

COMMISSIONE IX

LAVORI PUBBLICI

7.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 MAGGIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA

INDICE

---

PAG.

**Disegno di legge** (Seguito della discussione e rinvio):

Modifica di talune norme della legge 10 dicembre 1981, n. 741, in contrasto con la legge 8 agosto 1977, n. 584 (1279) . . . . .	3
BOTTA GIUSEPPE, <i>Presidente</i> . . . . .	3, 6
FABBRI ORLANDO . . . . .	3, 6
GORGONI GAETANO, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> . . . . .	6
ROCELLI GIANFRANCO . . . . .	6

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,30.**

ORLANDO FABBRI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Seguito della discussione del disegno di legge: Modifica di talune norme della legge 10 dicembre 1981, n. 741, in contrasto con la legge 8 agosto 1977, n. 584 (1279).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifica di talune norme della legge 10 dicembre 1981, n. 741, in contrasto con la legge 8 agosto 1977, n. 584 ».

Quando nella seduta del 4 aprile scorso ho svolto la relazione sul disegno di legge n. 1279, riguardante la modifica di talune norme della legge n. 741, ho evidenziato la contrarietà di alcune disposizioni in esso contenute rispetto alla direttiva comunitaria n. 305 del 1971, la quale coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici. In particolare, nel parere motivato espresso dalla Commissione della Comunità europea, datato 2 agosto 1983 e che faceva seguito a precedenti richieste di chiarimento inoltrate alle autorità italiane, veniva sottolineato che all'articolo 9 della legge n. 741, relativo alle licitazioni private, si dichiaravano ammissibili offerte in aumento sin dal primo esperimento di gara, il che non era compatibile con la direttiva europea, e per due motivi. Il primo è costituito dal fatto che l'articolo 29 della direttiva in questione prevede soltanto due criteri di aggiudicazione dell'appalto, ossia il prezzo più basso o l'offerta economicamente

più vantaggiosa, rispetto ai quali quello delle offerte in aumento risulta del tutto estraneo. Il secondo è dato dal fatto che, nel quadro di questo metodo di aggiudicazione, il prezzo è calcolato secondo la procedura della scheda, che, invece, per l'articolo 29 (sempre della direttiva n. 305 del 1971), non può più essere applicata.

Circa l'articolo 10, primo comma, che si richiamava all'articolo 24 della legge n. 584 del 1977, si stabiliva l'aggiudicazione con il sistema delle medie, scegliendo il 50 per cento delle offerte più elevate per prezzo facendo la media e, quindi, scegliendo l'offerta più vicina alla media. Anche tale norma è in contrasto con la normativa CEE, così come lo sono i commi terzo e quarto dello stesso articolo 10 che sospendono l'obbligo della pubblicazione dei bandi di gara nella *Gazzetta Ufficiale* della Comunità. Lo stesso articolo 10 al quinto comma sospendeva temporaneamente l'applicazione delle norme CEE per gli appalti fino a 10 miliardi di lire, mentre l'articolo 11 sembrava non concepito in maniera tale da tenere conto lo 10, al quinto comma, sospendeva tempegna di lavori aggiuntivi o variati. L'articolo 13 della citata legge n. 741 ha introdotto una norma relativa al ricorso alla trattativa privata. L'articolo 15, infine, riguarda la cauzione provvisoria che è prevista, però, in maniera difforme dalla normativa CEE n. 305, punti 25 e 26.

Ora, il Governo, con il disegno di legge in discussione, ha, appunto, riconosciuto la non compatibilità della legge n. 741 con la direttiva n. 305.

Per quanto riguarda le altre censure della CEE, la soluzione legislativa proposta è stata per le offerte in aumento, in quanto si è prevista la loro ammissibilità purché dichiarate nel bando di concorso

senza la scheda segreta di massimo aumento. Per gli altri lavori aggiuntivi, variati, di cui all'articolo 5 del disegno di legge, la proposta si adegua alle osservazioni della Comunità, nel senso che richiama lo stesso articolo della direttiva riguardante i lavori complementari. Aggiunge soltanto che la consegna può essere realizzata previo parere dell'organo consultivo o deliberante. Si dichiara, poi, la abrogazione dell'articolo 13 della legge numero 741.

Circa, quindi, il riferimento alla cauzione provvisoria, che rientra nelle strutture delle norme di appalto italiane, la formulazione del disegno di legge intende consentire alle imprese straniere partecipanti agli appalti in Italia di costituire la cauzione presso gli istituti di credito autorizzati dello Stato di loro appartenenza.

I colleghi sono già informati circa un mio contatto con le autorità della Comunità, avvenuto il 3 ed il 4 maggio scorso, nel corso del quale abbiamo affrontato diversi problemi. Per quanto riguarda la questione della cauzione provvisoria, abbiamo trovato un punto di incontro tra le nostre esigenze e quelle della Comunità ed abbiamo predisposto una modifica dell'articolo 5 del disegno di legge che praticamente propone di annullare, per tutti gli appalti, la cauzione, pur imponendo alle imprese la cauzione definitiva e stabilendo, nei confronti di quelle che non osserveranno l'impegno assunto con l'offerta, la sospensione dall'albo per un certo periodo di tempo. Credo che non sia il caso di illustrare in questa sede tale proposta di modifica, perché di essa in maniera più approfondita potrà occuparsi il Comitato ristretto che eventualmente si costituirà.

Circa l'introduzione, operata dall'articolo 10 della legge n. 741, del « famoso » sistema basato sulla media formata sul 50 per cento delle offerte più alte, già previsto all'articolo 4 della legge n. 14 del 1973, desidero svolgere alcune analitiche considerazioni in merito all'incontro con i rappresentanti della Comunità europea cui ho fatto prima cenno. La Corte di giustizia non ha ritenuto tale

sistema conforme alle direttive. Questo assunto si basa, tra l'altro, sull'errato convincimento della presenza della scheda segreta nell'espletamento della gara, scheda segreta che, per altro, è vietata dal terzo comma dell'articolo 9 della già richiamata direttiva n. 305.

Da parte della CEE si è osservato, poi, che la mancata conformità deriverebbe dal fatto che il sistema in questione si pone in alternativa ai criteri ammessi dalla direttiva comunitaria n. 305, ossia a quello basato sul prezzo più basso e a quello basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa, da individuarsi tra diversi elementi variabili secondo l'appalto.

Queste le considerazioni della CEE. C'è, però, il fatto che il metodo basato sulle medie è auspicabile poiché è ancorato alla realtà del mercato ed elimina i rischi dei ribassi eccessivi.

Si propone, quindi, un articolato che, rientrando nell'ambito dei sistemi CEE, elimini i rischi insiti nel concetto di « offerta economicamente più vantaggiosa » da desumersi da criteri variabili secondo l'appalto di cui parla la direttiva, rischi che si compendiano in una eccessiva discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni appaltanti. Inserendo, tra i possibili criteri individuativi dell'offerta « economicamente più vantaggiosa », quello della valutazione dell'offerta ricavata dal sistema della lettera b) dell'articolo 24 della legge n. 584 del 1977, si dà la possibilità alla pubblica amministrazione di valutare in modo equo l'offerta quale risultante reale del mercato, nel contempo meglio garantendo le imprese partecipanti, siano esse italiane siano esse appartenenti alla Comunità. Soprattutto, questo eliminerebbe le difficoltà dell'amministrazione appaltante che, esaminando i vari criteri variabili dell'offerta più vantaggiosa, finirebbe con il fermare l'affidamento dei lavori per alcuni mesi.

Quindi, anche sotto questo aspetto, abbiamo concordato, con la Comunità, una formula che, insieme, garantisca la possibilità di utilizzare il sistema delle medie anche per indicare l'offerta più vantag-

giosa e che, purtuttavia, tenga presenti i criteri della direttiva CEE.

Il disegno di legge al nostro esame nasce, soprattutto, per adeguare quelle situazioni verificatesi per aver temporaneamente derogato dalla direttiva CEE. E credo di poter dire che, a seguito degli incontri avuti, è quasi certo che possa essere ritirato il ricorso della Comunità alla Corte di giustizia. Perché ciò avvenga, però, è necessario che questo disegno di legge sia celermente esaminato ed approvato dall'altro ramo del Parlamento, così da evitare che una possibile sentenza possa poi rendere definitive quelle situazioni che l'attuale proposta di raccordo cerca appunto di evitare.

Non v'è dubbio che alcune situazioni debbano essere corrette proprio in relazione alle esperienze di questi anni. Mi riferisco, innanzi tutto, alla pubblicità delle gare ed alle attuali difficoltà del sistema di pubblicazione dei bandi perché, molte volte, la notizia della gara non raggiunge gli interessati; inoltre, dovranno essere rivisti i limiti degli importi per equipararli agli effetti derivanti dall'inflazione. Va sottolineato, altresì, che vi è, oggi, una forma di pubblicità sproporzionata rispetto al valore delle opere da realizzare e che sono necessarie alcune modifiche, senza toccare i valori ricadenti nell'ambito CEE, nell'applicazione della legge n. 584.

Si propone, in particolare, di elevare da 100 a 500 milioni di lire il limite di importo per la cosiddetta pubblicità ridotta (prevista dal terzo comma dell'articolo 7 della legge n. 14 del 1973) e, invece, di effettuare la pubblicazione, oltre che sull'albo pretorio del Comune, anche in appositi albi dell'ente appaltante, in quanto quest'ultima pubblicità è assai più penetrante. Si propone una parallela elevazione del massimo e del minimo di importo (rispettivamente da un miliardo di lire ad un milione di UC e da 100 milioni a 500 milioni) per la semplificazione delle forme di pubblicità previste in caso di urgenza. Infine, nei casi di pubblicità ordinaria, si prevede che l'avviso sia pubblicato sull'albo dell'ente appaltante, sul-

l'albo pretorio, su un quotidiano nazionale e su un quotidiano regionale.

Un altro punto che dovrà essere rivisto è quello relativo alle associazioni temporanee di imprese, disciplinate dagli articoli 20 e 21 della legge n. 584 del 1977, associazioni sia di tipo verticale sia di tipo orizzontale che debbono essere regolate secondo l'esperienza di questi anni e rispetto alle quali occorre soprattutto evitare la configurazione come società di fatto, con le conseguenze fiscali (doppia tassazione) e civilistiche (fallimento) proprie del caso.

Sempre in tema di adeguamento delle formule di appalto, non vi è dubbio che sarà poi necessario agire in sede comunitaria per elevare il limite di applicabilità della legge n. 584, che ora è attestato su un milione di unità di conto, vale a dire circa 1 miliardo e 300 milioni. La norma, infatti, è del 1971 e, richiamandosi a prezzi del 1968, è sicuramente inadeguata ai prezzi attuali: un suo elevamento comporterebbe lo svincolamento di una serie di procedure di appalti di modesta entità dall'applicazione della complessa procedura della gara comunitaria. Preannunzio, al riguardo, la presentazione di un ordine del giorno per spingere il Governo ad intraprendere tutte quelle iniziative che possano porre il problema all'attenzione della Comunità. Il problema non è di semplice soluzione perché alcuni paesi della Comunità possono essere interessati a lavorare in altri paesi anche per appalti di importi inferiori. Fra il Belgio e l'Olanda e fra il Belgio e la Francia, ad esempio, esistono rapporti di confine di tipo diverso rispetto a quelli che esistono tra l'Italia e la Francia.

Credo tuttavia che vada affrontato questo aspetto, che ha ricevuto una certa attenzione in sede comunitaria.

Raccomando, infine, alla Commissione un sollecito esame del provvedimento, stante, appunto, la necessità di adeguarci alle norme della Comunità. Spero, a tal fine, che la Commissione sia favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto, che più celermente e proficuamente possa esaminare le norme in discussione.

ORLANDO FABBRI. Desidero dare atto al presidente per lo sforzo compiuto al fine di fornire alla Commissione elementi conoscitivi e di confronto, sia per quanto riguarda le norme comunitarie, sia per quanto riguarda gli indirizzi della CEE, rispetto ad una materia assai delicata e con riferimento alla quale esistono nostre inadempienze.

Ritengo che la Commissione disponga ora di tutti gli elementi necessari per poter effettuare un rapido esame del provvedimento, non appena trascorsi i pochi giorni necessari per valutare le novità prospettateci dal presidente.

Il gruppo comunista è favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto, per consentire un più rapido ed agile esame preliminare delle norme in discussione.

GIANFRANCO ROCELLI. Desidero anch'io dare atto al presidente per la puntualità dimostrata nel fornire importanti dati conoscitivi alla Commissione. Il gruppo democristiano è favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto, al fine di favorire il più sollecito *iter* del disegno di legge.

Ritengo che il testo in discussione debba essere opportunamente integrato nel modo proposto dal presidente e che sia anche opportuno elevare da uno a

dieci milioni di ECU il limite per il concorso agli appalti, prevedendo, inoltre, l'indicizzazione di tale importo per far fronte alla svalutazione monetaria. Ciò al fine di evitare un'ulteriore divaricazione della forbice in favore dei paesi che godono di situazioni economiche e monetarie più favorevoli della nostra.

GAETANO GORGONI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo è favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto.

PRESIDENTE. Essendosi dichiarati favorevoli alla costituzione di un Comitato ristretto il Governo ed i rappresentanti di tutti i gruppi presenti, sarà mia cura avviarne rapidamente i lavori dopo aver raccolto le adesioni degli altri gruppi.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---