

ALLEGATO N. 33

Risposte fornite dalla Confindustria

PAGINA BIANCA

CONFINDUSTRIA



APPALTI PUBBLICI

- Obiettivi "efficienza" e "trasparenza" -

Roma, 11 settembre 1992

I N D I C E

Premessa

1. *La dimensione degli appalti pubblici*
2. *Gli appalti pubblici e la questione morale*
3. *La programmazione ed il finanziamento degli interventi*
4. *La riorganizzazione della legislazione esistente*
5. *Il problema delle leggi speciali e di emergenza*
6. *Le diverse fasi di aggiudicazione degli appalti pubblici :
situazione e proposte correttive*
7. *Il nuovo assetto organizzativo-gestionale*
8. *Il Registro delle imprese*
9. *Conclusioni.*

Premessa

Il presente documento intende fornire una serie di indicazioni per pervenire ad una maggiore trasparenza ed efficienza del sistema degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in Italia, alla luce anche delle nuove regole che la Comunità ha adottato in materia.

L'industria privata auspica la revisione e l'aggiornamento della legislazione esistente in materia, pienamente consapevole dell'esigenza di giungere ad un quadro normativo di riferimento chiaro, semplice, certo ed univoco, a vantaggio non soltanto degli enti appaltanti, ma di tutte le imprese fornitrici ed appaltatrici.

Oltre alla revisione delle norme, occorre comunque correggere i "comportamenti". Senza correttezza nei comportamenti ogni tentativo di aggiornamento della disciplina legislativa rischierebbe di essere inutile.

Nel documento viene, in particolare, richiamata l'attenzione su alcuni aspetti che sono a monte delle proposte tecnico-legislative, che costituiscono la premessa necessaria per garantire la maggiore efficienza al sistema degli appalti: pieno rispetto dei principi dell'effettiva concorrenza e del mercato; qualificazione delle imprese; corretta programmazione degli investimenti pubblici; certezza nei volumi di spesa, su base pluriennale.

In ordine alla realizzazione delle opere pubbliche, in particolare, si sottolinea l'importanza di due momenti centrali: quello della progettazione delle opere e quello del loro finanziamento.

Un richiamo infine va fatto, vista la gravità dell'attuale fase congiunturale, alla dimensione dei problemi da affrontare.

Tutto il sistema degli appalti pubblici pesa mediamente intorno al 9% circa del PIL. Mentre però per gli appalti di forniture i problemi sono più circoscritti, nel settore delle costruzioni la gravità della situazione sta assumendo dimensioni allarmanti.

E' bene ricordare che gli investimenti nel settore delle costruzioni rappresentano il 53% degli investimenti fissi complessivi. In termini di occupazione, il settore assorbe oltre il 24% degli occupati dell'industria ed acquista materiali e servizi da altri settori nazionali per un ammontare di oltre 71.000 miliardi.

Il complesso delle misure anticongiunturali adottate in quest'ultimo periodo e l'alto costo del denaro stanno determinando pesantissime conseguenze: molte imprese, soprattutto di piccole dimensioni, stanno uscendo dal mercato e sono più di 60.000 i posti di lavoro a rischio.

Per il superamento dell'attuale situazione e per dare un contributo significativo alla ripresa delle condizioni di sviluppo del Paese, è pertanto necessario dare pronta attuazione ai programmi di investimento tuttora bloccati, riattivare - con la nuova legge finanziaria - i flussi finanziari destinati al settore nonché normalizzare i tempi di pagamento, problema quest'ultimo che investe tutto il settore delle commesse pubbliche.

1. La dimensione degli appalti pubblici

Il settore degli appalti pubblici ha un peso rilevante sia nell'economia italiana che in quella comunitaria.

Nell'economia comunitaria il complesso degli appalti pubblici rappresenta mediamente il 9% del prodotto interno lordo comunitario.

In Italia l'ammontare degli appalti pubblici del settore pubblico dovrebbe situarsi in una cifra intorno ai 130.000 Mld di lire nel 1991 con una incidenza sul PIL analoga a quella registrata a livello comunitario.

E' un settore di attività economica che condiziona fortemente le capacità di crescita del sistema economico e le capacità di risposta ai fabbisogni della collettività in termini di infrastrutture e servizi.

2. Gli appalti pubblici e la questione morale

La questione morale esplosa con le recenti vicende giudiziarie - imputabile ad un processo di deresponsabilizzazione della P.A., al proliferare di norme che si sono sovrapposte ad un nucleo di base ormai superato, ad una applicazione distorta delle regole, a comportamenti individuali tesi ad aggirare, se non addirittura a violare, le regole - rende urgente la ricerca di soluzioni adeguate.

L'intero sistema degli appalti e delle forniture pubbliche va riorganizzato sulla base dei principi di effettiva concorrenza e trasparenza.

Occorrono regole nuove per disciplinare il rapporto tra pubblico e privato e soprattutto per separare il momento politico da quello tecnico-amministrativo.

Occorrono tuttavia anche nuovi comportamenti: le regole non bastano, da sole, a risolvere il problema.

E' indubbio infatti che il problema è fortemente condizionato dalla serietà e dalla correttezza dei soggetti. Qualsiasi procedura, anche la migliore, potrà essere aggirata se non c'è correttezza di comportamento degli individui ed una chiara responsabilizzazione di tutti i soggetti che intervengono nelle procedure che disciplinano la materia delle commesse pubbliche.

L'elemento del comportamento umano resta quindi una variabile incontrollabile in qualsiasi contesto normativo, ma è indubbio che un complesso organico di norme che disciplini lavori, forniture e servizi - delineato con chiarezza di ruoli e procedure, termini e responsabilità - rende più difficile processi di distorsione improntati a favoritismi o privilegi.

L'industria sottolinea con forza come il recupero della legalità costituisca la condizione essenziale per la trasparenza del mercato e per lo sviluppo del sistema delle imprese.

Occorrono scelte immediate per ridare credibilità ad un meccanismo che ha rivelato ormai i suoi punti di debolezza e di fragilità.

Ma occorre altresì individuare soluzioni transitorie che consentano di superare l'attuale stato di blocco delle procedure d'appalto così da non compromettere la realizzazione degli investimenti già programmati.

3. La programmazione ed il finanziamento degli interventi

L'occasione deve offrire inoltre anche lo spunto per una riflessione più profonda su come viene gestita attualmente la domanda pubblica per renderla effettivo strumento di sviluppo del Paese, di rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali, di accrescimento della capacità innovativa dell'apparato produttivo, di recupero delle aree meno sviluppate, di promozione dei settori industriali.

In questo ambito, vanno preliminarmente affrontati i problemi della programmazione degli interventi e quello del finanziamento degli investimenti pubblici.

Le risorse economiche sono scarse e tali rimarranno anche nei prossimi anni. Ci si dovrà pertanto muovere lungo due direttrici:

- a) quella della impostazione di una più efficace e qualificata politica di spesa pubblica
- b) quella della individuazione di forme di canalizzazione del risparmio privato per il finanziamento e la gestione delle opere pubbliche.

- a) Alla base di tutto si pone la necessità di una **programmazione degli investimenti pubblici**, attraverso l'individuazione delle priorità da perseguire, destinando ad esse le risorse disponibili sui capitoli di spesa del bilancio pubblico e le risorse finanziarie private, attraverso opportune forme di coinvolgimento.

E' necessario infatti assicurare che le opere che si intendono realizzare :

- ° corrispondano agli effettivi fabbisogni della collettività e che quindi rivestano una utilità economico-sociale;
- ° vengano completate nei tempi previsti;
- ° trovino adeguata copertura finanziaria su base pluriennale.

Il rilancio della capacità programmatica dello Stato non può prescindere dall'attuazione di una **procedura di analisi costi-benefici** dei singoli progetti per il controllo dell'efficacia e dell'efficienza della spesa. Si dovrà pertanto ripensare e riproporre il meccanismo del FIO-Fondo Investimenti ed Occupazione, istituito presso il Ministero del Bilancio nella prima metà degli anni '80 ed individuare per ciascuna Amministrazione un "funzionario responsabile" per ogni progetto, in conformità a quanto stabilito dalla L. 241/90.

Per superare, in particolare, i problemi connessi alla difficoltà di conciliare i tempi della contabilità di Stato con quelli relativi alla realizzazione delle opere sembra opportuno anticipare la fase programmatica rispetto allo stanziamento complessivo di bilancio, attraverso la **costituzione di un apposito Fondo per la programmazione e la progettazione degli interventi** destinato ad anticipare le spese necessarie al finanziamento della fase progettuale degli investimenti che costituisce uno dei punti nevralgici del sistema degli appalti.

Sull'argomento era stata presentata nella scorsa legislatura la p.d.l. 3276 che andrebbe opportunamente ripresa.

Tale Fondo si giustifica altresì con l'esigenza - come si vedrà meglio in seguito - di separare più distintamente la fase progettuale degli investimenti da quella della realizzazione degli stessi.

Al fine di garantire certezze agli operatori ed una corretta pianificazione dei lavori è inoltre necessario **impostare una politica di spesa su base pluriennale**, sottratta alle vicende della legge finanziaria annuale.

E' altresì importante superare gli ostacoli legati al sistema di attuazione della spesa che non è in grado di trasformare in investimenti, nei tempi previsti, le risorse stanziare: ciò a causa della pesantezza delle procedure basate su una serie di autorizzazioni e di controlli cui partecipano una pluralità di soggetti pubblici. Si dovranno pertanto attivare tutti i correttivi di natura organizzativa (*conferenze di servizi*) e procedurale (*sportelli unici, accordi di programma, ecc.*) così da accelerare i tempi troppo lunghi tra approvazione dei progetti ed affidamento dei lavori.

- b) In ordine al finanziamento degli investimenti infrastrutturali, a parte l'utilità della creazione di appositi Fondi immobiliari che possono svolgere un ruolo non indifferente nel recupero e nella valorizzazione del patrimonio edile pubblico, immediata attenzione dovrà essere posta all'obiettivo delle *concessioni di scopo*, cioè di contratti in cui l'impresa - nell'ambito di gare aperte a tutti i soggetti interessati, nel rispetto del principio delle "par condicio" e sulla base della migliore offerta - avuta la disponibilità nell'uso del territorio o del servizio, progetti, finanzia, realizza e gestisce il tutto con risorse private in conformità agli obblighi, condizioni e forme di controllo stabiliti nei contratti stessi, fermo restando ovviamente il rispetto delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici (*).

(*) Nel nostro ordinamento già esiste un esempio recente di "concessione di scopo".

La Legge 380 del 29.11.1990, per la realizzazione del sistema idroviario Padano-Veneto, utilizza, per la prima volta, lo strumento della "concessione di scopo" finalizzandola alla costruzione di una infrastruttura di trasporto e alla gestione dei relativi servizi da parte di una società a prevalente capitale pubblico.

L'art. 4 della citata legge prevede infatti che il Ministro di trasporti affidi in concessione la costruzione e la gestione del sistema idroviario Padano-Veneto alla società "Idrovie spa" od altra società a prevalente capitale pubblico per un periodo di tempo non superiore a 60 anni.

Questa legge, interessante per lo strumento che utilizza, è tuttavia insoddisfacente per due ordini di motivi:

- usa nominativamente la concessione di scopo individuando già il soggetto beneficiario della concessione in un'impresa a prevalente capitale pubblico, invece di prevedere una gara per l'attribuzione della concessione stessa;

4. La riorganizzazione della legislazione esistente

L'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione assume una sua rilevanza in funzione della complessità del quadro normativo in cui essa si colloca.

Soprattutto nel campo delle opere pubbliche si è in presenza di una disciplina legislativa e regolamentare sovrabbondante, episodica, disordinata, stratificata nel tempo, frequentemente modificata sotto la spinta di emergenze.

In materia di opere pubbliche vi sono più di 500 leggi nazionali, più di 200 leggi regionali alle quali si aggiunge una notevole entità di provvedimenti amministrativi.

Una precisa linea di azione è dunque quella di far ordine sull'esistente e di riorganizzare tutto il complesso delle leggi, tenendo conto delle nuove regole che la Comunità Europea ha già definito od ha in fase di definizione, in vista del completamento del processo di integrazione europea.

Si potrebbe pensare alla predisposizione di un Testo unico, una sorta di "codice dei mercati pubblici", attraverso una apposita legge delega al Governo con la quale si semplifichino, si modifichino e si coordinino le leggi esistenti.

Segue nota pag.6

- in alternativa, individua come possibili soggetti destinatari soltanto imprese a prevalente capitale pubblico.

Molto più diffusa è l'esperienza francese dove l'istituto concessorio ha trovato applicazione sistematica e rilevante nell'ambito dei servizi pubblici, mentre la realizzazione dell'opera pubblica ha assunto una dimensione accessoria e strumentale.

In Francia la concessione di opera pubblica è sempre abbinata alla gestione della stessa ed ha avuto uno sviluppo notevole in molti settori (ferrovie, porti, trasporti urbani, autostrade, acque, parcheggi pubblici, ecc.).

Risulta chiaro in questo paese l'orientamento a rendere possibile, o anche più agevole, l'utilizzo sistematico di risorse finanziarie e tecniche private con assunzione del relativo rischio imprenditoriale, nella realizzazione delle opere infrastrutturali attraverso forme di delega, di cui la principale è la concessione anche di gestire, quale obiettivo strategico di sviluppo.

In particolare, nella realizzazione delle nuove linee ferroviarie ad alta velocità francese, il capitale necessario alla realizzazione delle infrastrutture e del materiale mobile ferroviario è tutto "di rischio". Alla società concessionaria mista pubblico-privata è affidata, oltre che la realizzazione ferroviaria, anche la gestione di servizi per un periodo di 40 anni.

L'occasione per una revisione di tutta la complessa normativa italiana in materia di committenza pubblica è dunque data anche dalla necessità di adeguarsi alle direttive che la Comunità ha adottato e sta adottando in vista del completamento del Mercato unico, con l'obiettivo specifico di garantire la "trasparenza" delle commesse pubbliche e la "loro effettiva apertura alla concorrenza comunitaria".(*)

E' opportuno osservare che l'oggetto delle direttive comunitarie non consiste nell'armonizzare tutte le norme nazionali in materia di appalti pubblici, ma nel coordinare soltanto le procedure nazionali di aggiudicazione, introducendo una base di norme comuni per gli appalti superiori ad una certa soglia.(**)

(*) La Comunità europea ha infatti approvato e sta per approvare definitivamente un insieme di direttive, in ordine a :

- ° appalti di lavori pubblici (per ultimo, direttiva 89/440/Cee recepita con decreto legislativo 406/91)
- ° appalti pubblici di forniture (per ultimo, direttiva 88/295/Cee, recepita con decreto legislativo 48/92)
- ° ricorsi in materia di appalti pubblici di forniture e di lavori (direttiva 89/665/Cee in fase di recepimento, a seguito della disposizione specifica contenuta in tal senso in legge comunitaria per il 1991)
- ° appalti nei settori dell'acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni - i cosiddetti "settori esclusi" - (direttiva 90/531/Cee, in fase di recepimento a seguito della disposizione in tal senso contenuta nella legge comunitaria per il 1991)
- ° appalti pubblici di servizi (direttiva approvata dalla Cee il 18 giugno u.s., pubblicata sulla GUCE n.209 del 24 luglio u.s.)
- ° ricorsi in materia di appalti nei settori dell'acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni (proposta di direttiva all'ultima fase di approvazione in sede CEE)
- ° appalti pubblici di servizi nei settori dell'acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni (proposta di direttiva all'ultima fase di approvazione in sede CEE).

(**) Le norme comuni stabilite dalle direttive comunitarie riguardano:

- l'obbligo di dare pubblicità su scala europea per garantire il rispetto delle regole del mercato e della libertà di concorrenza . Tale obbligo concerne tutte le gare superiori ad una certa soglia ed il complesso delle commesse che si prevede possano essere bandite entro l'anno dalle stazioni appaltanti, attraverso la "pre-informazione";

Si deve inoltre ricordare che altro obiettivo posto all'azione della Comunità europea in questo campo è quello della salvaguardia dell'interesse economico della P.A. Essendo questa l'ottica in cui si è posto il legislatore europeo, è chiaro che sono stati o saranno introdotti principi che comportano la necessità di una revisione globale delle normative che direttamente o indirettamente interferiscono nel settore delle commesse pubbliche.

segue nota pag.8

- il tipo di committente pubblico che deve rispettare le direttive e l'oggetto degli appalti sottoposti alle direttive. Sono obbligati al rispetto delle norme comunitarie anche i soggetti privati qualora beneficino di sovvenzioni dirette in misura superiore al 50% del costo del progetto. Nella direttiva 90/531/CEE relativa ai cosiddetti settori esclusi si supera addirittura la distinzione pubblico/privato, essendo trattate allo stesso modo situazioni identiche, a prescindere dalla natura giuridica;
- la disciplina uniforme delle procedure di appalto;
- la fissazione di criteri di aggiudicazione degli appalti (prezzo più basso ovvero offerta economicamente più vantaggiosa);
- obblighi statistici.

Oltre alle norme sopra ricordate, la validità delle disposizioni comunitarie si pone in rapporto a:

- più chiara linea di demarcazione fra appalti di lavoro, di forniture e di servizi sulla base di una più attenta loro definizione e dell'applicazione del principio della valutazione economica del contenuto del contratto;
- individuazione dei casi "particolari" di applicazione della procedura negoziata (trattativa privata), quale deroga alla norma generale della procedura aperta (asta pubblica) ed a quella più circoscritta della procedura ristretta (licitazione privata e appalto concorso);
- superamento del concetto di "Albi" in coerenza alla regola generale della procedura aperta ed all'obiettivo della massima apertura alla concorrenza;
- fissazione di norme omogenee in ordine alla selezione dei candidati, anche sotto il profilo "qualitativo";
- previsione della possibilità da parte delle ditte danneggiate da una gara irregolare di ottenere un risarcimento per violazione della normativa comunitaria.

La corretta applicazione di tutte queste regole, anche nel nostro Paese, darà certamente un significativo contributo al raggiungimento dell'obiettivo della trasparenza.

5. Il problema delle leggi speciali e di emergenza

Sempre sul piano legislativo, uno dei principali motivi di distorsione, nel campo degli appalti di lavoro, è legato al proliferare di leggi di emergenza e/o speciali che hanno consentito l'affidamento di lavori a trattativa privata in deroga alle norme generali nonchè l'utilizzo della concessione di esecuzione come mezzo per aggirare i vincoli procedurali.

Regola preliminare da rispettare in proposito è dunque quella di *limitare allo stretto necessario l'emanazione di leggi straordinarie che comportino deroghe alle norme generali e comunque di ben circoscrivere nel tempo i loro effetti e la loro applicazione.*

Il ricorso a tali provvedimenti potrà avere una sua giustificazione soltanto con riferimento agli aspetti finanziari, ritenendosi inaccettabili le modificazioni alle regole procedurali di affidamento di lavori stabilite dalle direttive comunitarie, in contrasto al principio dell'apertura al mercato.

6. Le diverse fasi di aggiudicazione degli appalti pubblici: situazione e proposte correttive

Entrando nel merito della funzionalità del sistema italiano di appalti pubblici, sono di seguito indicati, per ognuna delle diverse fasi in cui si articola la realizzazione dell'opera, i possibili motivi di distorsione e di aggiramento relativi con l'indicazione delle proposte correttive.

L'attenzione è posta con particolare riferimento agli appalti di lavori. Molte delle considerazioni possono però estendersi anche agli appalti di fornitura e di servizi.

In particolare:

Estensione delle disposizioni comunitarie agli appalti d'importo inferiore alle soglie prefissate

Per dare maggiore trasparenza, uniformità, piena ed effettiva attuazione alle norme comunitarie nel settore degli appalti pubblici, andrebbe studiata la possibilità di estendere entro *certi limiti e con gli opportuni adattamenti, ad esempio con l'esclusione delle disposizioni relative alla pubblicizzazione delle gare sulla GUCE*, anche agli appalti inferiori alle soglie prefissate, le stesse regole previste per gli appalti di importo superiore.

° Progettazione

Rappresenta certamente uno dei punti più critici della procedura d'appalto.

L'art. 4 del decreto legislativo 19/12/91 n. 406 di attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici individua tre tipologie di appalti:

- esecuzione di lavori pubblici
- esecuzione e progettazione di lavori pubblici
- esecuzione, con qualsiasi mezzo, di lavori volti a realizzare un'opera.

Alla prima tipologia di opere corrisponde, quale base di gara, un *progetto esecutivo*, cioè un progetto che individui tutti i dettagli dell'opera da realizzare. All'impresa che vince la gara spetta soltanto il compito di eseguire l'opera. E' questa la categoria di appalti che dovrebbe essere la più diffusa e quella a cui corrispondono i criteri di aggiudicazione più rigorosi (*).

Alla seconda tipologia di opere corrisponde, quale base di gara, un *progetto di massima*. Spetta poi all'impresa vincitrice il compito di predisporre il progetto esecutivo e la realizzazione dell'opera.

Alla terza tipologia corrisponde, quale base di gara, un *progetto di massima preliminare* con il quale si indicano gli obiettivi e le esigenze da rispettare. All'impresa vincitrice spetta poi predisporre il progetto di massima, quello esecutivo e la realizzazione dell'opera.

Ad ogni livello di progettazione corrisponde quindi un contenuto progettuale coerente.

Premesso quanto sopra, occorre osservare che nell'ambito dell'esperienza italiana, per tutta una serie di motivi, in particolare quelli legati alle carenze progettuali della P.A. ed all'esigenza di acquisire con urgenza i necessari finanziamenti, si è fatto ricorso all'utilizzo di un bando di gara accompagnato da un progetto di massima, lasciando all'impresa il compito di predisporre il progetto esecutivo e di realizzare l'opera. Ciò ha comportato indeterminatezza dei costi e ritardi nella consegna dell'opera.

Inoltre, nei casi in cui si è cercato di dedicare maggiore attenzione alla fase progettuale, si è spesso fatto ricorso, al di fuori di qualsiasi gara, a soggetti esterni all'Amministrazione privi della necessaria qualificazione professionale.

(*) Si fa riferimento a quelli che comunemente vanno sotto le dizioni del "massimo ribasso" (rispetto ad un prezzo di partenza prefissato) e del "massimo ribasso con offerta di prezzi" (che comporta la specificazione di come si arrivi, voce per voce, al ribasso offerto), meccanismo quest'ultimo che è decisamente da preferire.

Ciò pone l'esigenza di una precisa corrispondenza tra categoria di appalto e livello di progettazione. In particolare, nel caso di "esecuzione di lavori pubblici" gli appalti devono avere come base di gara progettazioni esecutive complete in tutti i dettagli (sul piano architettonico, strutturale, impiantistico e corredato da indagini geognostiche, mappatura del sottosuolo, particolari esecutivi, computo metrico quantitativo, tempi di realizzazione e studio di impatto ambientale) in modo da obbligare l'impresa a realizzare l'opera a costi ben definiti ed entro la scadenza prevista.

L'affidamento all'esterno della progettazione deve avvenire attraverso appositi bandi di gara, al quale possono partecipare tutti i soggetti aventi i requisiti.

I progettisti devono essere responsabili, civilmente e penalmente, della buona stesura del progetto che dovrà essere assicurato.

Occorre ricordare che nel ddl C 5998 presentato dal Ministro Prandini nella scorsa legislatura, venivano riprese le tre categorie dei contratti di appalto, già definite in sede comunitaria, e venivano definite in modo puntuale le diverse tipologie di progettazione cui si è fatto cenno.

Nello stesso ddl veniva fissato l'obbligo di copertura assicurativa per chi esegue i lavori contro i rischi derivanti da qualsiasi causa, con garanzia di responsabilità civile per danni a terzi e per gravi difetti costruttivi.

Tali disposizioni dovrebbero essere tradotte in un apposito atto legislativo, ben distinguendo però tra la responsabilità del progettista e quella del titolare che esegue i lavori con una chiara distinzione delle polizze assicurative e delle rispettive responsabilità.

Andrà infine attentamente valutata l'attuabilità di un sistema preliminare di identificazione delle imprese che parteciperanno alla realizzazione dell'opera, per parti significativamente rilevanti in termini quantitativi e per complessità tecnologica.

° Subappalto

L'evoluzione dei sistemi costruttivi comporterà la partecipazione di un numero crescente di imprese alla realizzazione delle opere in funzione delle loro specializzazioni produttive.

La costruzione quindi sarà sempre più il risultato dall'apporto congiunto di più soggetti imprenditoriali con proprie competenze tecnologiche ed economiche.

Andrà quindi valutato se al suddetto quadro di tendenza si adatti l'attuale normativa nel campo delle opere pubbliche, con particolare riguardo al sub-appalto ed a formule di co-appalto, queste ultime nei casi di apporto consistente, sotto il profilo quantitativo e tecnologico, della parte impiantistica.

E' indubbio che, rappresentando il sub-appalto un "tassello" del sistema generale degli appalti di opere pubbliche, eventuali innovazioni normative dovranno essere esaminate nell'ambito di una revisione del quadro generale della legislazione in materia e tenendo anche conto delle esperienze maturate negli altri paesi europei.

° Legislazione antimafia

La revisione della legislazione sui lavori pubblici dovrebbe investire anche la normativa antimafia che, così come attualmente concepita, introduce elementi di rigidità a carico delle imprese che contrasta con le esigenze di celerità delle procedure di realizzazione delle opere pubbliche e che costituiscono elementi di discriminazione nei confronti delle imprese straniere.

Un ripensamento di tale legislazione va visto anche in funzione dei modesti risultati sinora conseguiti nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata.

Invero, una corretta applicazione della disciplina in materia di appalti pubblici, con le innovazioni proposte -assicurando maggiore trasparenza, informazione e pubblicità - non potrebbe che avere effetti positivi nel ridurre gli spazi alla criminalità organizzata nel settore.

Strumento essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore trasparenza va inoltre individuato nell'attivazione del Registro delle imprese di cui al successivo punto 8.

Per quanto concerne poi l'individuazione del soggetto responsabile della Pubblica Amministrazione in ogni fase del procedimento, la trasparenza dell'assetto societario nonchè dei collegamenti e dei rapporti di cooperazione con altri soggetti imprenditoriali, appaiono valide le vigenti disposizioni, purchè correttamente e puntualmente applicate.

° Garanzia bancaria o assicurativa

E' opportuno affidare al mercato il compito di selezionare le imprese o i gruppi di imprese in funzione della loro capacità non solo tecnica, ma anche finanziaria. In tal modo si supererebbero anche i limiti derivanti da un sistema di qualificazione basato sull'iscrizione in Albi professionali.

A tal fine dovrebbe essere introdotta, come si è già accennato, una efficace garanzia assicurativa o bancaria per la puntuale realizzazione dell'opera.

Tale garanzia dovrebbe essere estesa anche ai soggetti che redigono i progetti esecutivi fino a coprire una percentuale non inferiore al 10% dell'importo del lavoro.

° Qualificazione delle imprese appaltatrici

La qualità deve essere un obiettivo da perseguire sul piano generale e quindi anche nel settore delle costruzioni.

Per realizzare l'obiettivo della qualità nelle costruzioni, occorre che ognuna delle fasi che costituiscono il processo costruttivo sia impostata e gestita secondo il concetto di qualità.

Al riguardo sarebbe quanto mai opportuno dare pronta operatività alla Direttiva CEE 106/89 concernente i prodotti da costruzione al fine di garantire la qualità certificata di materiali e di prodotti che intervengono nel processo di costruzione e promuovere una graduale introduzione della garanzia di qualità nella gestione dell'impresa.

° Albi dei costruttori e dei fornitori

Strettamente collegato al problema della qualificazione delle imprese è quello degli Albi esistenti nel contesto normativo nazionale per il settore delle commesse pubbliche.

Albo Nazionale Costruttori

L'Albo Nazionale dei Costruttori è stato istituito con la legge 10 febbraio 1962, n.57 successivamente modificata ed integrata.

Le imprese iscritte nell'Albo sono classificate per importo e per categorie.

Da tempo si è posto il problema dell'aggiornamento e della revisione dei meccanismi di funzionamento dell'Albo in quanto non garantiscono una reale selezione delle imprese, sulla base delle regole di mercato e quindi della concorrenza.

Pertanto, va ripreso con immediatezza il compito di introdurre i necessari correttivi alla normativa in materia di Albo Nazionale dei Costruttori .

In particolare è importante una revisione delle tabelle relative alle categorie di lavori, per semplificarle e uniformarle alla classificazione europea allegata alle direttive comunitarie.

In un'ottica di rivalutazione del ruolo funzionale dell'Albo Costruttori, occorrerà utilizzare, una volta istituito, il Registro delle imprese presso le Camere di Commercio, di cui si dirà meglio in seguito, in maniera che tutti i dati relativi alla vita delle imprese operanti nel settore delle costruzioni affluiscano, in tempo reale, al centro elettronico dell'Albo Nazionale Costruttori.

L'argomento della "qualificazione" delle imprese operanti nel settore delle costruzioni dovrebbe, in ogni caso, trovare più idonea soluzione in ambito comunitario al fine di uniformare le diverse disposizioni esistenti in materia in ambito nei singoli Stati membri.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di pervenire ad una sorta di Repertorio europeo delle imprese operanti nel settore delle costruzioni, classificate su basi omogenee e costantemente aggiornato dagli Stati membri.

Albi dei fornitori

Nel nostro Paese non esiste un unico Albo nazionale dei fornitori gestito dall'Amministrazione centrale dello Stato.

Ogni pubblica amministrazione od ente pubblico dispone di un proprio albo od elenco dei fornitori, disciplinato da appositi atti amministrativi (decreti ministeriali), che fissano criteri, requisiti e modalità di iscrizione delle imprese da invitare ai bandi di gara.

Gli albi sono tenuti per categoria merceologica e, per ciascuna categoria, per classe d'importo di forniture, lavoro o servizio, in modo da raggruppare i fornitori secondo gli importi massimi di forniture o servizi che possono assumere.

Gli elenchi dei fornitori di fiducia delle singole Amministrazioni hanno valenza privata. I rapporti contrattuali di fornitura sono soggetti alle norme generali sui pubblici appalti ed a quelle della Contabilità generale dello Stato.

Disposizioni particolari disciplinano l'Albo dei fornitori del Ministero della Difesa per ovvi motivi di riservatezza.

La presenza di albi di fornitori, oltre a comportare una discriminazione tra iscritti e non iscritti, determina frequentemente - con riferimento alle imprese iscritte - una non esatta valutazione delle potenzialità complessive di un'azienda, in relazione a ritardi o carenze negli aggiornamenti dei dati, con il rischio di esclusione dalle gare più importanti.

Inoltre, essendo numerosissimi gli enti e le Amministrazioni che gestiscono albi di fornitori (si vedano ad esempio le USL), ciò obbliga le imprese ad una complessità di adempimenti per assicurarsi la possibilità di partecipare alle diverse gare bandite dalle diverse stazioni appaltanti.

Una revisione del complesso sistema che si è andato determinando va quindi perseguita in tempi brevi per porre tutte le imprese nelle stesse condizioni di "par condicio", senza discriminazioni.

Una soluzione potrebbe essere rappresentata dall'attivazione del Registro delle imprese presso le Camere di Commercio da cui attingere tutti gli elementi conoscitivi sulle imprese.

Le Amministrazioni ed enti pubblici potrebbero collegarsi - per via telematica - con le Camere di Commercio per conoscere l'elenco delle imprese che rispondono, per settore di appartenenza, per requisiti e per classe d'importo ai loro fabbisogni.

Nel Registro delle imprese potrebbero altresì essere distinte le imprese - come si è detto - che già dispongono di un sistema di qualità certificato, in conformità alla normativa comunitaria, alle quali riservare la partecipazione a gare di appalto più qualificate.

° Bando tipo

Possibilità di distorsioni risiedono anche nella mancanza di regole uniformi nella predisposizione di bandi di gara.

E' necessario pervenire ad una uniformità dei bandi di gara attraverso la predisposizione di bandi tipo, prevedendone la loro corretta applicazione.

Per le opere pubbliche è stato già approvato il bando tipo con OPCM 55/91. E' dunque, questo, un problema che si pone principalmente per gli appalti di forniture e di servizi.

° Pubblicazione dei risultati delle gare

Essenziale ai fini della trasparenza è la pubblicazione dei risultati delle gare, così come previsto dalle direttive comunitarie. Anche nell'ordinamento nazionale esiste già una norma - art.20 della legge 55/90 (legge antimafia) - secondo la quale l'ente appaltante procede, prima della stipula del contratto relativo ad opere o lavori riguardanti la Pubblica Amministrazione, alla pubblicazione dell'elenco delle imprese invitate e di quelle partecipanti alle gare, nonché dell'impresa vincitrice o prescelta indicando il sistema di aggiudicazione adottato.

Tale disposizione deve rappresentare un obbligo inderogabile e generalizzato.

° Affidamento con il sistema della trattativa privata

Rappresenta, anche questa, una delle forme più diffuse di elusione delle disposizioni e motivo di distorsione della concorrenza.

E' necessario rispettare in modo rigoroso i casi di ricorso alla trattativa privata previsti dalle norme di attuazione delle direttive comunitarie.

La trattativa privata deve essere limitata a casi eccezionali - quali ad esempio quelli che presuppongono particolari caratteristiche tecnico-artistiche - o quelli di comprovata urgenza, essendo la regola generale quella della procedura aperta ed in ogni caso si dovrà far ricorso ad una qualificazione dei partecipanti.

Al riguardo, potrebbe essere introdotto l'obbligo, per i progetti superiori ad una certa soglia, della preventiva comunicazione in ordine alle motivazioni che hanno indotto il ricorso alla trattativa privata all'Autorità garante sugli appalti pubblici di cui al punto successivo.

Potrebbe altresì essere prevista l'introduzione anche nel nostro Paese delle "società di certificazione degli appalti" le quali verificano - a posteriori - se le stazioni appaltanti, in particolare quelle di natura privatistica, si siano attenute, nella predisposizione di bandi di gara, alle norme vigenti.

° Criteri di aggiudicazione

L'utilizzo distorto del criterio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" costituisce un'altra forma di elusione delle disposizioni.

Occorre generalizzare il metodo dell'affidamento delle gare all'impresa che offre il prezzo più basso, ovviamente in presenza di un progetto esecutivo.

L'alternativa dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" - fondata su elementi di incertezza, di discrezionalità e di valutazioni soggettive - dovrebbe essere limitata agli ambiti previsti dalla legge ed a situazioni ristrette e ben circostanziate, in particolare in caso di progetti complessi e non esecutivi.

In ogni caso occorrerebbe, in anticipo, stabilire con chiarezza quali sono i fattori che fanno premio nella valutazione delle offerte presentate, tenendo comunque presente che il prezzo ha un valore prevalente ai fini della determinazione dell'impresa che si è aggiudicata la gara.

Questo orientamento è peraltro confermato dalla stessa direttiva CEE che stabilisce l'obbligo per l'Amministrazione, qualora adotti il criterio di offerta più vantaggiosa, a valutare il prezzo ma anche il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione, il rendimento, il valore tecnico dell'opera.

Anche in caso di prezzo più basso, la CEE non dispensa comunque l'Amministrazione da una valutazione più attenta delle offerte, volte ad escludere quelle sospette, perchè troppo basse.

° Varianti in corso d'opera

E' necessario minimizzare il rischio di varianti in corso d'opera ed attribuire all'impresa le responsabilità tecnico-economiche connesse alla realizzazione del progetto, qualora questa ultima abbia effettuato la progettazione di massima.

La possibilità di limitare le varianti dipende dalla validità del progetto. In presenza di un progetto esecutivo dettagliato le possibilità di varianti sono ridotte al minimo e se queste dovessero rendersi davvero indispensabili la loro ammissibilità dovrebbe ricadere a totale carico dell'impresa, a meno che non siano subentrate per ragioni del tutto eccezionali e non prevedibili, ovvero su richiesta del committente.

° Finanziamento dell'opera

Una delle cause di distorsioni dopo l'affidamento risiede nel finanziamento dell'opera pubblica.

Frequentemente si inizia un'opera pubblica avendo a disposizione soltanto una parte del finanziamento necessario.

Si possono determinare così interruzioni e ritardi nell'esecuzione delle opere - con conseguenti lievitazioni dei costi - a causa del flusso a singhiozzo dei finanziamenti.

E' quindi importante garantire trasparenza e certezza a tutto il sistema attraverso una correlazione più stretta fra costo del progetto, tempistica di realizzazione del progetto e disponibilità di finanziamenti.

Revisione prezzi

Per quanto concerne l'aggiornamento dei prezzi nel tempo, il reale problema è rappresentato dalla necessità di identificare un meccanismo di riallineamento legato a criteri certi ed uniformi a livello nazionale.

Al fine di garantire la necessaria trasparenza, è essenziale che l'eventuale sistema comunque prescelto di aggiornamento dei prezzi sia noto in sede di bando di gara.

° Controlli tecnici

Uno dei punti critici da affrontare con serietà è rappresentato dai controlli in tutte le fasi di realizzazione dell'opera.

La vigilanza dovrà essere esercitata dalla stazione appaltante che dovrà accertarsi, a scadenze periodiche ravvicinate, del corretto svolgimento dei lavori e delle loro rispondenza ai capitolati.

Dovrà, al riguardo essere opportunamente rivalutato il ruolo del direttore dei lavori e dei collaudatori ai fini di una più efficace verifica dei risultati.

7. Il nuovo assetto organizzativo-gestionale

Oltre ai correttivi sul piano delle procedure, un'ulteriore indispensabile linea di azione è quella di:

- a) *procedere ad un pronto recupero di efficienza della Pubblica Amministrazione;*
- b) *impostare un assetto organizzativo-gestionale efficace basato su uno stretto rapporto centro/periferia.*

- a) Il recupero di efficienza della burocrazia è un problema che investe, sul piano generale, tutta la Pubblica Amministrazione, ma che assume una rilevanza particolare nel campo degli appalti pubblici proprio in ragione dei principi di etica e di moralità che, più che in altre situazioni, devono caratterizzare i comportamenti del personale addetto a tali competenze.

Attualmente si è in presenza di un personale pubblico sostanzialmente "debole", sovente inadeguato, non in grado di assolvere con competenza e con gli strumenti necessari alle sue funzioni istituzionali, spesso demotivato e delegittimato dall'invadenza del potere politico.

E' quindi prioritario - come già evidenziato - pervenire ad una netta separazione tra sfera politica, cui spettano le decisioni strategiche di indirizzo e quella amministrativa, cui spetta l'attuazione delle scelte politiche.

Premessa fondamentale al ripristino di un corretto rapporto tra committente pubblico ed operatore è dunque una *precisa scelta in direzione del potenziamento della Pubblica Amministrazione e della ricostituzione di requisiti di professionalità tecnica e giuridica di alto livello, con precise responsabilità e motivazioni.*

Nel campo specifico delle opere pubbliche dovranno essere ricostituite le strutture tecniche di progettazione e controllo sia a livello centrale che periferico, nonché introdotti meccanismi di valutazione degli investimenti, sulla base del rapporto costi/benefici e dei risultati raggiunti.

Dovrà altresì essere data pronta e concreta attuazione alle disposizioni di cui alla L.241/90 con la individuazione, in particolare, al responsabile della P.A. per il singolo appalto o fornitura.

Un'attenzione merita il problema della "*concessione di committenza*" quale forma di intervento di supporto e di supplenza delle Amministrazioni carenti di strutture tecniche proprie.

La concessione di committenza - così come ha trovato sinora applicazione - è da abolire perchè uno dei maggiori veicoli di distorsione.

Tale forma di concessione dovrà essere assimilata alla concessione di servizi, conformandosi pertanto alle disposizioni contenute nella direttiva CEE sui servizi. Infatti la figura della committenza viene ad assumere una rilevanza proprio nell'ambito dei servizi, intendendosi per tali il complesso di attività giuridiche e tecniche preliminari alla realizzazione dell'opera.

In ogni caso, nell'affidare i lavori a terzi, il concessionario dovrà sempre applicare le stesse regole che avrebbe applicato l'amministrazione concedente e conseguentemente, quale norma generale, quella della gara aperta.

La concessione di servizi è stata opportunamente disciplinata nel disegno di legge 5988 presentato dal Ministro Prandini nella scorsa legislatura e tale norma dovrebbe essere opportunamente ripresa in un nuovo provvedimento legislativo.

Un ultimo riferimento alla *preparazione professionale del personale della P.A.*

Il problema della formazione è centrale per la qualificazione del personale della P.A.

In questa direzione Confindustria è stata promotrice - insieme ad altri organismi - di una specifica iniziativa, sponsorizzata in parte dalla stessa Commissione CEE, volta a creare un apposito istituto di formazione specialistico per tutta la normativa in materia di appalti pubblici a livello nazionale, comunitario ed internazionale.

- b) sul piano del riassetto organizzativo gestionale, ai fini di un corretto e trasparente svolgimento delle procedure di committenza pubblica, si possono ipotizzare le seguenti soluzioni, comunque da verificare opportunamente per evitare che gli organismi proposti si trasformino in nuove sovrastrutture con compiti di controllo puramente formale:

a livello centrale

* *creazione di un "Osservatorio sugli appalti pubblici"*, con funzioni di :

- raccolta ed elaborazione dei dati e delle informazioni concernenti l'affidamento e l'aggiudicazione degli appalti di lavoro, di forniture e di servizi;
- analisi, studio, indagini connessi a tutti gli aspetti giuridici, amministrativi, tecnici ed economici delle commesse pubbliche;
- formulazione di pareri, in via autonoma o su richiesta, in merito ad iniziative legislative o regolamentari;
- formulazione di proposte legislative e regolamentari da sottoporre alle Autorità di Governo.

* *riqualificazione e rafforzamento dell'azione del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici*

a livello periferico

* *rafforzamento delle strutture tecniche di controllo degli uffici decentrati (provveditorati regionali alle opere pubbliche) e periferici (uffici del genio civile) del Ministero dei lavori pubblici;*

* per le amministrazioni carenti di strutture tecniche proprie, possibilità di avvalersi di quelle di cui all'art.14, comma 1 della L.203/91 (unità specializzate istituite dal Presidente della Giunta regionale presso ciascun ufficio del Genio Civile).

8. Il Registro delle imprese

Un'azione di trasparenza presuppone un sistema efficiente e gestibile di pubblicità legale delle imprese.

In questo senso, uno strumento di base e' rappresentato dal *Registro delle imprese*, previsto dal Codice Civile e mai attuato.

Il Registro imprese va quindi attuato in tempi brevi, secondo criteri che garantiscano: l'informatizzazione; la completezza dei dati; la tempestività della disponibilità delle informazioni; la facilità di accesso ai dati su tutto il territorio nazionale e loro elaborazione; il raccordo con altre banche dati già esistenti, in modo da utilizzare quanto già disponibile, evitando di partire da zero e contenendo i costi.

In questa logica, *il Registro imprese va istituito presso le Camere di Commercio con la sorveglianza della Magistratura*. Le Camere di Commercio sono infatti enti pubblici che dispongono già sia di un sistema informatico a rete su tutto il territorio nazionale sia della banca dati del Registro Ditte che comprende gran parte dei dati necessari per il Registro imprese.

L'attribuzione del Registro imprese alle Camere di Commercio consente quindi una rapida attuazione del Registro, utilizzando le risorse di struttura informatica e di contenuti già propri delle Camere (cfr. All. 1).

In questo senso e' condivisibile lo schema di d.d.l. predisposto dal Ministro di Grazia e Giustizia, d'intesa con quello dell'Industria, nel corso del precedente Governo e non portato all'approvazione del Consiglio dei Ministri. Tale provvedimento andrebbe quindi riproposto.

Lo stesso d.d.l. prevede inoltre la nuova disciplina dei BUSARL, modernizzando i criteri per la loro gestione e rendendo quindi effettivamente gestibili i dati in esso contenuti.

L'istituzione del Registro imprese rappresenta tuttavia uno strumento necessario ma non sufficiente per un'effettiva e completa conoscenza dei dati necessari a "qualificare", nel senso di rendere più trasparente la situazione delle imprese.

Sempre nella logica di un utilizzo prioritario di quanto già esistente, per motivi di rapidità e minori costi, va quindi prevista l'interconnessione tra le diverse banche dati già esistenti e che contengano notizie significative sulla evoluzione delle imprese.

Al momento tali banche dati sono quelle dell'INPS, INAIL, IVA e Centrale dei bilanci. Potrebbe inoltre essere previsto il collegamento con altre banche dati, tra le quali, ad esempio, quella dell'ENEL per conoscere la potenza impegnata in ciascuno degli stabilimenti dell'impresa in questione.

Va quindi prevista l'interconnessione tra queste banche dati ed il Registro imprese. L'intero sistema deve essere reso consultabile e gestibile in proprio dagli organismi pubblici interessati e, con le opportune cautele, dai soggetti privati.

Come si è già visto, il Registro dovrebbe costituire la base conoscitiva da cui attingere le necessarie informazioni al fine di fare "trasparenza" sulle imprese partecipanti alle gare di appalto.

9. Conclusioni

Tutte le osservazioni e le proposte formulate hanno l'obiettivo di stimolare gli organi istituzionalmente competenti a pervenire quanto prima alla definizione di un quadro di regole esaustivo e chiaro in una materia così delicata e fondamentale per lo sviluppo dell'economia del paese, qual'è quella delle commesse pubbliche, per rispondere agli interessi di crescita della società e del sistema delle imprese.

La strada per pervenire ad un riassetto del complesso sistema degli appalti pubblici non è facile né breve.

Importante è però muoversi nella giusta direzione, avendo bene in mente l'obiettivo strategico che si intende perseguire, impostando sempre azioni in linea con i principi della trasparenza e del mercato, ricercando soluzioni in conformità delle direttive comunitarie, eliminando condizioni di privilegio per alcune categorie di imprese (partecipazioni statali e imprese cooperative), evitando comunque intralci e nuovi oneri e vincoli per le imprese.

Altrettanto importante è però superare il momento attuale di stasi nella realizzazione delle opere pubbliche, dando avvio a tutte quelle gare che risultino correttamente impostate secondo la disciplina comunitaria.

Occorrerebbe altresì sbloccare rapidamente le concessioni edilizie e le autorizzazioni in genere, superare i ritardi dei pagamenti ed il blocco delle erogazioni della Cassa Depositi e Prestiti, rivedere il problema della scarsa disponibilità ed agibilità di aree : in sintesi ripristinare le condizioni di mercato delle opere pubbliche e rimuovere - sul piano generale - i fattori di crisi che caratterizzano pesantemente l'industria delle costruzioni in questa difficile fase congiunturale.

All.

All.

ANAGRAFE PRESSO CAMERE DI COMMERCIO

Al momento attuale nell'Anagrafe delle Camere di Commercio sono inseriti i seguenti dati ed informazioni :

A) Per le società

- Codice fiscale
- Denominazione o Ragione sociale
- Forma giuridica
- Sede
- Estremi atto costitutivo e iscrizione nel Registro delle imprese
- Estremi atto costitutivo e registrazione
- Durata della società
- Scadenza esercizi
- Capitale sociale
- Totale quote
- Oggetto sociale
- Attività unica o prevalente esercitata nella sede
- Altre attività esercitate nella sede
- Principali prodotti trattati e/o servizi prestati nella sede
- Attività prevalente esercitata dall'impresa
- Inizio attività nella provincia
- Numero addetti della sede
- Nomina cariche e/o qualifiche
- Organi previsti dallo statuto e durata dell'organo in carica
- Poteri previsti dallo statuto o dai patti sociali
- Iscrizioni in albi, ruoli, elenchi e registri delle società
- Licenze od autorizzazioni della società
- Impresa alla quale la società è subentrata nella provincia

B) Per le ditte individuali

- Ditta
- Sede
- Titolare
- Residenza anagrafica del titolare
- Limitazione alla capacità di agire
- Attività unica o prevalente esercitata nell'unità locale
- Altre attività esercitate nell'unità locale
- Principali prodotti trattati e/o servizi prestati nell'unità locale
- Data apertura dell'U.L.
- Numero addetti dell'U.L.
- Iscrizioni in albi, ruoli, elenchi e registri
- Licenze od autorizzazioni
- Impresa alla quale la ditta denunciante è subentrata nella provincia
- Cariche

Su tutti gli elementi di cui sopra è obbligatorio l'aggiornamento.