
DOCUMENTO CONCLUSIVO

(Approvato il 29 ottobre 1992)

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA.

Il 7 luglio 1992 la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera ha deliberato, di intesa con il Presidente della Camera, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di esecuzione delle opere pubbliche finalizzata ad individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare l'attuale *corpus* normativo e a semplificare e rendere coerente tale *corpus*, coordinando competenze e procedure. L'esigenza di tale indagine trae origine dalle rilevanti disfunzioni da più parti evidenziate in ordine alla realizzazione delle opere pubbliche: eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, ampio volume di opere incompiute e un ricorso indiscriminato alle varianti e alle perizie suppletive che provocano una lievitazione dei costi delle opere medesime. Disfunzioni che si sono rivelate tanto più gravi in quanto su di esse si sono innestati fenomeni di corruzione non solo politica, evidenziati dalle vicende giudiziarie tutt'ora in corso.

Avendo anche la VIII Commissione del Senato della Repubblica deliberato un'indagine conoscitiva sulla stessa materia, in base all'articolo 144, comma 5, del regolamento della Camera, si è dato corso alle opportune intese tra i Presidenti delle due Camere onde consentire alle Commissioni di procedere congiuntamente. In base a tali intese è stato pertanto costituito, per lo svolgimento della fase istruttoria dell'indagine, un Comitato paritetico che ha effettuato audizioni dei soggetti più direttamente interessati e provveduto ad acqui-

sire da una più vasta gamma di soggetti risposte a due questionari appositamente predisposti dal Comitato stesso: uno, inviato a soggetti appaltanti e concernente dati sui lavori appaltati o affidati, tendente a verificare le concrete modalità di applicazione della normativa vigente con riferimento a specifici punti (sistemi di realizzazione delle opere, procedure e criteri di aggiudicazione, criteri di progettazione, varianti in corso d'opera); l'altro, riferito a ipotesi di riordino normativo.

Le audizioni svolte e il materiale raccolto hanno messo in evidenza gravi disfunzioni nell'attuazione della normativa vigente: difformità applicative, applicazioni distorte e, più in generale, uno stato di parziale inattuazione o di sostanziale disapplicazione della normativa. I dati rilevati mettono in evidenza l'elevata quota, sia in cifra assoluta che in percentuale, di lavori affidati con modalità discrezionali; la bassa percentuale di lavori conclusi; l'elevata quota di opere che hanno subito scostamenti o varianti per quasi un terzo del valore iniziale; il frequente ricorso a progettazioni esterne. In particolare, si sono registrate gravi disfunzioni nelle procedure di programmazione della spesa e di scelta dei contraenti e nella gestione dei contratti. È altresì emerso che l'approvazione di leggi speciali, quali quelle sui campionati mondiali di calcio del 1990, sulle Colombiane, sulla ricostruzione post-bellica e sulla ricostruzione post-terremoti, ha favorito un ricorso indiscriminato alla trattativa privata e a procedure accelerate, in deroga alla normativa comunitaria e al di fuori dell'ordinario sistema dei controlli atto ad assicurare la necessaria trasparenza. Le leggi vigenti hanno altresì consentito di finanziare sin-

goli lotti, opere spesso sganciate dalle vere esigenze di intervento sul territorio, prevenendo la possibilità di affidare a trattativa privata anche i lotti successivi al primo.

Nell'indagine è emerso altresì con forza l'ampio uso all'istituto della concessione di sola costruzione, attraverso il quale è stata più ampiamente esercitata la discrezionalità delle amministrazioni pubbliche nella aggiudicazione dei lavori. L'inadeguata programmazione delle opere e l'insufficiente progettazione hanno inoltre determinato il frequente ricorso a perizie di variante e suppletive che hanno in molti casi stravolto l'originario contratto di appalto consentendo di aumentare a dismisura tempi e costi di realizzazione.

I problemi evidenziati sono risultati strettamente connessi ad una più generale, forte carenza nella pubblica amministrazione di capacità tecniche e di controllo. Al necessario riordino delle specifiche disposizioni legislative in materia di opere pubbliche andrà quindi affiancato un parallelo intervento di rafforzamento della pubblica amministrazione nel senso indicato.

L'indagine ha inoltre messo in luce una gestione degli appalti da parte delle società concessionarie di servizi pubblici (SIP, Ferrovie dello Stato ed anche ENEL) completamente sottratta alle norme che disciplinano gli appalti pubblici, in quanto società a regime privatistico.

Essa ha evidenziato altresì un'estrema difficoltà da parte delle amministrazioni di applicare la normativa vigente in ragione dell'elevatissimo numero di fonti normative di diverso livello non sempre coordinate tra di loro e, comunque, di difficile conoscibilità e interpretazione. Unitamente all'esistenza di una copiosa normativa speciale che deroga a quella generale, tutto ciò crea incertezza e quindi forte discrezionalità nella individuazione delle norme e delle procedure da applicare a ciascuna fattispecie.

Altre cause delle disfunzioni applicative della normativa vigente risiedono sicuramente nella mancanza dell'individuazione di precise responsabilità nell'ambito del procedimento di esecuzione, nell'ina-

deguatezza del relativo apparato sanzionatorio, nell'inadeguatezza delle disposizioni in materia di controlli e, comunque, nell'insufficiente esercizio dei medesimi.

La stessa normativa che di recente, pur non disciplinando lo specifico settore della realizzazione delle opere pubbliche, ha comunque innovato nelle tematiche relative ai procedimenti amministrativi, alle responsabilità negli enti locali, alla trasparenza dell'azione amministrativa, risulta sostanzialmente, ad oggi, inattuata.

Discende da tutto ciò la necessità di una revisione della vigente complessa normativa in materia di opere pubbliche, lungo linee caratterizzate, fondamentalmente, da maggior rigore, trasparenza e chiarezza, tenendo conto da un lato delle fonti normative comunitarie sovraordinate, dall'altra delle competenze regionali in materia.

Quanto segue è il risultato della fase istruttoria illustrata ed è volto, in aderenza agli obiettivi dell'indagine, ad indicare le linee-guida sulle quali dovrà orientarsi il futuro lavoro legislativo.

Sarà invece eventuale compito da svolgere in altre sedi parlamentari quello di approfondire la fenomenologia che le vicende giudiziarie hanno evidenziato a monte delle disfunzioni sopra indicate, e che riguarda, più in generale, l'intreccio affari-politica e il funzionamento stesso dei partiti. L'analisi di tali aspetti non rientrava infatti, come già precisato, tra le finalità dell'indagine conoscitiva.

2. PROFILI GENERALI.

Quanto al raccordo con la normativa comunitaria, ferma restando la ormai riconosciuta prevalenza del diritto comunitario rispetto a quello nazionale in caso di conflitto, con la conseguente necessità di tempestivi recepimenti al fine di evitare incertezze interpretative e vuoti normativi, occorrerà, nel processo di adeguamento della normativa interna, evitare recepimenti rigidi e astratti che non tengano conto del significato sostanziale dei nuovi principi e che, soprattutto, non

adattino tali principi alla specifica realtà nazionale, entro i margini ovviamente consentiti dalla normativa comunitaria. È evidente che tale adattamento sarà tanto più possibile quanto più sarà attiva la presenza del nostro paese nella fase di elaborazione delle norme comunitarie. A tale riguardo sarebbe utile che il Parlamento valorizzasse l'uso delle procedure che i regolamenti prevedono proprio per il vaglio preliminare delle norme comunitarie *in fieri*, al fine di dettare eventuali indirizzi e manifestare orientamenti al Governo.

Sul piano del raccordo con le regioni, l'opera di riordino della legislazione in materia di opere pubbliche dovrà concretizzarsi in una legge-quadro che detti chiari e definiti principi, non suscettibili di superamento da parte delle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa, che potrà comunque esplicitarsi nella normativa di dettaglio.

Tale legge interverrà sui nodi principali del procedimento di realizzazione delle opere pubbliche e la sua attuazione avverrà mediante appositi regolamenti governativi ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. La nuova disciplina dovrà abrogare tutta la normativa preesistente, ivi compresa quella relativa a procedure speciali che non trovi fondamento in motivi di segretezza. Nella stesura della nuova normativa occorrerà prevedere norme transitorie per le opere *in itinere*.

Sostanzialmente il nuovo complesso costituito dalla legge statale, dai regolamenti governativi e dalla normativa regionale, costituirà un « Codice delle opere pubbliche » il cui ambito di applicazione è analizzato nel punto seguente.

3. AMBITO DI APPLICABILITÀ DELLA NUOVA NORMATIVA.

La nuova normativa dovrà applicarsi all'esecuzione di opere pubbliche in tutti gli specifici ambiti; per ragioni di segretezza potranno prevedersi per alcune tipologie di opere (edilizia carceraria, infrastrutture per le forze dell'ordine, eccetera)

eventuali specifiche norme ad integrazione dei principi generali che risultino comunque applicabili. Per tale tipo di opere tuttavia occorrerà prevedere apposito controllo successivo della Corte dei conti sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione, con eventuale obbligo di relazione al Parlamento.

La nuova normativa dovrà essere applicata da tutti i soggetti che realizzino opere pubbliche, finanziate con il concorso pubblico, e nei casi in cui ciò sia previsto in convenzioni stipulate tra il soggetto pubblico e il soggetto realizzatore dell'opera. Quanto ai settori esclusi, ad essi dovrà applicarsi la normativa di attuazione della direttiva 90/531/CEE, in corso di recepimento.

La nuova normativa dovrà applicarsi ai lavori di importo sia superiore che inferiore ai 5 milioni di ECU; in quest'ultimo caso, però, con diversi obblighi di pubblicità e con la possibilità, in determinati casi, di ricorrere alla trattativa privata (vedi oltre).

La messa a regime nella nuova normativa di procedure di accelerazione della fase autorizzatoria all'esecuzione dell'opera (Conferenza dei servizi), rendendo più celeri i tempi di avvio della realizzazione della medesima, dovrebbe rendere inutile il ricorso a procedure speciali per motivi di urgenza (sul punto vedi anche oltre).

4. PROGRAMMAZIONE.

La nuova normativa dovrà prevedere l'inquadramento dell'opera in un programma pluriennale in funzione delle reali esigenze e delle disponibilità finanziarie. Conseguentemente, si dovrà prevedere l'obbligo di iniziare l'opera solo in presenza del finanziamento complessivo per l'intera opera nella sua totalità, quale risultante dal progetto esecutivo (dal progetto definitivo nei casi in cui esso sia ammesso - vedi oltre) ivi compresi tutti gli interventi accessori che ne rendono possibile la piena funzionalità, oppure di suoi lotti realmente funzionali. Discende

da ciò la necessità di assicurare puntuali pagamenti in funzione dello stato di avanzamento dei lavori, anche ricorrendo a nuove forme di corresponsione.

5. PROCEDURE AUTORIZZATIVE.

Per garantire tempi certi dell'*iter* amministrativo autorizzativo, al fine di prevedere realisticamente l'inizio dei lavori e dare quindi fondatezza alle previsioni dei costi operate in sede di offerta, è opportuno mettere a regime la Conferenza dei servizi e prevedere che essa, così come la valutazione di impatto ambientale, prenda in considerazione il progetto definitivo. Dovrà essere previsto l'obbligo di partecipazione alla Conferenza di servizi di tutte le amministrazioni competenti alla espressione di pareri e al rilascio di visti, autorizzazioni, nulla osta, eccetera, comprese le soprintendenze del Ministero per i beni culturali e ambientali.

6. ORGANI DI CONSULENZA E CONTROLLO.

Le provincie, o le regioni presso il genio civile provinciale (in quest'ultimo caso ove non ancora istituite in base alla legge n. 203 del 1991), dovrebbero costituire delle unità tecniche da porre al servizio dei comuni per l'assistenza nella redazione del bando d'appalto e nelle procedure di aggiudicazione. A tale consulenza potrebbero ricorrere facoltativamente i comuni.

Occorrerà attribuire al Consiglio superiore dei lavori pubblici, adeguatamente organizzate, funzioni di vigilanza sugli appalti di opere statali o di livello statale. Per quanto riguarda le opere regionali e subregionali, tali funzioni dovrebbero essere svolte dalle unità specializzate istituite ai sensi della legge n. 203 del 1991.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici dovrebbe altresì svolgere la funzione di osservatorio centrale sull'intero sistema potendosi a tal fine prevedere la trasmissione ad esso dei relativi dati (vedi oltre).

7. RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.

In attuazione delle leggi nn. 142 e 241 del 1990, la nuova normativa dovrà prevedere l'obbligatorietà della individuazione da parte della stazione appaltante del funzionario responsabile del relativo procedimento, il quale esercita le funzioni di cui all'articolo 6 della legge n. 241.

8. PROGETTAZIONE.

La progettazione dovrà articolarsi secondo tre livelli di successive definizioni tecniche: preliminare, definitiva (o di massima), esecutiva. Per l'affidamento di opere mediante l'istituto della concessione di costruzione e gestione o l'appalto concorso, potrà essere sufficiente il progetto definitivo, mentre per tutti gli altri tipi di affidamento dovrà essere necessario il progetto esecutivo.

La progettazione, ove non possa essere effettuata direttamente dalla stazione appaltante, potrà essere affidata a qualificati professionisti esterni singoli o associati, anche in forma cooperativa o societaria, purché non esercitanti l'attività di cui all'articolo 2195 del codice civile. La progettazione potrà anche essere affidata all'esterno solo parzialmente, per lavori particolarmente specializzati.

In ogni caso essa dovrà essere realizzata da un soggetto diverso dall'esecutore dell'opera e affidata in base alle disposizioni di cui alla direttiva 92/50/CEE (appalti di servizi).

Il costo del progetto dovrà trovare adeguata copertura finanziaria nelle somme a disposizione della stazione appaltante per la realizzazione della specifica opera.

Nel rispetto delle normative vigenti in materia di pubblico impiego, le stazioni appaltanti potranno prevedere la corresponsione di incentivi per incarichi di progettazione espletati da tecnici dipendenti della amministrazione medesima. Occorrerà infine prevedere meccanismi di definizione a livello nazionale dei corrispettivi per l'attività di progettazione esterna.

9. GARANZIE.

Nel caso di progettazione interna, dovrà prevedersi per l'amministrazione la facoltà di stipulare un'assicurazione a copertura di eventuali danni derivanti da fatti progettuali, per un'ammontare adeguato all'entità dell'opera progettata. Tale assicurazione sarà invece obbligatoria nel caso in cui la progettazione sia affidata interamente o parzialmente all'esterno.

Per quanto riguarda la ditta appaltatrice, dovrebbero prevedersi adeguate garanzie bancarie e assicurative per il puntuale adempimento (*performance bond*), nonché una assicurazione obbligatoria a copertura del rischio derivante dai danni prodotti dall'opera per un ammontare adeguato al costo dell'opera stessa, prevedendo eventualmente percentuali minori nel caso di opere di notevole importanza.

10. DIREZIONE LAVORI.

La direzione lavori di norma dovrà essere esercitata dalla stazione appaltante pubblica. Nel caso ciò non sia possibile, di norma dovrà essere affidata al progettista esterno con la previsione, in tal caso, dell'obbligo del collaudo in corso d'opera.

11. COLLAUDI.

Per quanto riguarda il collaudatore, dovrà essere stabilito se tale figura debba essere interna o esterna all'amministrazione appaltante, e comunque prevedersi l'esercizio della professione da almeno dieci anni come requisito essenziale per lo svolgimento di tale funzione. Dovranno altresì prevedersi alcune incompatibilità per il collaudatore. Nel caso di conferimento in concessione di costruzione e gestione, in luogo della figura del collaudatore in corso d'opera occorrerà prevedere, per tutte le fasi di realizzazione dell'opera, una funzione di alta vigilanza svolta dall'amministrazione titolare del lavoro tramite il responsabile del procedimento.

Al termine dei lavori dovrà essere svolto il collaudo dell'opera da parte di un soggetto diverso.

12. PUBBLICITÀ.

Oltre alla specifica, puntuale applicazione del dettato della legge n. 241 del 1990 da parte delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza delle procedure di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche dovrà essere garantita attraverso il potenziamento delle disposizioni che attualmente disciplinano la pubblicità. La nuova normativa dovrà prevedere l'estensione degli obblighi attualmente vigenti agli appalti di importo inferiore ai 5 milioni di ECU, estendendo tali obblighi anche all'indicazione nei bandi di gara del responsabile del procedimento, nominato ai sensi delle leggi nn. 142 e 241 del 1990, della data e luogo dell'aggiudicazione (che dovrà avvenire pubblicamente), dell'esito dell'aggiudicazione con l'indicazione del direttore dei lavori designato, dei tempi di realizzazione dell'opera e dell'importo aggiudicato al netto del ribasso.

Tali dati dovranno essere pubblicati, con congruo anticipo rispetto al termine per la presentazione delle offerte, sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, sui bollettini ufficiali delle regioni, su un quotidiano a diffusione nazionale e su uno a diffusione locale nel caso di opere al di sopra della soglia comunitaria. Per le opere al di sotto della soglia comunitaria andranno previste le stesse modalità di pubblicità con l'eccezione della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*. Occorrerà prevedere l'obbligo che la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nei bollettini regionali avvenga entro trenta giorni dalla relativa richiesta.

I medesimi dati, ove trattasi di opere di competenza regionale o infraregionale, dovranno essere trasmessi alle unità specializzate regionali che, a loro volta, li trasmetteranno al Consiglio superiore dei

lavori pubblici, al quale affluiranno invece direttamente i dati relativi alle opere di competenza statale.

Il mancato rispetto delle norme sulla pubblicità dovrà essere specificamente sanzionato come reato di omissione di atti di ufficio a carico del responsabile del procedimento.

Occorrerà peraltro prevedere una semplificazione delle norme sulla pubblicità per una fascia di opere di piccolo importo connesse alla manutenzione straordinaria dei comuni; in tali casi si potrà prevedere la sola pubblicazione sugli albi pretori dei comuni e su un giornale locale.

13. SISTEMI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE.

Nella nuova normativa l'appalto (da intendersi di sola esecuzione ovvero, nel caso di appalto-concorso, di progettazione ed esecuzione) dovrà costituire il sistema ordinario di affidamento dei lavori, mentre il ricorso alla concessione dovrà essere ammesso, in conformità alla direttiva 89/440/CEE, soltanto ed esclusivamente allorché alla realizzazione sia associata la gestione delle opere.

Per la scelta del concessionario la normativa comunitaria impone il ricorso alle ordinarie procedure di gara. La nuova normativa dovrà pertanto conformarsi a tale principio.

14. SCELTA DEL CONTRAENTE.

Nella nuova normativa la licitazione privata dovrà essere la procedura ordinaria per la scelta del contraente, tanto più che con la normativa comunitaria si è consentito il ritorno di tale istituto alla sua veste originaria, secondo la quale la stazione appaltante sceglie le imprese da invitare tra tutti coloro che hanno presentato un'offerta senza essere comunque obbligata ad invitare tutti; al riguardo occorre però determinare un sistema obiettivo per la scelta delle imprese da invitare. Pertanto, ove la licitazione non sia

estesa a tutte le imprese munite di idonei requisiti, si potrebbe prevedere che l'amministrazione pubblica inviti alla gara da cinque a venti imprese, selezionate sulla base di punteggi attribuiti a caratteristiche specifiche indicate nel bando di gara (struttura tecnico-operativa, garanzia finanziaria, capacità imprenditoriali, eccetera).

Fermo restando il mantenimento della procedura dell'asta pubblica, per quanto concerne la trattativa privata ad essa potrà ricorrersi soltanto in caso di lavori al di sotto della soglia comunitaria, in casi di effettive situazioni di emergenza e di pericolo e di fatti imprevedibili. Il ricorso a tale forma di aggiudicazione dovrà essere motivato, con chiara assunzione di responsabilità da parte di chi, mediante apposita relazione tecnica, attesti l'esistenza dei presupposti per il ricorso ad essa. Occorrerà inoltre prevedere in ogni caso il possesso da parte dell'affidatario dei requisiti per la partecipazione ad una gara e una limitazione stringente per l'affidamento di lavori complementari e di lotti successivi, vietando la possibilità all'affidatario di un lotto a trattativa privata di ricevere, per « interferenza di cantiere », altri lotti con la medesima procedura, ferma restando naturalmente la possibilità per tale soggetto di concorrere per l'affidamento sulla base di licitazione privata.

15. CRITERI E COMMISSIONI DI AGGIUDICAZIONE.

Poiché la nuova normativa dovrà prevedere l'aggiudicazione degli appalti sulla base di progetti esecutivi (ad eccezione dell'appalto-concorso), quali criteri per l'aggiudicazione dovranno ammettersi quelli dell'offerta prezzi unitari e del massimo ribasso, con la predeterminazione da parte dell'amministrazione, in quest'ultimo caso, del limite entro il quale esso deve essere contenuto. Si eliminerebbero pertanto per tutti i tipi di opera i sistemi basati sulle schede segrete e sulle medie.

Per quanto riguarda invece l'affidamento di concessioni di costruzione e gestione e di appalti-concorso dovrà prevedersi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con la predeterminazione nei bandi di gara dei criteri di aggiudicazione di cui si prevede l'applicazione, eventualmente indicando i pesi da assegnare a ciascuno di essi; in ogni caso al prezzo dovrà essere attribuito un peso sostanziale.

In caso di offerta economicamente più vantaggiosa occorrerà prevedere la costituzione di commissioni aggiudicatrici composte da membri sorteggiati tra appartenenti ad albi professionali sia tecnici che giuridici.

16. ESECUZIONE DELLE OPERE.

Premesso che la nuova normativa dovrà vietare forme fittizie di cooperazione orizzontale tra imprese, assecondando invece associazioni verticali, per quanto concerne il subappalto non pare possibile fare a meno di tale istituto né limitare il ricorso ad esso, in considerazione sia della normativa comunitaria sia della particolare complessità di molti lavori, che non può non comportare esigenze di specializzazione degli operatori. Occorrerebbe peraltro individuare precise garanzie di affidabilità da richiedere ai soggetti subappaltatori (iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, garanzie fidejussorie, certificazione della capacità professionale specifica, certificazione antimafia, eccetera), prevedere l'obbligo della elencazione, nella offerta, delle opere che si intendono subappaltare e, una volta affidato il subappalto, imporne la pubblicità con appositi annunci nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, nei bollettini regionali e negli albi pretori dei comuni interessati.

Quanto alle varianti in corso d'opera, premesso che tale fenomeno potrà essere contenuto mediante l'obbligo di conferire l'appalto sulla base del progetto esecutivo – con tutte le garanzie di completezza che

ciò comporta –, qualora il loro importo complessivo superi del venti per cento l'importo complessivo dell'opera, si dovrà prevedere il ricorso ad una nuova aggiudicazione.

La nuova normativa dovrebbe prevedere la possibilità per il soggetto appaltante di concedere all'appaltatore una anticipazione sull'importo contrattuale per un valore massimo del venticinque per cento dell'importo. La eventuale concessione dell'anticipazione e la relativa misura dovranno essere indicate nel bando di gara e di tali elementi l'impresa partecipante dovrebbe tenere conto ai fini dell'offerta di ribasso.

Per quanto riguarda il costo delle opere, fermo restando il divieto – già presente nel vigente ordinamento – di revisione dei prezzi, occorrerebbe trasformare il ricorso al prezzo chiuso, come definito dal comma 4 dell'articolo 33 della legge n. 41 del 1986 (prezzo del lavoro al netto del ribasso d'asta, aumentato del cinque per cento per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori) da facoltà in obbligo dell'amministrazione, prevedendosi altresì che l'impresa partecipante alla gara possa tenere conto degli eventuali oneri di revisione eccedenti il cinque per cento in funzione del cronoprogramma (che deve essere previsto nel capitolato) al momento della presentazione dell'offerta di ribasso.

Al fine di limitare la variabilità dei prezzi di appalto ancorando il rapporto prestazione-prezzo a parametri certi ed uniformi, la nuova normativa potrebbe prevedere la predisposizione da parte delle regioni, per le opere di competenza regionale e infraregionale, di tariffe certe ed omogenee (prezzari regionali) e, sulla base delle medie regionali, la predisposizione da parte del Ministero dei lavori pubblici di un prezzario unico nazionale delle opere pubbliche di competenza statale. Quanto a queste ultime, al momento della redazione del relativo progetto, occorrerebbe tenere conto del prezzo di riferimento relativo alla specifica regione in cui l'opera dovrà essere realizzata.

17. QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE.

In attesa della auspicata adozione di una disciplina comunitaria dei sistemi di qualificazione delle imprese, la nuova normativa dovrebbe prevedere per l'iscrizione delle imprese all'Albo nazionale dei costruttori un sistema di qualificazione più selettivo, basato sul principio dello stretto rapporto tra iscrizione in una determinata categoria e specifica capacità tecnico-operativa, individuata, quest'ultima, sulla base di parametri prefissati che non siano solo i lavori eseguiti ma anche parametri qualitativi quali, ad esempio, la capacità finanziaria, le strumentazioni possedute e la manodopera impiegata. Inoltre andrà garantito un controllo costante del mantenimento da parte delle imprese della loro capacità tecnico-finanziaria e, comunque, di tutti i requisiti per l'iscrizione all'Albo medesimo, compreso quello del corretto assolvimento degli obblighi di carattere fiscale. Ciò naturalmente presuppone una revisione dell'Albo immediatamente successiva all'entrata in vigore della nuova normativa. Sostanzialmente il nuovo Albo dovrà costituire un punto di certezza per la pubblica amministrazione in quanto garanzia della qualità delle imprese. In questa ottica dovrà rivedersi la composizione del comitato centrale per l'Albo, privilegiando la componente tecnica rispetto a quella imprenditoriale.

Occorrerà infine prevedere l'iscrizione all'Albo anche di consorzi stabili di imprese, in modo da favorire da un lato il processo di aggregazione della imprenditoria italiana e dall'altro l'aumento della potenzialità imprenditoriale.

18. FORNITURE PER L'ESECUZIONE DELL'OPERA.

La nuova disciplina normativa dovrà introdurre metodi efficaci di controllo e di verifica preventiva sulla idoneità dei materiali, componenti e impianti utilizzati dall'appaltatore per l'esecuzione dell'opera.

A tal fine si potrebbe prevedere l'obbligo dell'appaltatore di acquisire mate-

riali, componenti e impianti rivolgendosi ad imprese che operino attraverso processi produttivi « di qualità », attestata mediante un sistema di certificazione che dovrà essere appositamente istituito e regolato.

19. ESPROPRIAZIONI.

Per assicurare il sollecito avvio dei lavori, occorrerà prevedere che le procedure di esproprio, già predisposte dalle amministrazioni pubbliche, vengano anticipatamente finanziate dalle imprese, le quali dovranno essere rimborsate con il primo stato di avanzamento dei lavori utile.

20. CONCLUSIONE.

Lungo le linee-guida indicate la Commissione intende indirizzare il proprio lavoro legislativo, sulla base delle proposte parlamentari finora presentate e, soprattutto, sulla base dello specifico disegno di legge che il Governo ha già preannunciato e che, si auspica, sarà redatto in conformità agli indirizzi espressi in questo documento, adeguatamente approfonditi grazie all'apporto delle competenze più specificamente tecniche presenti in seno all'apparato governativo.

Una volta varata la nuova normativa il Parlamento dovrà seguirne costantemente il processo attuativo al fine di individuare tempestivamente le necessarie modifiche e integrazioni. A tal fine, più che con le ordinarie procedure conoscitive a disposizione delle Commissioni permanenti, potrebbe più opportunamente, data la rilevanza della materia e le interconnessioni con molti settori istituzionali ed amministrativi, ipotizzarsi l'istituzione di un Comitato permanente paritetico composto di deputati e di senatori. Ciò, oltre a dare maggiore rilievo all'impegno parlamentare sul tema, consentirebbe di proseguire la proficua esperienza di attività conoscitiva svolta congiuntamente dai due rami del Parlamento effettuata con il Comitato paritetico costituito *ad hoc* per la fase istruttoria dell'indagine conoscitiva.