

ALLEGATO N. 2

Risposte fornite dal Ministero dei lavori pubblici

PAGINA BIANCA

COMITATO PARITETICO

(Commissione VIII^a Camera e VIII^a Senato)

Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.

1) L'attuazione della normativa vigente.

A) Non vi è dubbio che nei settori in cui opera il Ministero, e in primo luogo in quello delle opere pubbliche, l'efficacia dell'azione amministrativa è resa problematica in parte non trascurabile dalla giungla normativa che è cresciuta in questi ultimi due decenni sotto la spinta di esigenze spesso contingenti.

L'esigenza di una riforma, che semplifichi e riconduca ad unità il sistema normativo, è dunque un punto sul quale vi è concordanza generale.

Occorre, tuttavia, avere ben chiaro che la razionalizzazione del sistema normativo, per quanto importante - è già in corso di costituzione una commissione particolarmente qualificata per la stesura di uno schema di legge-quadro sulle opere pubbliche - non è di per sé sufficiente se non si accompagna ad una svolta radicale nel modo di operare in concreto di tutte le amministrazioni interessate.

In termini generali, tutte le strutture alle quali è affidata la funzione di "stazione appaltante" debbono ispirare la loro azione a nuovi valori : attenzione verso le esigenze dei cittadini, trasparenza e correttezza delle scelte e dei comportamenti, tutela della concorrenza e della libertà del

mercato.

Quanto al Ministero dei lavori pubblici, in particolare, è tempo che esso eserciti in modo veramente incisivo quei compiti di indirizzo e di coordinamento, per i vari profili di programmazione e tecnici, che dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale costituiscono l'aspetto determinante di una struttura centrale di questa natura. Il mancato rispetto di un tale ruolo è la causa non ultima della grave crisi che attraversa tutto il settore.

Ciò tuttavia non significa trascurare la funzione di committente di opere, che, anzi, è indispensabile ed urgente rilanciare se vorremo superare il gap infrastrutturale rispetto agli altri grandi paesi europei.

Ma chiarezza e coerenza delle scelte programmatiche, correttezza e trasparenza della esecuzione non sono in contraddizione con l'efficienza e l'efficacia della spesa : esse ne costituiscono al contrario il necessario presupposto.

B) In questa prospettiva ha anche un ruolo non marginale l'attuazione della legge n. 241 del 1990. Essa è in via di ultimazione; si sta infatti procedendo al riesame, alla luce dell'indirizzo espresso dal Consiglio di Stato, degli schemi di regolamento ministeriale che individuano i responsabili e fissano i termini per la conclusione dei procedimenti.

La difficoltà di redazione di questa normativa, ormai di prossima emanazione, è derivata soprattutto dal fatto che i procedimenti in materia di opere pubbliche presentano una articolazione e complessità particolare, rispetto allo schema

- 3

ordinario, che si riflette anche sui tempi necessari per lo svolgimento delle singole fasi.

2) La razionalizzazione e il riordino della legislazione in materia.

Se sulla sostanza dei nuovi indirizzi normativi - indicati al punto 1 - vi è ormai un'ampia convergenza di vedute, anche i profili metodologici sono ormai ben delineati dopo il recente assetto del sistema delle fonti operato dal legislatore con la legge n. 400 del 1988.

Le ragioni principali della complessità - e spesso della irrazionalità - del sistema stanno, da un lato nella compresenza di una pluralità di fonti legislative - quella comunitaria, quella statale e quelle regionali - dall'altro nell'eccessiva espansione delle normative speciali e degli interventi straordinari.

Ora, è indubbio che spetti al Parlamento di armonizzare i criteri di fondo mediante una legge-quadro che stabilisca le direttive lungo le quali deve muoversi l'attività normativa sia dello Stato che delle regioni.

Per quel che concerne lo Stato, poi, appare preferibile che le norme di dettaglio vengano emanate mediante regolamento ex art. 17, comma 2, della legge 400 del 1988. Solo in tal modo è, infatti, possibile adeguare con rapidità il tessuto normativo alle nuove esigenze che si presentino.

- 3) I problemi di conflitto normativo tra ordinamento interno e normativa comunitaria oggi non si presentano in termini così drammatici come nel passato.

Ciò in virtù del fatto che la giurisprudenza delle corti e dei tribunali comunitari e nazionali ha definitivamente affermato, in caso di conflitto fra norme, la prevalenza del diritto comunitario. Il problema si pone invece per quel che attiene i comportamenti concreti, in quanto la violazione della disciplina comunitaria espone le amministrazioni al rischio di applicazione di misure cautelari, prima, e di condanna poi da parte degli organi giurisprudenziali.

Il problema, pertanto, si può risolvere solo favorendo, anche attraverso il meccanismo di adeguamento normativo di cui si è detto, la crescita di una cultura del rispetto delle regole, in primo luogo da parte delle Amministrazioni committenti.

4) La normativa antimafia.

Non può sottacersi che la normativa antimafia introduce nei procedimenti per l'esecuzione di opere pubbliche elementi di rigidità i quali contrastano con l'esigenza di una maggiore speditezza. E' però vero che, allo stato, essi costituiscono un presidio essenziale per impedire la degenerazione in senso criminale del settore. Forse ciò che più conta, in questo momento, è di giungere ad un assestamento complessivo del sistema, che è cresciuto in maniera tumultuosa in questi ultimi anni, a causa dell'incrudelimento del fenomeno criminale.

- 5

Quanto, poi, alla individuazione del responsabile del procedimento, della trasparenza dell'assetto proprietario, dei collegamenti e rapporti di cooperazione tra imprese, sembrano sufficienti le disposizioni in vigore, che peraltro dovrebbero essere osservate in maniera puntuale, tenendo in particolar modo conto degli obiettivi posti dal legislatore.

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

Il problema si pone essenzialmente in termini di verifica della opportunità di estendere la normativa pubblicistica in materia agli enti pubblici economici. Ed infatti la normativa comunitaria - in particolare la direttiva 90/531/CEE del 17 settembre 1990, relativa alle procedure d'appalto degli enti erogatori di servizi - e quella interna - in particolare la legge n. 142 del 1990 di riordino degli enti locali, e la legge n. 203 del 1991 in materia di lotta alla criminalità - hanno posto il problema della procedimentalizzazione dell'attività contrattuale delle imprese pubbliche.

Al riguardo occorre tuttavia evitare soluzioni drastiche che rischierebbero di introdurre rigidità operative incompatibili con le regole del mercato. Probabilmente il modo più corretto di affrontare la questione è quello comunitario, che distingue il caso in cui l'ente pubblico economico agisca in regime di concorrenza con imprese private, dal caso in cui l'ente agisca per soddisfare esigenze di pubblico interesse in settori di attività riservata alle autorità pubbliche. E' evidente che laddove l'ente agisca in

condizioni di monopolio, e quindi sia svincolato dal controllo esercitato dal mercato, si pone un problema di controllo pubblicistico, il che presuppone la predeterminazione di regole, ovviamente da calibrare opportunamente in considerazione della natura giuridica dei soggetti, le quali portano inevitabilmente ad una procedimentalizzazione dell'attività.

Tutto ciò, al contrario, non è ipotizzabile nella prima ipotesi in cui la logica operativa non può che essere quella strettamente privatistica.

6) L'attività di programmazione e di indirizzo nel settore.

E' noto che il tentativo di pervenire ad una efficace programmazione della spesa nel settore si è arenato, sul piano fattuale, in quanto le verifiche di fattibilità e di convenienza economica sono state quasi sempre superate dalla prevalenza delle istanze locali interessate ai progetti.

Il risultato è l'inverso di quello voluto: i progetti vengono finanziati in base a "quote" destinate alle diverse istanze locali, prescindendo dalle verifiche tecniche ed economiche sulla utilità e sulla convenienza dei programmi per le collettività locali e nazionali.

L'unico settore in cui si è riusciti a mediare l'imprescindibile esigenza di un disegno programmatico di livello centrale, o eventualmente regionale, con la necessità di dare il massimo valore alla fattibilità e all'utilità del singolo progetto, è, almeno sulla carta, quello della legge 183/89 che pone al centro della

- 7

strategia di intervento (e di vincoli) il "piano di bacino", inteso come sistema di obiettivi generali ed analitici che permettono di valutare e di progettare i singoli interventi.

L'estensione di tale modello anche agli altri settori delle opere pubbliche (opere marittime, edilizia statale), consentirebbe di raggiungere significativi risultati anche in termini di coordinamento tra la programmazione e l'esecuzione delle opere, con la certezza che quelle iniziate possano essere completate almeno per stralci veramente funzionali.

In questo quadro, anzichè attribuire funzioni di programmazione ed indirizzo ad una autorità amministrativa indipendente, la quale poi non risponderebbe di scelte che invece sono sostanzialmente politiche, sembra più opportuno separare, come appunto è avvenuto per la difesa del suolo, le responsabilità legate all'indirizzo politico-amministrativo da quelle progettuali ed esecutive, per le quali si potrebbe pensare ad istanze tecniche dotate della necessaria autonomia.

A tal fine un compito essenziale del Ministero dei lavori pubblici dovrà essere quello di costruire e continuamente aggiornare la "geografia" dei piani e programmi di spesa impostati dalle diverse amministrazioni pubbliche. Questo repertorio potrà dar conto, oltre che degli obiettivi che vengono configurati, delle loro incongruenze e sovrapposizioni, anche dello stato di elaborazione dei progetti e della compiutezza del finanziamento (auspicabilmente anche privato) finalizzato alla manutenzione e alla gestione.

Per realizzare questa attività il Ministero dovrà ottenere la più ampia collaborazione degli altri Ministeri e della Presidenza del Consiglio.

7) Il sistema delle competenze.

Tra i problemi da risolvere c'è indubbiamente l'estrema dispersione delle stazioni appaltanti deputate (oltre che allo svolgimento della gara) anche alla gestione degli appalti.

In Italia ne abbiamo più di diecimila: troppe in comparazione a paesi come la Francia e il Regno Unito dove gli appalti significativi sono di competenza di qualche centinaio di centri di spesa.

La frammentazione rende le amministrazioni deboli e inadeguate ad affrontare i problemi tecnici e amministrativi che si presentano quindi non in grado di resistere alle pressioni degli interessi locali e in genere di parte.

La soluzione del problema richiede anzitutto una radicale riorganizzazione dell'apparato statale di settore, che è oggi più il residuo di competenze sottratte che non di un disegno di intervento rispetto ai nuovi problemi.

Come si è già detto, quello che è mancato in modo drammatico nel settore è un punto di riferimento centrale inteso non come concorrenziale - in quanto interessato unicamente alla gestione delle opere - ma come struttura di indirizzo e di supporto, in grado di dialogare con tutte le amministrazioni interessate, centrali e periferiche e in particolare con le autonomie locali (si ricorderà che in Francia è frequentissimo il cofinanziamento dell'amministrazione centrale con le autonomie locali, regioni e dipartimenti).

- 9

Occorre dunque porre in essere, certo nel rispetto dei rispettivi ruoli e delle rispettive autonomie, un sistema fondato sulla cooperazione, che prenda le mosse della fase del finanziamento, per proseguire in quella della programmazione e della progettazione tecnica ed economica: esso, infatti, costituisce l'unica garanzia di una allocazione delle risorse equa e insieme efficiente, evitando quelle incongruenze e quelle dispersioni che hanno caratterizzato la politica delle opere pubbliche negli ultimi anni. In questo quadro un ruolo non marginale dovrebbe essere quello del Ministero dei lavori pubblici.

In estrema sintesi occorrerà fare del Ministero una struttura in grado di raccogliere le istanze che vengono dalle altre amministrazioni, di fornire contributi nella programmazione delle opere più importanti, di essere un centro di diffusione della cultura tecnica del settore e infine di assumere responsabilità diretta di gestione di importanti programmi di infrastrutturazione del territorio, sviluppando le metodologie più innovative, prime tra tutte quelle che possano rompere l'attuale, anacronistica distinzione tra finanziamenti pubblici e finanziamenti privati per le opere di pubblica utilità.

L'organizzazione del Ministero dei lavori pubblici deve inoltre essere dunque centrata sulla costituzione di un centro di coordinamento informativo, il cui nucleo iniziale sarà l'osservatorio delle opere pubbliche, ma anche dovrà svilupparsi fino a costituire un vero "sistema informativo delle trasformazioni territoriali".

8) La scelta del sistema di realizzazione delle opere.

Non vi è dubbio che l'appalto, da effettuarsi sulla base di una accurata progettazione (si veda al riguardo il punto successivo) dovrà costituire il metodo ordinario e generalizzato di realizzazione delle opere.

Quanto all'affidamento in concessione, appare ormai necessario ricondurre l'istituto alla sua area naturale: quella dei grandi progetti sperimentali.

Il ricorso ad esso deve essere reso possibile, comunque, soltanto con il metodo delle chiavi in mano. Il concessionario progettista si assuma tutti gli oneri e le responsabilità derivanti dalla realizzazione dell'opera una volta determinati i costi, i contenuti e le necessità dell'obiettivo dell'Amministrazione.

Discorso a parte va fatto per la concessione di esecuzione e gestione, che ormai sta trovando - anche in sede comunitaria - una sua autonoma disciplina, in quanto in questa ipotesi ciò che viene in evidenza è il servizio pubblico cui l'opera è preordinata, piuttosto che il mero fatto esecutivo.

- 11

La progettazione delle opere.

E' evidente che l'obiettivo di realizzare opere pubbliche in tempi e costi certi ha quale presupposto l'affidamento dei lavori sulla base di progetti esecutivi completi e non bisognevoli di varianti. In tale direzione va, d'altro canto, il decreto-legge n. 333 sul risanamento della finanza pubblica, lì dove blocca il meccanismo della revisione prezzi.

A tal fine è indispensabile che la pubblica amministrazione acquisti la massima possibile capacità nella gestione dei progetti, non nel senso, tuttavia, di recuperare una capacità di progettazione che appare allo stato impossibile e comunque inopportuna.

Occorre quindi puntare ad un sistema fondato su di un'articolazione di compiti che assegni agli uffici pubblici il ruolo di individuare gli obiettivi della progettazione e di controllarne la qualità, e che invece assegni a professionisti esterni il ruolo di confrontarsi con le soluzioni, spesso specialistiche, che l'attuale cultura del settore impone.

Ciò esige anzitutto un adeguato canale di finanziamento per l'attività di progettazione : occorrerà dunque concordare con il Ministero del Tesoro un criterio di formazione dei capitoli di bilancio per il finanziamento di opere pubbliche che preveda una disponibilità finanziaria relativa a questa specifica attività.

E' necessario, inoltre, che i professionisti singoli o le società di progettazione (di cui si prevede l'operato nel decreto legislativo 19 dicembre 1991 n. 406) assumano precise responsabilità. L'ipotesi più plausibile è quella di commisurare

tale responsabilità all'entità delle varianti dovute a ineseguibilità del progetto. In tal caso, la responsabilità del progettista può essere sancita in due direzioni, contemporaneamente perseguibili. La prima prevede l'intervento di una polizza assicurativa che copra l'amministrazione pubblica dal rischio dei maggiori oneri che questa dovrà sostenere; la seconda può essere l'esclusione della società o del professionista dalle commesse pubbliche di progetti per un certo periodo di tempo.

E' poi indispensabile che la responsabilità del progettista si traduca anche nell'affidamento della direzione dei lavori, nonché nell'azione di supporto alle operazioni di collaudo.

10) L'adeguatezza delle procedure.

Quanto al problema della pubblicità e trasparenza degli atti, dal punto di vista formale c'è poco da aggiungere agli istituti introdotti dalla legge n. 241 del 1990. Semmai l'attenzione dell'amministrazione dei lavori pubblici va orientata nella direzione dello strumento operativo che consenta di rendere pienamente praticabili le strade aperte dalla legge del 1990.

Anche a tale scopo, quindi, dovrà servire la costituzione di un osservatorio nazionale delle opere pubbliche che raccolga e pubblichi sistematicamente i dati relativi alla formazione dei programmi di spesa, alle gare che saranno indette, alle modalità e prezzi di affidamento dei lavori, alle imprese aggiudicatarie ed esecutrici, alle fasi di avanzamento dei lavori, le eventuali varianti, i risultati dei collaudi, l'avvio delle fasi gestionali.

- 13

E' importante che questo osservatorio sia uno strumento attivo, continuamente aggiornato e costituisca una sede permanente dove individuare problemi e proporre soluzioni.

Per quel che concerne invece il coordinamento e l'omogeneizzazione delle procedure appare estremamente utile continuare lungo la strada aperta dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 55 del 1991, che ha introdotto bandi-tipo, articolati a seconda delle diverse procedure di gara.

11) La scelta del contraente.

La scelta dei soggetti chiamati a realizzare le OO.PP. è recentemente balzata all'attenzione di tutti come il punto di incrocio degli aspetti più negativi nel rapporto tra imprese e classe politica.

Non mancano certo leggi rigorose sull'argomento: esse sono tutte chiaramente definite e sono peraltro identiche a quelle vigenti negli altri paesi della CEE.

Sono però frequenti interpretazioni estensive del dettato legislativo, prima tra tutti quello relativo alla trattativa privata, e più in generale vi è la tendenza ad ampliare il più possibile gli spazi di discrezionalità (si pensi al ricorso alla cosiddetta "offerta economicamente più vantaggiosa").

Tutto ciò dovrà in futuro essere evitato, ma la scelta non può non inserirsi in una gestione complessivamente innovativa del settore che rimuova le cause profonde delle deviazioni.

All'interno di questo quadro di riferimento è auspicabile, non

tanto l'ulteriore sviluppo del modello delle unità specializzate di cui all'art. 14 della legge n. 203/90, che sono state finora pensate in funzione di supplenza, quanto un rigoroso controllo della discrezionalità tecnica, da realizzare attraverso l'attribuzione di nuove funzioni al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in modo da fargli assumere il ruolo effettivo di massima istanza tecnica nei confronti dell'Amministrazione pubblica in generale.

12) Criteri di aggiudicazione.

Con la predisposizione di progetti più adeguati anche i problemi relativi alla modalità di affidamento dei lavori vengono in gran parte superati: sulla base di essi è infatti possibile individuare il contraente con procedure rigorose ed oggettive che assicurino insieme la par conditio per i privati e la soluzione più conveniente per l'amministrazione.

D'altronde anche in questo campo lo spazio di manovra è limitato dalla disciplina comunitaria la quale impone due soli modi di aggiudicazione: quello del prezzo più basso o in alternativa quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base di criteri predeterminati da indicare nel bando di gara.

In questo secondo caso, non appare utile una eccessiva predeterminazione dei parametri, in quanto la discrezionalità che è attribuita all'organo deputato all'aggiudicazione non va più posta in connessione con un deficit progettuale della stazione appaltante; bensì deve derivare dalla natura e dalle

- 15

caratteristiche dell'opera.

C'è poi l'esigenza di evitare la riapertura di conflitti con la CEE, che nel recente passato si sono conclusi con la sconfitta delle tesi italiane.

13) Le garanzie.

E' opinione condivisa da molti che l'attuale sistema normativo non apporti un idoneo sistema di garanzie nei riguardi dell'Amministrazione.

Oggi solo le imprese esecutrici sono chiamate a corrispondere al momento della sottoscrizione del contratto una fidejussione sull'importo dei lavori pari al 5%. Un importo che non è tale da scoraggiare quelle imprese che assumono la responsabilità dei lavori senza averne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa e si trovino quindi a essere inadempienti.

I problemi che si pongono sono due : il primo è quello di introdurre strumenti di garanzia anche per gli eventuali danni che possono derivare dalle manchevolezze progettuali; il secondo di elevare la copertura della garanzia fino a portarla almeno al 30% del costo totale dell'opera.

E' evidente che in entrambi i casi si dovrà far riferimento non già all'istituto obsoleto della cauzione, bensì a forme di assicurazione o fidejussione bancaria.

14) L'esecuzione delle opere.

Sul piano dell'esecuzione delle opere, il salto di qualità è rappresentato dall'esigenza che vengano eseguite, come si è detto, solo opere "chiavi in mano" o addirittura "servizio in mano". Ciò implica la tendenziale eliminazione delle varianti in corso d'opera e un più stretto controllo da parte dell'Amministrazione sull'esecuzione.

E si è anche detto che la chiave di volta del nuovo sistema non può essere altra che una progettazione ben fatta. Ciò non esclude, ovviamente, la necessità di una rinnovata attenzione alla fase dei controlli in corso d'opera. Il controllo non può che essere fatto direttamente dall'Amministrazione, adeguando la sua struttura operativa a tale compito.

Ma è tuttavia anche necessario che i soggetti incaricati della progettazione assumano essi anche l'onere di collaborare alla direzione dei lavori e al collaudo, in quella logica di responsabilizzazione su cui ci si è già soffermati.

Per quel che concerne, infine, la disciplina dei subappalti, al momento non sembra doversi rivedere l'assetto legislativo che faticosamente è stato realizzato.

15) Il costo delle opere.

L'obiettivo indicato dal programma di Governo è quello di assicurare certezza sui tempi e sui costi dei lavori, favorendo per quanto possibile le offerte economiche a forfait chiuso.

- 17

Ciò implica tutta quella serie di interventi di cui si è fin qui detto : un giusto costo è il risultato finale di un sistema che funziona.

Sotto un profilo più settoriale, si può affermare che è anzitutto necessario agganciare i costi ad analisi ed a studi di fattibilità finanziaria, i quali esaltino la qualità della prestazione.

Inoltre l'istituto della revisione dei prezzi deve essere soppresso ovvero ridotto ad un ruolo decisamente marginale in connessione con vicende eccezionali.

16) Affidabilità e qualificazione delle imprese.

Il problema della affidabilità delle imprese non può essere, allo stato, affrontato nei soli termini del diritto interno. In presenza del principio di libera circolazione delle imprese nell'ambito comunitario, anzi, un irrigidimento della disciplina dell'albo Nazionale dei costruttori rischierebbe di penalizzare le imprese nazionali rispetto a quelle degli altri paesi della comunità.

E' pertanto in sede CEE che il problema va affrontato, onde pervenire ad una regolamentazione comune.

Nel frattempo, ovviamente, ci si dovrà porre il problema di una maggiore funzionalità dell'Albo, il quale in questi ultimi tempi è andato caricandosi di funzioni di controllo esterne alla problematica tradizionale.

17) Il sistema delle responsabilità.

Si rinvia a quanto già detto in ordine al problema della riorganizzazione delle competenze.

18) Il sistema dei controlli.

Il salto di qualità che da più parti viene richiesto è quello di introdurre strumenti che consentano un effettivo controllo sui procedimenti per l'esecuzione delle opere pubbliche.

Qui, senza attenuare l'attuale sistema di controlli formali, le soluzioni sono due .

La prima consiste nell'introduzione di controlli di efficacia della spesa, che evidenzino se l'opera abbia o meno realizzato le esigenze pubbliche per le quali è stato accordato il finanziamento.

La seconda, della quale si è già parlato, è quella della istituzione dell'osservatorio, che ormai non può più essere procrastinata.

L'osservatorio potrà cominciare a funzionare partendo dalle opere finanziate da capitoli di spesa del Ministero LL.PP. e per questa parte non necessita di interventi legislativi, essendo sufficienti un minimo di disponibilità finanziaria (la questione sarà quanto prima sottoposta all'attenzione del Ministero del Tesoro) e un adeguato impegno organizzativo. Ma esso dovrà essere esteso a tutta la spesa pubblica del settore relativa alle regioni, alle province, ai comuni e agli altri enti territoriali titolari di

- 19

finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche. A tal fine non si mancherà di avanzare al più presto le necessarie proposte legislative nell'ambito della più volte accennata riforma del settore.

08-GEN-1988 11:57

P.02

MODULARIO
Leg. n. 400 del 1975 - 5

Mod. 46

*Ministero dei Lavori Pubblici*

GABINETTO

N° 4006/21/AA.GG.

12 AGO. 1992
Roma, 2 AGO. 1992Al Presidente del Consiglio
Superiore dei Lavori Pubblici

Ai Direttori Generali

Ai Provveditori alle OO.PP.

Al Presidente del Magistrato
alle AcqueAl Presidente del Magistrato
per il PoAlla Direzione Generale
dell'ANAS

LORO SEDI

OGGETTO: Direttiva sulle modalità di gestione delle opere pubbliche.

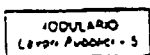
Il programma del Governo, in materia di opere pubbliche, dedica un puntuale richiamo all'esigenza di riaffermare criteri che assicurino la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa, nonché la certezza sui tempi e sui costi dei lavori. E' stato, altresì, posto l'accento sulla necessità di privilegiare "l'unitarietà e la precisione" del progetto esecutivo, da porre a base del procedimento di affidamento dei lavori e di evitare il frazionamento dell'opera e la lievitazione dei prezzi.

Nell'attesa che tali esigenze siano organicamente soddisfatte dalla riforma generale delle norme sui lavori pubblici, appare opportuno fin d'ora conformare la prassi a tali principi, nei limiti in cui sia consentito dall'assetto legislativo in vigore.

In considerazione di ciò, gli uffici in indirizzo sono invitati ad attenersi ai criteri generali che seguono nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

08-GEN-1988 11:58

P.03



Mod. 46

Ministero dei Lavori Pubblici

GABINETTO

- 2

NP _____

A) Programmazione

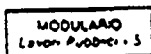
- 1) La programmazione deve essere fatta su base triennale e prevedere di regola la realizzazione totale degli interventi in tale arco temporale. Eventuali deroghe dovute a particolari caratteristiche dell'opera devono essere preventivamente autorizzate dal Ministro. Possono essere inseriti nel programma solo interventi per i quali esiste almeno un progetto di fattibilità.
- 2) Nella programmazione degli interventi di competenza si deve privilegiare la ristrutturazione o il restauro del patrimonio edilizio pubblico esistente, rispetto alla nuova edificazione. Pertanto, va preventivamente verificata la possibilità di soddisfare le esigenze funzionali delle amministrazioni mediante il riadattamento di edifici esistenti.
- 3) La conseguente realizzazione deve avere ad oggetto l'intera opera e solo ove ciò non sia possibile, per ragioni tecniche o finanziarie da esternarsi nel provvedimento, un lotto funzionale. In tale ultimo caso, è necessario che esista il progetto esecutivo dell'intera opera e deve essere prevista la esecuzione totale nel triennio, salve le deroghe di cui al punto 1.
E' comunque necessaria la disponibilità di un finanziamento che copra l'intera opera od il lotto funzionale.

B) Progettazione

- 4) I progetti esecutivi debbono essere corredati di tutti gli elementi previsti dalle norme vigenti e in particolare delle indagini geognostiche, dei rilievi della rete dei servizi del sottosuolo, dell'eventuale studio di impatto ambientale e della previsione dei tempi di realizzazione, al fine di evitare varianti in corso d'opera.
L'Amministrazione può stipulare convenzioni con istituti universitari o altre strutture specializzate per l'acquisizione degli elementi specialistici necessari alla predisposizione del progetto.
I progetti vanno redatti col grado di precisione ed accuratezza

08-GEN-1988 11:59

P.04



Mod. 46

Ministero dei Lavori Pubblici

GABINETTO

N.° _____

- 3

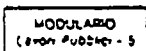
tale che l'aggiudicazione possa avvenire secondo il criterio di cui all'art. 29, comma 3, del DPR 19.12.1991, n. 406.

- 5) Qualora non vi siano le strutture tecniche necessarie per effettuare la progettazione esecutiva, la redazione del progetto è commissionata, previa autorizzazione ministeriale, ad un professionista esterno all'Amministrazione, direttamente ovvero attraverso l'intermediazione di una società di ingegneria la quale assuma le relative obbligazioni civilistiche.
- In tal caso il contraente assume la responsabilità per varianti in corso di esecuzione dovute ad errori ed approssimazioni ovvero insufficienti approfondimenti tecnici.
- L'impegno è garantito mediante assicurazione, la quale copra, oltre alle spese di progettazione della eventuale variante, i maggiori costi che l'Amministrazione deve sopportare per la iniziale carenza progettuale, per un importo non inferiore al 20% del costo totale dell'opera progettata.
- La garanzia assicurativa è obbligatoria a decorrere dal 1° .1.1993.
- Il professionista o la società di ingegneria devono prestare assistenza alla direzione lavori e devono essere obbligatoriamente sentiti sulle richieste di variante.
- 6) Il conferimento degli incarichi di cui al punto precedente deve avvenire secondo criteri obiettivi, previa verifica dell'adeguatezza delle strutture tecniche e professionali della società o dello studio, tenendo anche conto dei precedenti lavori svolti in campo analogo. Va inoltre assicurata una rotazione degli incarichi stessi.
- 7) Non può essere proposto il conferimento di incarichi a soggetti che abbiano redatto progetti - a decorrere dalla entrata in vigore della direttiva - i quali, a causa di errori od approssimazioni ovvero insufficienti approfondimenti tecnici, abbiano reso necessaria l'adozione di varianti in corso d'opera con rilevanti oneri aggiuntivi, anche in conseguenza della dilatazione dei tempi di esecuzione. Si considerano rilevanti gli oneri superiori al "sesto quinto".
- 8) Nel caso di progettazione esterna, l'Amministrazione deve, comunque, predisporre preventivamente un piano di controllo

02-GEN-1993 11:59

P.05

Mod. 4



Ministero dei Lavori Pubblici

GABINETTO

N.° _____

- 4

Rimane ferma la responsabilità dell'Amministrazione nell'approvazione del progetto, sulla base dei necessari pareri degli organi tecnico - consultivi.

2) Affidamento dei lavori

- 9) L'affidamento di lavori pubblici avviene - salvo le eccezioni di seguito specificate - mediante procedure concorsuali bandite sulla base di progetti esecutivi. L'aggiudicazione è effettuata mediante il criterio di cui all'art. 29, comma 3, del D.P.R. 19.12.1991, n. 406.

L'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è consentito solo nei casi in cui si debba ritenere indispensabile l'apporto progettuale dei concorrenti, e la relativa determinazione deve essere analiticamente motivata, anche con l'indicazione dei requisiti minimi per la redazione di varianti da parte degli offerenti.

All'elemento di valutazione attinente al "prezzo" va attribuita una incidenza non inferiore al 60% del totale.

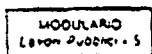
- 10) Nel caso di completamento di un'opera già in corso di realizzazione, l'aggiudicazione di successivi lotti funzionali è disposta con le procedure comunitarie ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 5, D.P.R. n. 406/'91; in ogni caso si applicano i limiti di cui all'art. 9, comma 2, lett. e).

- 11) Il ricorso alla trattativa privata, nell'ambito delle ipotesi tassative previste dalle norme comunitarie e da quelle nazionali, va comunque circoscritto ai casi in cui sia documentata la mancanza di una pluralità di offerenti ovvero sussistano ragioni di eccezionale urgenza dichiarate dal responsabile del procedimento ed accertate dai competenti organi tecnici. L'affidamento è comunque subordinato al possesso da parte del contraente dei requisiti di cui agli artt. 5 e seguenti del DPCM n. 55/1991.

Rimangono fermi i sistemi di affidamento previsti dagli articoli 66 e 67 del Regolamento n. 350/1985 nonché della circolare 23 settembre 1938, n. 11675, o da altre disposizioni disciplinanti istituti similari.

08-GEN-1988 12:00

P.06



Mod. 46

Ministero dei Lavori Pubblici

GABINETTO

- 5

N.º

Per lavori di importo superiore a 2 miliardi è richiesto, ai fini dell'ammissibilità della trattativa privata, l'autorizzazione ministeriale, previa acquisizione dei necessari pareri tecnici sul progetto.

- 12) Il Ministro può avocare l'approvazione del progetto e del procedimento di affidamento per gli interventi di particolare rilevanza finanziaria e/o di peculiare complessità progettuale.
 - 13) Per i lavori dichiarati segreti, l'affidamento avviene secondo le procedure ordinarie; possono tuttavia partecipare alla gara solo imprese dotate dei requisiti di riservatezza indicati dalla autorità competente.
Qualora sussistano particolari motivi che escludono il ricorso alla gara pubblica, i lavori possono essere affidati a trattativa privata previa autorizzazione del Ministro dei lavori pubblici su richiesta del Ministro competente.
 - 14) L'affidamento ad uno stesso soggetto della progettazione e dell'esecuzione dell'opera è disposto in casi eccezionali e previa autorizzazione del Ministro, sentiti i competenti organi tecnici. Il relativo disciplinare deve essere del tipo "chiavi in mano" e prevedere idonea fidejussione che garantisca la regolare esecuzione dell'opera.
Deve essere parimenti autorizzato il ricorso a procedure diverse da quelle di cui al punto 9.
- D) Attività preparatorie e strumentali
- 15) Al fine di garantire la sollecita definizione degli adempimenti preparatori, si procede di regola mediante la conferenza di servizi di cui all'art. 14 della legge n. 241 del 1990.
 - 16) Prima dell'aggiudicazione o dell'affidamento dei lavori l'Amministrazione deve acquisire elementi certi, sotto i profili tecnici, urbanistici ed ambientali circa la vocazione dell'area individuata, nonché la disponibilità effettiva dell'area da consegnare all'impresa, salvo il caso in cui a quest'ultima vengano affidate le operazioni di espropriazione.



Ministero dei Lavori Pubblici

GABINETTO

- 6

N.° _____

- 17) Nel caso di appalto concorso o di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa i termini ordinari di ricezione delle offerte non possono comunque essere inferiori a 90 giorni e quelli concernenti le procedure d'urgenza non possono essere inferiori a 30 giorni; nel caso di ricorso al criterio di aggiudicazione al massimo ribasso con offerta di prezzi unitari i termini soprarichiamati non possono essere inferiori rispettivamente a 60 e a 20 giorni.
- 18) Le imprese concorrenti vanno richiamate allo scrupoloso rispetto delle condizioni di cui all'art.1 del Capitolato generale d'appalto. A tal fine le relative offerte devono contenere la dichiarazione di aver preso visione dei luoghi, di essere a conoscenza delle condizioni locali e devono indicare le modalità organizzative del cantiere.
- 19) Le commissioni aggiudicatrici, ove necessarie, debbono essere costituite dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte; esse sono composte in maggioranza di tecnici dotati di specializzazioni adeguate all'oggetto dell'appalto.
- 20) La fidejussione a garanzia della regolare esecuzione dei lavori è chiesta nella misura massima prevista dalle norme vigenti.
- 2) Trasparenza dell'attività amministrativa
- 21) Fermi restando gli obblighi di pubblicità previsti dalla normativa comunitaria e da quella nazionale, gli affidamenti di lavori a trattativa privata sono resi noti al pubblico mediante invio all'Osservatorio dei lavori pubblici di copia del contratto, nonchè delle attestazioni del responsabile del procedimento e degli accertamenti effettuati competenti organi tecnici. Tali atti sono comunque posti in libera visione di chiunque lo richieda. In attesa della costituzione dell'Osservatorio gli atti sono trasmessi all'Ispettorato Generale per l'Albo Nazionale dei costruttori e per i contratti, ovvero, per quel che concerne l'A.N.A.S., all'Ufficio contratti della stessa Azienda.

MODULARIO
Lavori Pubblici - 5

Mod. 46



Ministero dei Lavori Pubblici

GABINETTO

N.° _____

- 7

22) Col primo atto è individuato un unico responsabile del procedimento, il quale, oltre ai compiti di cui al capo II della legge n. 241 del 1990, deve attestare le ragioni della scelta del sistema di aggiudicazione od affidamento dei lavori.

Gli uffici in indirizzo sono invitati ad adottare una organizzazione interna del lavoro conforme alle direttive in parola.

QE

IL MINISTRO

F.to MERLONI