

ALLEGATO N. 58

Risposte fornite dal CRESME Associazione

PAGINA BIANCA



CRESME

Roma, 15 settembre 1992

Egregio Onorevole
Giuseppe Cerruti
Presidente Commissione Ambiente,
Territorio e Lavori Pubblici
Camera dei Deputati
ROMA

Si ringrazia dell'attenzione prestata all'attività del nostro Istituto chiamato a dare un contributo al Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.

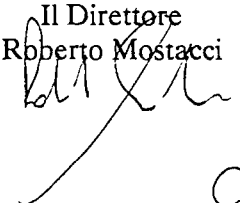
Le considerazioni e proposte che si allegano, elaborate nell'ambito del questionario proposto dal Comitato, derivano da molti anni di studi, analisi e ricerche in materia di interventi sul territorio e di opere pubbliche. Riflessioni che ci hanno recentemente portato a centrare l'attenzione sulla necessità di una tempestiva azione di rafforzamento della Pubblica Amministrazione tecnica, come si può evincere dall'allegato numero monografico di Queste Istituzioni redatto in collaborazione anche con il gruppo di studio Società ed Istituzioni.

Si ritiene opportuno segnalare altresì che il Cresme su richiesta del Servizio Studi della Camera ha fornito un dossier sul tema degli appalti pubblici nell'ambito della "Ricerca sull'impatto del mercato unico su alcuni settori chiave dell'economia italiana" che si allega.

Nel rimanere a Sua completa disposizione e del Comitato da Lei presieduto per ogni approfondimento e chiarimento che si riterrà opportuno, si inviano distinti saluti.

Allegati

Il Direttore
Roberto Mostacci



CRESME ASSOCIAZIONE

Via Sebenico 2 - 00198 Roma ♦ Tel. 06/85.43.623-84.13.468 ♦ Fax 06/84.15.795
Codice Fiscale 01247380585 ♦ Partita IVA 00976751008

PAGINA BIANCA



CRESME

**CONSIDERAZIONI E PROPOSTE NELL'AMBITO DEL
QUESTIONARIO RIGUARDANTE IL RIORDINO LEGISLATIVO
IN MATERIA DI OO.PP. INVIATO DALLA COMMISSIONE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI**

CRESME ASSOCIAZIONE

Via Sebenico 2 - 00198 Roma ♦ Tel. 06/85.43.623-84.13.468 ♦ Fax 06/84.15.795
Codice Fiscale 01247380585 ♦ Partita IVA 00976751008

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Rigore, distinzione dei ruoli, responsabilità, competenza tecnico-professionale, trasparenza e pubblicità, sono i principi informatori che hanno dettato l'insieme coerente dei pareri dati dal CRESME sulle questioni poste dalla Commissione incaricata della riorganizzazione delle norme che regolano le procedure di realizzazione delle opere pubbliche.

E' fortemente radicata nel nostro Istituto la convinzione che la principale causa che determina l'attuale situazione critica del settore delle opere pubbliche sia da individuare nella sostanziale e ricorrente difformità dei comportamenti della Pubblica Amministrazione nell'applicazione di norme vigenti.

Eccessivi margini di discrezionalità da parte di chi decide, mancanza di precise responsabilità da parte di chi è incaricato di attuare le decisioni, sovrapposizione delle funzioni e dei ruoli, inadeguato esercizio di controllo dell'attività svolta, sostanziale mancanza di trasparenza delle diverse azioni che ne costituiscono prerequisito, presenza di una normativa complessa e differenziata che consente molteplici interpretazioni, perdita di capacità tecnica dell'amministrazione, contribuiscono alla disapplicazione della normativa vigente o al formarsi di applicazioni non coerenti tra i diversi soggetti e enti dell'amministrazione.

L'intero quadro delle proposte che vengono qui presentate è quindi finalizzato a restringere, attraverso una più rigorosa e chiara strumentazione, la discrezionalità dei comportamenti. In particolare, per il CRESME, assume carattere strategico la precisa definizione dei diversi ruoli e delle diverse funzioni che competono al decisore politico e ai diversi funzionari dell'amministrazione che sono incaricati dell'attuazione delle decisioni.

Una tale ridefinizione di funzioni si deve accompagnare da un lato con una maggiore responsabilizzazione individuale dei singoli attori,

dall'altro con uno sforzo straordinario tendente a dare nuova qualità tecnico-professionale, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in generale.

La realizzazione di opere complesse, dal punto di vista procedurale e realizzativo, quali sono le opere pubbliche, richiede infatti, per poter conseguire gli interessi pubblici, una particolare competenza tecnica e professionale da parte dei funzionari della Pubblica Amministrazione incaricati di gestire il processo. Non solo, proprio il carattere stesso dell'opera pubblica, richiede che sia garantito che determinate competenze debbano essere interne alla Pubblica Amministrazione, anche solo per poter esperire i necessari controlli di conformità delle procedure e dei risultati con gli interventi disposti.

L'obiettivo di riqualificazione tecnico-professionale dell'amministrazione, da perseguire con nuovi programmi di formazione del personale, si accompagna alla necessità di definire un quadro normativo basato sulla chiarezza di norme procedurali valide per tutti. In questo senso ci sembra debba operare il nuovo Testo Unico. Non si tratta infatti, solo di un necessario accorpamento di un quadro legislativo ormai assai frammentato, ma di ridefinire con chiarezza l'intera normativa, chiarezza che deve partire dalla stessa costruzione letterale dell'elaborato.

E' solo all'interno di un disegno definito con grande chiarezza di contenuti e di esposizione, in tutte le sue parti, che possono così trovare piena coerenza aspetti innovativi (quali possono essere la garanzia assicurativa delle opere pubbliche o il più ampio ricorso ai finanziamenti privati per la realizzazione di opere pubbliche), sui quali negli ultimi tempi si è articolato il dibattito.

Infine il CRESME segnala la fondamentale necessità di costruire un sistema informativo di monitoraggio delle opere pubbliche, a partire dalla spesa per arrivare ai risultati, che possa essere utilizzato a livello centrale. Si ricorda che lo Stato Italiano non sa quanto realmente spende il Settore Pubblico Allargato per le opere pubbliche, nè tanto meno esiste un quadro dei risultati della spesa realizzata. Per un cambiamento sostanziale dell'attuale situazione che caratterizza la produzione di opere pubbliche in Italia è necessario ridefinire, innanzitutto, il quadro complessivo della conoscenza del settore.

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

1. Attuazione della normativa vigente

Ricorrente
difformità

Si ritiene che debba essere superata la situazione di *ricorrente difformità* nel comportamento della Pubblica Amministrazione nell'applicazione delle norme vigenti; la disapplicazione delle disposizioni, e l'applicazione distorta delle stesse, sembra trovare origine nell'eccessivo margine di *discrezionalità* riconosciuta all'autorità decidente e nella *manca*za di *precise responsabilità* da parte di chi assume le occorrenti decisioni, oltre che nell'inadeguato esercizio del *controllo* dell'attività esperita.

Le misure che si suggeriscono riguardano la necessità:

- . di determinazione dei soggetti (preferibilmente individuali) chiamati ad esternare la volontà o le decisioni amministrative;
- . di riaffermare la responsabilità, sul piano civilistico e amministrativo, di detti soggetti;
- . di tener conto della preparazione tecnico-professionale dei funzionari da preporre all'esercizio dell'attività della Pubblica Amministrazione;
- . di incentivare l'esercizio del controllo sull'azione amministrativa svolta dagli organi della Pubblica Amministrazione e del settore pubblico allargato.

2. La razionalizzazione della legislazione

Necessità
di riordino

Si reputa fondamentale procedere al *riordino delle innumerevoli disposizioni dettate con norme diverse*; la procedura più opportuna potrebbe essere data da apposita delega legislativa, nella quale troverebbero affermazione i principi informativi e gli indirizzi che potrebbero ispirare l'elaborazione del corpo unico della norma da applicare.

In tale sede potrebbero altresì essere circoscritti i ricorsi a procedure diverse previste da normative speciali, le quali dovrebbero disciplinare soltanto gli interventi da eseguire a seguito di eventi imprevedibili e straordinari.

3. L'adeguamento alla normativa comunitaria

L'Obbligo
del recepimento
integrale

Non può che procedersi ad un *recepimento integrale* delle disposizioni contenute nelle direttive emanate dalla comunità europea, soprattutto di quelle a contenuto sostanziale, allo scopo precipuo di non alimentare incertezze nelle regole di comportamento e di ridurre l'inevitabile, conseguente contenzioso.

Dovrebbe, peraltro, considerarsi l'opportunità che alcuni principi affermati dalla legislazione o dalla giurisprudenza comunitaria vengano previsti anche nell'ipotesi di realizzazione di opere pubbliche di importo inferiore all'attuale soglia comunitaria.

Ciò potrebbe contribuire ad apportare elementi di trasparenza e di obiettività nel comportamento della Pubblica Amministrazione.

4. La normativa antimafia

Applicare
la normativa
vigente

Alcune misure previste dalla normativa vigente *non hanno trovato effettiva applicazione* in quanto la Pubblica Amministrazione non è stata in grado di approntare gli occorrenti strumenti operativi o la necessaria organizzazione di controllo. Si ricordano: la riorganizzazione degli atti e dei registri presso le Camere di Commercio, l'automazione del servizio aggiornamento dati fra il Ministero dell'Interno e l'Albo dei Costruttori, il controllo sulle modifiche della proprietà dell'azionariato delle imprese di costruzione.

A prescindere pertanto dall'esigenza di consentire effettiva attuazione alle misure attualmente previste, si

CRESME 5.

La storia
dell'impresa

propone che la Pubblica Amministrazione sia posta nella *possibilità di procedere a verifica sulla nascita, crescita e trasformazione delle imprese di costruzione abilitate ad operare nel settore delle OO.PP.*, attraverso la ricostruzione di un "curriculum storico" sull'attività complessivamente esercitata. A tale scopo potrebbe essere prevista la debita integrazione delle disposizioni dettate con il regolamento in materia di iscrizione delle imprese all'Albo dei costruttori.

5. L'ambito di applicazione

Unicità di
comportamenti

L'opportunità dell'estensione della normativa in materia agli enti pubblici economici è vista con favore nella considerazione primaria di conseguire chiarezza e *unicità di comportamento* da parte degli organi appaltanti e delle stesse imprese esecutrici di pubbliche commesse, con la conseguente riduzione, se non proprio eliminazione, di un doppio mercato, necessariamente retto da regole diverse.

Deve infatti tenersi presente che lo scopo ultimo del T.U. che dovrebbe essere elaborato non può che ravvisarsi nel conseguimento di un intervento pubblico, o di pubblica utilità, nel più breve tempo ad un costo certo.

6. L'attività di programmazione e di indirizzo

Preceduta dalla individuazione dei settori di intervento e dalla determinazione delle risorse finanziarie disponibili per ciascun settore, la programmazione delle singole opere da eseguire chiude la fase prodromica del processo di realizzazione degli interventi (v. successivo punto n. 15). La programmazione dovrebbe peraltro esaurire l'esercizio di atti di volontà a carattere prettamente politico, in quanto definisce in concreto l'utilizzo delle risorse. Essa non può non tenere in conto l'effettiva possibilità di conseguire lo scopo desiderato e deve perciò prevedere interventi che siano fattibili sul piano tecnico, urbanistico e dell'impatto ambientale. Si ritiene che la programmazione debba essere esercitata dalla stessa autorità

Il vincolo della
programmazione

che ha deciso sui momenti che la precedono (indirizzi e risorse) e deve altresì impegnare l'Amministrazione alla completa realizzazione dell'intervento previsto, salvo giustificabili cause di forza maggiore.

7. Il sistema delle competenze

Non sembra determinante, ai fini dell'adeguamento delle norme in materia, e neppure agevole, superare l'attuale frammentazione dei centri di decisione e di gestione con proposte di nuove soluzioni organizzative, ritenendosi più efficace puntare sulla chiarezza di *norme procedurali valide per tutti* i soggetti interessati, piuttosto che incidere sulla competenza riconosciuta a detti soggetti sia in campo decisionale che in campo gestionale. La creazione di nuove Autorità indipendenti, se nell'immediato può conseguire l'auspicata uniformità di comportamento non mancherebbe di incidere sui tempi tecnici per la realizzazione dell'intervento. Si rischia inoltre di inserire altri organismi nel già complesso procedimento per la realizzazione di un'opera che recherebbero incidenza negativa sul riaffermando principio della responsabilizzazione, attraverso gli individuabili soggetti degli enti legittimati ad intervenire nel settore delle OO.PP.

8. La scelta del sistema di realizzazione

Si ritiene che questo momento, nel processo di realizzazione di un intervento, sia abbinabile alla necessaria *trasparenza*. Rientra, infatti, in questa fase l'ampia e non sempre giustificata discrezionalità riconosciuta all'Ente appaltante di individuare fra le diverse modalità previste, quella ritenuta più idonea. E nelle scelte operate, non sempre sovengono criteri validi, determinazioni obiettive e salvaguardia del pubblico interesse. Si reputa perciò di proporre alla opportuna considerazione la possibilità che siano gli elementi caratterizzanti l'opera da eseguire, compreso il suo costo, ed ogni altro dato tecnico in possesso

CRESME 7.

Sistema di
affidamento
e caratteri
dell'opera

dell'Amministrazione (inclusi gli elaborati del progetto eventualmente già definito), a determinare in modo obiettivo, anche se non automatico, il sistema da adottare. Ciò comporta la *determinazione preventiva di criteri tecnico-economici*, la individuazione degli ulteriori elementi di valutazione che devono essere presi in considerazione (fase progettuale, complessità dell'opera, disponibilità delle risorse, eventuale partecipazione dei privati) ai quali vanno riferiti, *obbligatoriamente e motivatamente*, le decisioni sulla scelta del sistema da seguire.

9. La progettazione delle opere

Burocrazia tecnica

La Pubblica Amministrazione deve poter disporre di *strutture tecniche efficienti* e perciò dotata di adeguate competenze professionali in quanto soltanto attraverso le stesse potrà assolvere efficacemente e funzionalmente ai compiti spettantigli. Infatti, se la progettazione di una complessa opera pubblica può opportunamente essere affidata a qualificate professionalità esterne alla Pubblica Amministrazione, l'approvazione del predisposto progetto e la verifica dei suoi presupposti tecnico-giuridico-finanziari, per la quale necessità specifica conoscenza professionale, *non può che restare riservato alla Pubblica Amministrazione*.

Il controllo

La competenza professionale dei suoi organismi tecnici è essenziale alla Pubblica Amministrazione per seguire il buon andamento dei lavori, per dirimere le eventuali controversie che possono insorgere nel corso della esecuzione degli stessi, per accettare, a lavori ultimati il risultato dell'intervento disposto. Ma detta professionalità è altresì fondamentale per *l'efficace esercizio del potere di controllo* sulla regolarità delle procedure seguite e sui più corretti adempimenti tecnici.

La qualità
del progetto
esecutivo

Il progetto esecutivo, formulato in modo dettagliato, deve poter costituire la premessa fondamentale per procedere all'appalto dell'opera nella generalità dei casi. Lo stesso deve peraltro essere corredato dagli studi di fattibilità, di valutazione di impatto ambientale ove occorra e di

compatibilità con gli strumenti urbanistici esistenti, disegni, calcoli e computi estimativi, elenco prezzi e capitolato d'oneri.

Il ricorso ai c.d. appalti di progettazione ed esecuzione dovrebbe essere limitato, in quanto trattasi di due fasi del complesso procedimento di realizzazione di un'opera pubblica che possono (ed è opportuno), essere tenute ben distinte.

L'affidamento della progettazione a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione dovrebbe essere effettuato attraverso un sistema di selezione che valuti con criteri obiettivi il possesso dei requisiti tecnici-professionali degli aspiranti, in relazione agli elementi predeterminati, opportunamente pubblicizzati preventivamente, e sorretto da garanzie sulla validità e fattibilità della prestazione richiesta.

10. L'adeguatezza delle procedure

In linea con i principi di trasparenza e pubblicità di tutti gli atti relativi alle procedure di esecuzione delle opere, andrebbero previste adeguate disposizioni per le fasi del procedimento, allo stato attuale della legislazione riservate alla discrezionalità dei pubblici poteri, quali l'affidamento a soggetti esterni della progettazione, la scelta del concessionario, ecc.

Il nodo
funzionale degli
"atti tipici"

Una concreta omogeneizzazione delle procedure si ritiene efficacemente conseguibile attraverso la predisposizione di "*atti tipici*", sull'esempio dei bandi-tipo già adottati, e con riferimento alle peculiarità tecniche dell'opera (capitolati speciali) ovvero al rapporto giuridico-finanziario da instaurare con il concessionario (schema di disciplinare), con il progettista o altro soggetto esterno chiamato a prestazione di servizi (schema di contratti).

11. La scelta del contraente

Trattativa privata

Il ricorso alla trattativa privata è sovente determinato da una interpretazione distorta o volutamente forzata dalle disposizioni vigenti. Ciò pone l'obbligo di considerare l'opportunità di procedere o alla specificazione delle ipotesi che in concreto, legittimino il ricorso a detta procedura, ovvero all'emanazione di apposite istruzioni, atte ad eliminare comportamenti non conformi all'interpretazione giuridicamente confacente della norma dettata.

I limiti imposti dalla normativa comunitaria al ricorso alla trattativa privata si ritengono in linea di massima condivisibili in quanto salvaguardano i casi di particolare esigenza, obiettiva e documentabile, che giustificano il superamento del concetto di concorrenzialità. L'estensione di tali limiti agli appalti di valore inferiore alla soglia comunitaria si ritiene possibile e, alla stregua dei ricordati principi di chiarezza delle prescrizioni di legge, uniformità di comportamento e trasparenza di procedura, anche auspicabile.

Le procedure negoziate, così come recepite dalla normativa comunitaria, abbisognano di opportune precisazioni, finalizzate ad evitare interpretazioni distorte.

Varianti di progetto

Il ricorso alla procedura ristretta nella scelta del contraente dovrebbe essere prevista in tutti i casi in cui l'Amministrazione, pur in possesso di un progetto esecutivo dettagliato, ritenga di poter prendere in considerazione varianti al progetto stesso *finalizzate a migliori tecniche-esecutive ovvero a riduzioni di tempi e di costi*.

Appalto concorso

La procedura dell'appalto-concorso dovrebbe essere limitata ai casi in cui l'originalità delle soluzioni e la complessità tecnica qualificano la particolare natura dell'intervento da eseguire.

Non si ritiene determinante, come già anticipato al punto 7, anche ai fini della semplificazione delle procedure,

affidare l'espletamento delle procedure di aggiudicazione a specifici organismi tecnici, i quali andrebbero necessariamente a sostituirsi alle autorità istituzionalmente competenti solo nella particolare fase dell'affidamento dei lavori, ben circoscritta nel complesso procedimento di realizzazione dell'opera.

12. I criteri di aggiudicazione

Si ritiene che sia possibile definire con maggiore puntualità i vari elementi presi in considerazione nei casi in cui si procede all'aggiudicazione con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Parametri tecnici predefiniti

Infatti l'attribuzione di una valenza tecnico-economica ai diversi elementi che possano concorrere alla valutazione di una offerta (prezzo, tempo di realizzazione, costo di utilizzazione, ecc.) si reputa conseguibile attraverso la predeterminazione di un coefficiente percentuale che tenga conto del rapporto obiettivo, effettivo e connaturale del singolo elemento nel quadro complessivo dell'investimento. Stabilita la quota di incidenza percentuale di ogni parametro di valutazione, con prefissione di un minimo e un massimo per ogni parametro, l'Amministrazione potrebbe esercitare responsabilmente con riferimento alla specifica natura dell'opera e idonea motivazione, il potere decisionale che le compete. I parametri, specificatamente determinati, dovrebbero essere indicati nei bandi di gara.

13. Le garanzie

La richiesta di prestazione di idonee forme di garanzia da parte dei soggetti estranei all'Amministrazione che concorrono al processo di realizzazione di un'opera è stato già introdotto in diversi ordinamenti, con esiti sostanzialmente positivi.

CRESME 11.

Non si può tuttavia mancare di procedere, prima di assumere ogni decisione al riguardo, ad una attenta verifica delle possibilità concrete che il sistema bancario ed assicurativo sia nelle effettive condizioni di rendere quanto richiesto e nella inevitabile incidenza delle prestazioni da richiedere sul costo complessivo dell'opera.

14. L'esecuzione delle opere

Il direttore
dei lavori

La presenza dell'amministrazione appaltante nella fase di esecuzione dei lavori deve essere assicurata con la direzione dei lavori (o con l'alta sorveglianza nel caso di lavori dati in concessione) mediante propri funzionari tecnici, nella normalità dei casi, ovvero ricorrendo a soggetti esterni di accertata qualificazione tecnico-professionale nell'ipotesi in cui l'incarico richieda particolare impegno e specifica competenza. Vanno *opportunamente rivisti i compiti attribuiti al direttore dei lavori*, esplicitate le responsabilità conseguenti al mancato rispetto delle disposizioni vigenti, assicurata l'autonomia delle decisioni allo stesso spettanti.

I collaboratori

Uguale attenzione va posta alle disposizioni che disciplinano la nomina, i compiti e le responsabilità dei collaudatori, *i quali andrebbero scelti esclusivamente nell'ambito dei funzionari della Pubblica Amministrazione*.

Si ritengono opportune alcune modifiche alla disciplina dei collaudi prescrivendo l'obbligatorietà della nomina del collaudatore nel corso dell'esecuzione dell'opera, con attribuzione dell'incarico a soli funzionari appartenenti ad organismi pubblici ed estendendo i compiti allo stesso spettanti all'obbligo di pronunciarsi sulle riserve eventualmente formulate dall'esecutore già in corso d'opera e di offrire ogni utile contributo tecnico-professionale per il migliore andamento dei lavori.

Il subappalto

Le norme dettate in materia di subappalto andrebbero rivisitate, sulla scorta delle disposizioni recepite dalla normativa comunitaria dall'esigenza scaturente dall'attuale

situazione del Paese, sia sotto il profilo delle condizioni soggettive richieste all'esecutore dei lavori, obiettivamente utili ma non penalizzanti, sia sotto l'aspetto dei rapporti di quest'ultimo con l'appaltatore e con l'Amministrazione appaltante, sia ancora sotto l'aspetto della determinazione delle condizioni preliminari per conseguire il sub-appalto (incidenza sull'importo dell'appalto, individuazione delle categorie di lavori che possono essere sub-appaltate, ecc.).

Varianti
migliorative

L'esclusione tout court del ricorso a varianti in presenza di un progetto esecutivo può ostare - come precisato al punto 7 - all'accoglimento di migliorie o alla riduzione dei tempi di esecuzione o dei costi. Si reputa opportuno invece che venga prefissato un limite d'importo superato il quale occorre procedere ad una nuova aggiudicazione.

15. Il costo delle opere

L'attuale carattere della decisione della spesa, nel senso di determinazione degli specifici settori in cui si intende intervenire con le risorse pubbliche, è politico e non può che restare tale. Compete infatti alle istituzioni politico-parlamentari decidere, sulla base dei fabbisogni che sintetizzano le istanze territoriali di ogni ordine e natura, la ripartizione delle disponibilità finanziarie, operando in tale circostanza, le scelte che conseguono alla situazione socio-economica in generale ovvero a specifiche esigenze contingenti (legge finanziaria).

Programmi
pubblici

Assunte le dovute scelte, segue la individuazione degli specifici interventi che si intendono eseguire, la redazione, in concreto, di un *elenco di opere da realizzare immediatamente* (programmazione in senso stretto). Tale programmazione, che conserva un carattere prevalentemente politico, dovrebbe essere resa pubblica, in quanto offrirebbe, fra l'altro, l'opportunità di un auspicato coordinamento nella determinazione dei programmi di intervento da parte di tutti gli Enti ed Amministrazioni operanti sul territorio.

CRESME 13.

Gli studi di fattibilità finanziaria delle opere e le correlate analisi dei costi, tornano di sicura utilità in tutti i casi in cui si intende procedere alla realizzazione di opere di notevole impegno finanziario o per il conseguimento delle quali è prevedibile il concorso di capitale privato, ovvero altra forma di partecipazione dei privati; mentre restagiustificato dall'*esigenza di soddisfare i bisogni primari emergenti* dalla realtà socio-economica del Paese ogni altro tipo di intervento.

Ciò non toglie che per ogni opera da includere nel programma di intervento si disponga di un progetto, anche di massima, comprensivo degli studi di fattibilità tecnica, urbanistica ed ambientale e, possibilmente, dell'opportuna valutazione costi-benefici.

**Finanziare
i progetti**

Questa esigenza, finalizzata alla necessità che le opere incluse nel programma vengano realizzate nel più breve tempo e al costo previsto, pone alla Pubblica Amministrazione l'ulteriore necessità di disporre delle disponibilità occorrenti per l'acquisizione degli elementi indicati.

Si reputa, di conseguenza, opportuno consentire che una quota, anche modesta e prefissata, degli stanziamenti recati da ogni capitolo di spesa degli Enti pubblici, venga destinata a tale precipuo scopo.

**Indici di prezzo
nazionali**

La variabilità dei prezzi di appalto può trovare contenimento qualora il rapporto prestazione-prezzo venisse ancorato a parametri certi ed uniformi; si è perciò favorevoli a commisurare almeno una parte del corrispettivo a indici di prezzo stabiliti a livello nazionale. Una ulteriore modifica dell'istituto della revisione dei prezzi potrebbe essere ispirato, nella sussistenza di determinati presupposti, *al criterio della ripartizione del rischio dell'aumento dei costi tra amministrazione appaltante ed impresa esecutrice*. Qualora, peraltro, la Pubblica Amministrazione disponesse di tutti i necessari elementi di fatto e di conoscenza (disponibilità dell'area, delle risorse occorrenti, di un progetto esecutivo dettagliato riconosciuto tecnicamente valido e conveniente, completo di computo

metrico e di elenco prezzi, aggiornato e di ogni ulteriore dato occorrente) dovrebbe procedere all'aggiudicazione dei lavori con determinazione del corrispettivo a prezzo chiuso.

16. Affidabilità e qualificazione delle imprese

Una valida qualificazione delle imprese, e la conseguente affidabilità delle stesse, non può che conseguire dalla effettiva verifica delle condizioni che caratterizzano l'attività delle stesse, sulla base di valutazioni obiettive e di comportamenti concreti. Il fatturato conseguito, l'esito favorevole dei lavori eseguiti, il corretto comportamento nei confronti delle amministrazioni appaltanti, il rispetto delle disposizioni sulla conduzione dei cantieri, sono tutti elementi di valutazione che mantengono la loro validità per ritenere affidabile una impresa. Nel contesto socio-economico del Paese, contraddistinto da una presenza innumerevole di piccole e medie imprese di costruzione, la verifica della sussistenza degli accennati elementi deve poter essere tempestiva ed attenta. A ciò può provvedere l'Albo dei costruttori - istituito a suo tempo e concepito per il superamento, fra l'altro, degli elenchi di fiducia delle singole Amministrazioni di spesa, che alcuni oggi tenderebbero a ripristinare - qualora fosse posto nelle condizioni di ben operare informando la normativa che la disciplina a principi di rigorosi accertamenti dei requisiti richiesti, di effettiva aderenza alla realtà del settore delle costruzioni, di dinamicità e di effettiva e pronta operatività.

Le modifiche
dell'Albo dei
Costruttori

Per conseguire il risultato auspicato si propone:

- di eliminare la iscrivibilità all'Albo costruttori con il solo requisito della direzione tecnica;
- di abolire il parere dei comitati regionali sulle istanze attribuite alla competenza e del Comitato centrale A.N.C.;
- di ridurre il numero dei componenti gli organi deliberativi periferici e del Comitato Centrale;

CRESME 15.

- di modificare aumentandoli, gli attuali parametri per la valutazione in sede di revisione dell'iscrizione, del fatturato complessivo in lavori conseguito e per la determinazione della mano d'opera utilizzata;
- di esplicitare i requisiti richiesti, tenendo conto di elementi obiettivi e documentabili, per il riconoscimento, ai fini dell'iscrizione all'Albo, delle modificazioni intervenute attraverso conferimenti, fusioni, incorporazioni, cessioni anche parziali ed aumenti di capitale;
- la puntualizzazione del rapporto e degli effetti ricadenti su una impresa societaria, sempre ai fini dell'iscrizione all'A.N.C. per fatti penalmente attribuibili ai rappresentanti o ai suoi direttori tecnici.

La dinamicità desiderata e l'efficienza operativa non possono, peraltro, essere perseguite se non viene assicurato:

- il tempestivo invio delle informazioni occorrenti all'Albo per l'adozione dei provvedimenti di competenza;
- l'ausilio dei mezzi tecnici necessari per il conseguimento dei propri fini istituzionali;
- la disponibilità finanziaria occorrente per dotarsi di strumenti idonei alla informatizzazione dei servizi, allo sviluppo e all'aggiornamento degli stessi;
- una organizzazione adeguata in strutture e personale addetto.

17. Il sistema delle responsabilità

Si ritiene che *la responsabilità* degli organi investiti di decisioni, di atti di gestione, di controllo dell'azione amministrativa debba costituire principio informatore del testo unico in materia di opere pubbliche, che si propone di elaborare. Per rendere concreta la responsabilità dei singoli soggetti occorre prevedere sanzioni che abbiano incidenza sul rapporto di pubblico impiego e/o sulla sfera patrimoniale del responsabile. Premessa indispensabile per far funzionare il

Dignità
della funzione

sistema delle responsabilità resta però la necessità di assicurare agli organi investiti di specifiche funzioni piena e autonoma libertà di giudizi e di comportamento, libertà che, a sua volta, costituisce la necessaria premessa per la riappropriazione da parte dell'organo della auspicata "dignità della funzione". La responsabilità consegue naturalmente all'esercizio delle funzioni di cui l'organo è investito: occorre perciò addivenire oltreché alla individuazione dei soggetti partecipanti alle diverse fasi del complesso procedimento, alla chiara determinazione dei momenti in cui inizia e termina ciascuna fase. Così sarebbe, in concreto, opportuno individuare l'organo responsabile della scelta del sistema di aggiudicazione e della procedura per la scelta del contraente, circoscrivendo i limiti delle incombenze attribuitegli alla stipula del contratto di appalto e prevedere altro organo responsabile del compimento di tutti gli atti di gestione dell'opera, dalla consegna dei lavori al collaudo, oltre la configurazione autonoma, anche se correlata, del direttore dei lavori.

18. Il sistema dei controlli

Si ritiene che l'attuale sistema dei controlli sui procedimenti per l'esecuzione di opere pubbliche debba essere rivisitato. A fronte di centri di spesa sottoposti a doppio preventivo visto (Ragioneria Centrale e Corte dei Conti) quale l'Amministrazione dello stato nella quasi totalità della sua articolazione, sussistono altri Enti (Comuni, Province, Enti pubblici economici, ecc.) nei confronti dei quali l'esercizio del controllo non sortisce gli effetti voluti.

La carenza di effetti sembra manifestarsi vieppiù laddove manca o non viene eseguito un effettivo controllo interno da parte dello stesso Ente di spesa attraverso proprie idonee strutture, responsabilmente autonome, ovvero in tutte le situazioni in cui l'esercizio del controllo è devoluto ad organi esterni non adeguatamente strutturati o professionalmente qualificati.

CRESME 17.

Nel ritenere non determinante l'introduzione di un controllo sull'**opportunità dei lavori** - che mantiene a nostro parere il carattere di decisione di natura squisitamente politica - si propone:

L'osservatorio
delle OO.PP.

- di estendere il controllo preventivo di legittimità;
- di prevedere, mediante l'adozione delle iniziative e modifiche legislative eventualmente occorrenti, la costituzione presso ogni Ente di spesa di apposito organo (autonomo e responsabile) di autocontrollo, con il compito di procedere alla verifica delle procedure adottate e, conseguentemente, al riscontro dell'economicità e del corretto utilizzo delle risorse. In caso di inadempimento o di insufficiente esercizio dell'autocontrollo dovrebbe prevedersi il potere surrogatorio delle istituzioni statuali senza ricorso ad una istanza centrale di supervisione e controllo;
- l'istituzione di un "osservatorio" preposto alla raccolta, all'elaborazione e alla diffusione dei dati relativi alla realizzazione di opere da parte delle varie stazioni appaltanti è ritenuta utile ed opportuna.

Si è dell'avviso, infatti, che la razionale utilizzazione dei dati raccolti potrebbe portare non soltanto alla verifica dello stato di attuazione della normativa, ma, ed è quello che più conta, allo studio e all'approfondimento delle lacune, discrepanze e difficoltà applicative che suggeriscono adeguamenti o modifiche delle disposizioni dettate. Data la natura prevalentemente tecnica delle norme che regolano il procedimento di esecuzione delle opere pubbliche, l'istituendo "osservatorio" potrebbe essere utilmente collocato nell'ambito del Ministero dei lavori pubblici.

Le difficoltà di costruzione della base informativa dell'osservatorio potrebbero essere facilmente superate obbligando le imprese di costruzioni vincitrici dei bandi di gara o alle quali sono state affidate fasi inerenti l'esecuzione di opera pubblica, ad informare tempestivamente tramite apposite schede, pena l'esclusione dall'iscrizione dall'Albo dei Costruttori, il Ministero dei Lavori Pubblici.