caso di violazione di una sola delle norme in materia di pubblicità e di trasparenza degli atti- la nullità dell'intera procedura, con le relative sanzioni a carico del responsabile del procedimento.

Riteniamo infine che tutte le regioni debbano dotarsi dei bollettini regionali sugli appalti e sui contratti, di cui già all'art.8 della L.80/83, utilizzando anche gli opportuni strumenti informatici (videotel), sulla scorta del progetto già definito e attuato dalla regione Emilia Romagna.

11) LA SCELTA DEL CONTRAENTE

L'esperienza dimostra che non sono sufficienti i limiti imposti dalle direttive comunitarie per il ricorso alla trattativa privata.

La normativa nazionale deve prevedere, per lavori di ogni importo, disposizioni che limitino il ricorso a tale procedura solo quando venga motivato da situazioni di emergenza, come situazioni di pericolo o simili.

Per "lavori urgenti" si tratta di specificare con chiarezza che deve trattarsi di una urgenza derivante da fatti realmente imprevedibili; vanno pertanto

./.

tassativamente esclusi, tutti i casi in cui l'urgenza derivi da scadenze procedurali o comunque da fatti prevedibili.

Sulla base di tale esigenza è necessario regolare e limitare in forma molto più rigorosa la possibilità di ricorso alla trattativa privata attraverso i cosiddetti "lotti successivi" che devono comunque essere lavori non separabili dal lavoro principale senza gravi inconvenienti e strettamente necessari. Va in ogni caso esclusa la possibilità di utilizzare la trattativa privata per estendimenti degli originari affidamenti ottenuti a trattativa privata.

Nei casi sopracitati le imprese concorrenti devono essere qualificate come nelle gare ordinarie e deve essere assicurata la piena pubblicità dei risultati.

Condividiamo infine l'ipotesi contenuta nel punto 3) relativa alla possibilità di affidare l'espletamento delle procedure di aggiudicazione a specifici organismi tecnici, eventualmente costituiti sul modello delle unità specializzate di cui all'art.14 della L.203/91.

Per quanto riguarda le possibili linee di riforma, in riferimento alla procedura ristretta, abbiamo già avuto modo di rilevare, nel paragrafo dedicato alla progettazione, come a nostro giudizio il ricorso a tale procedura vada limitato agli appalti che non abbiano ad oggetto la semplice esecuzione dell'opera.

12) I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Ne abbiamo già parlato in parte nel paragrafo dedicato alla progettazione.

Riteniamo, in sintesi, che occorra ridefinire la disciplina del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Esso è stato infatti usato in misura troppo discrezionale e generalizzata da parte della pubblica committenza, attraverso procedure non trasparenti e spesso non corrette, ben raramente motivato dalle caratteristiche dell'opera da realizzare.

Il ricorso a tale metodo va previsto solo in casi in cui sia effettivamente motivato, e lo stesso dicasi per quanto riguarda l'appalto-concorso.

Riteniamo giusto l'obbligo di specificare nei bandi di gara i pesi o i punteggi che l'amministrazione intende assegnare ai vari elementi presi in considerazione. Va inoltre precisato che il peso prevalente, da attribuire al fattore prezzo, deve essere superiore a quello dell'insieme degli altri elementi.

La legge deve perciò prevedere che il bando di gara indichi con chiarezza i coefficienti numerici e il metodo adottato per valutare tutti gli elementi dell'offerta; sia in rapporto a quelli esprimibili in forma quantitativa sia quelli riconducibili ad indici qualitativi, che devono anch'essi essere tradotti in coefficienti numerici, attraverso i quali determinare il valore e quindi la conseguente graduatoria delle diverse proposte di carattere progettuale.

L'amministrazione aggiudicatrice prenderà comunque in considerazione le varianti presentate dagli offerenti, solo qualora esse siano conformi ai requisiti minimi che l'amministrazione stessa deve prescrivere.

Un elemento su cui intervenire è quello comunque della composizione e della presidenza delle commissioni giudicatrici, nello spirito e nella lettera dell'art.51 della L.142/90. Quanto all'ultimo punto del paragrafo n.12, non ci resta che ribadire che in tutti gli appalti di sola esecuzione la procedura di gara deve essere soltanto quella aperta e il criterio di aggiudicazione soltanto quello del prezzo più basso, determinato mediante il metodo dell'offerta prezzi unitari.

In ogni caso vanno soppressi tutti i sistemi di aggiudicazione fondati sulle medie.

13) LE GARANZIE

Ci limitiamo a sottolineare la necessità e l'urgenza che anche nel nostro ordinamento venga istituito l'obbligo della garanzia assicurativa del progetto da parte del progettista e dell'opera da parte dell'impresa, e che vengano rafforzate le stesse garanzie di carattere fidejussorio, anche per introdurre, sulla scorta di quanto già avviene in altri paesi europei, figure di soggetti "terzi", interessati in prima persona al buon esito dell'opera.

Inoltre, per quel che riguarda la responsabilità contrattuale, occorre rilevare che la fidejussione oggi prestata, del 5%, potrebbe da subito essere sostanzialmente innalzata almeno al 60% del valore dell'opera.

14) L'ESECUZIONE DELLE OPERE

Abbiamo già rilevato la necessità di generalizzare l'obbligo alla nomina del responsabile del procedimento, che deve fra l'altro esercitare l'alta vigilanza per tutto l'iter di esecuzione dell'opera.

Occorre anche meglio qualificare il ruolo e la responsabilità della direzione lavori, che deve essere svolta dagli uffici tecnici della P.A., mentre eventuali limitate deroghe devono formare oggetto di provvedimento motivato.

In ogni caso la direzione lavori deve essere nominata e retribuita dal soggetto appaltante. I collaudi devono essere effettuati non solo ad avvenuta esecuzione dell'opera ma, per le opere di notevole rilevanza o specializzazione tecnica, anche in corso di realizzazione.

La legge deve stabilire meglio di quanto oggi non avvenga i casi d'incompatibilità per gli incarichi di collaudo, che devono risultare da apposita dichiarazione resa dagli interessati, sotto la loro personale responsabilità.

A cura dell'amministrazione appaltante dovranno essere incluse in apposito albo da pubblicizzare le nomine effettuate (presidenza commissioni, direzione lavori,

collaudi, ecc.), e dovranno essere previste rotazioni tra i funzionari e dirigenti preposti, cui deve essere garantito adeguato riconoscimento sul piano retributivo, sempre ai sensi della L.142/90, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di incentivazione, utilizzando lo stesso fondo per gli incentivi alla progettazione, di cui all'art.21 del D.d.L. n.5998.

Abbiamo già diffusamente parlato, rispondendo ai quesiti contenuti nel paragrafo n.4), dei problemi inerenti la limitazione e la regolazione del subappalto. Aggiungiamo che la nuova legislazione potrebbe dare un contributo importante su questo versante anche attraverso la revisione della normativa in materia di associazioni temporanee orizzontali d'impresa, esigenza questa ulteriormente rafforzata alla luce delle recenti inchieste giudiziarie. Tale revisione dovrebbe prevedere, fra l'altro, che all'atto dell'offerta le imprese riunite indichino le parti dei lavori che ogni singola impresa eseguirà. Più in generale, consideriamo necessario che vengano incentivate quelle forme associative al cui interno siano presenti anche le specializzazioni necessarie all'esecuzione dei lavori.

Per quanto riguarda il quesito relativo al ricorso alle varianti, già nel paragrafo relativo alla progettazione abbiamo posto in rilievo la necessità del ricorso ai contratti a "prezzo chiuso".

La legge inoltre dovrebbe prevedere che, qualora le varianti nel loro complesso eccedano il quinto dell'importo originario del contratto, il committente debba procedere ad una nuova aggiudicazione.

Occorre in proposito ricordare che già la legge 350 del 1895 sottraeva la competenza alla stazione appaltante per le perizie di variante eccedenti il valore di un terzo del fondo assegnato per imprevisti.

15) IL COSTO DELLE OPERE

E' di fondamentale importanza la necessità, evidenziata nei quesiti, di ancorare il rapporto prestazione-prezzo a parametri certi e uniformi, per limitare la variabilità dei prezzi di appalto e, prima ancora, per offrire un supporto indispensabile alla programmazione e alle decisioni di spesa degli enti pubblici e delle pubbliche amministrazioni.

La costruzione di tale sistema è legata alla possibilità di realizzare uno strumento quale l'osservatorio nazionale, già previsto nell'art. 20 del Ddl 5998 e dall'istituzione della Commissione Centrale per i pubblici contratti di appalto, di cui abbiamo proposto la costituzione (v. par. 7), e delle sue articolazioni locali. Ciò comporta l'abolizione delle Commissioni provinciali per la revisione dei prezzi.

La variazione nei prezzi in corso d'opera deve anche essere evitata prevedendo pesanti sanzioni nei casi di ritardo nell'inizio e nell'esecuzione dei lavori, fino alla revoca dell'appalto, sulla linea del "performance bond", già esistente in altre legislazioni dei paesi industrializzati.

Abbiamo già sottolineato come i contratti a prezzo chiuso devono essere un'altra delle strade da perseguire

per evitare la lievitazione dei costi di costruzione e per incentivare lo spostamento dei rischi sulle imprese esecutrici.

Per quanto riguarda l'ultimo punto, relativo alle anticipazioni, consideriamo di grande importanza una modifica della disciplina in materia. Va intanto confutata la tesi in base a cui concedere anticipazioni è un vero e proprio obbligo per l'Amministrazione e non una facoltà.

Va rafforzato il sistema delle penali, nel caso di ritardato inizio dei lavori, quando l'anticipazione è già stata erogata, e comunque la nuova normativa dovrebbe prevedere che essa possa essere erogata dall'appaltatore solo dopo la data di inizio effettivo dei lavori, accertato dal responsabile del procedimento.

16) AFFIDABILITA' E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

In merito al problema posto riguardante l'Albo dei costruttori, riteniamo che sia necessario procedere ad una sua profonda ristrutturazione, partendo dal presupposto che sia comunque indispensabile per il nostro paese uno strumento di certificazione dell'idoneità delle imprese. E' necessario però prevedere un più rapido sistema per la revisione delle iscrizioni, poichè l'iscrizione all'Albo, ove non venga aggiornata, perde sostanzialmente validità.

I provvedimenti di sospensione, di cancellazione dall'Albo sono e devono sempre più rappresentare un importante deterrente rispetto a comportamenti scorretti,

quando non illegali degli affidatari dei pubblici contratti.

Pensiamo comunque che - se compiutamente e correttamente applicato dagli enti committenti - il D.P.C.M. n. 55/91 sia uno strumento quanto mai utile ai fini di un controllo sull'affidabilità e l'idoneità tecnico-finanziaria delle imprese.

Per quanto riguarda gli aspetti concernenti il rispetto da parte delle imprese esecutrici della normativa contributiva e previdenziale e delle norme di sicurezza, abbiamo già avuto modo di porre in rilievo l'importanza di introdurre nella legislazione una disposizione che individui il cantiere come unità produttiva ai fini della possibilità di esercitare in esso i diritti sindacali.

Sottolineamo altre due questioni, in aggiunta a quelle illustrate nei paragrafi precedenti:

- il c. 8 dell'art. 18 della L. 55/90 istituisce il piano di sicurezza, ma non ne regola i contenuti e, se non in minima parte, le procedure applicative. E' necessario a questo fine il sollecito recepimento delle direttive europee in materia; nel frattempo i ministeri competenti, consultando anche le parti sociali interessate, possono emanare delle disposizioni applicative contenenti le linee guida per la gestione del piano di sicurezza cui gli enti appaltanti devono vincolare le imprese esecutrici delle opere.

- La direzione lavori deve annotare sullo stato di avanzamento dei lavori i risultati della verifica di cui al comma 2 dell'art. 9 del citato D.P.C.M. n. 55, e ne deve comunicare gli esiti al responsabile del procedimento che, in caso di esito negativo, deve sospenderne il pagamento.

Per quanto riguarda gli ultimi due paragrafi del questionario (sistema delle responsabilità e sistema dei controlli), pensiamo di aver espresso con sufficiente chiarezza la nostra posizione attraverso le risposte che abbiamo fornito ai quesiti contenuti negli altri paragrafi.