

**ALLEGATO N. 39**

**Risposte fornite dall'Associazione nazionale imprese edili (ANIEM)**

PAGINA BIANCA

# CONFAPI

*Il Presidente*

Prot. n. 4663/c

Roma, 27 luglio 1992

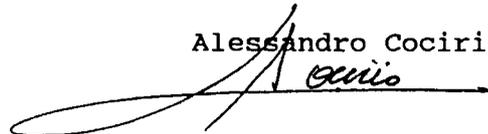
Illustre Presidente,

in relazione alla Sua nota del 21 luglio u.s., desidero comunicarLe che l'ANIEM, Associazione Nazionale Imprese Edili, è l'Associazione che, nell'ambito della Confapi, ha la specifica rappresentanza e competenza del settore edile.

L'ANIEM, il cui Presidente è Alfredo Gherardi, ha la propria sede a Roma, in Via del Caucaso n° 49 (tel. 5921927 - fax 5916948).

Nel restare a Sua disposizione per ulteriori informazioni, Le invio i più cordiali saluti.

Alessandro Cocirio



-----  
Ill.mo On.le  
Giuseppe CERUTTI  
Presidente Commissione Ambiente,  
Territorio e Lavori Pubblici del  
la Camera dei Deputati  
Piazza Montecitorio  
00186 ROMA





**ANIEM**  
Associazione Nazionale Imprese Edili

il Presidente

Prot.n.144/92/FR

Roma, 24 Luglio 1992

Egregio Onorevole Cerutti,

desidero anzitutto formularLe i migliori auguri per il Suo delicato ed impegnativo incarico di Presidente dell'VIII Commissione Lavori Pubblici della Camera.

Le gravi incertezze e preoccupazioni della nostra categoria esasperate, in particolare, dalla crisi che ha investito il comparto delle opere pubbliche, Le sono certamente note.

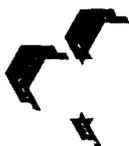
In questo senso l'ANIEM, facendosi interprete delle esigenze e delle istanze delle migliaia di imprese ad essa aderenti, ha ritenuto opportuno predisporre un documento contenente le indicazioni e le proposte della categoria sulla situazione delle opere pubbliche e sui principali temi che dovranno essere alla base di una riforma dell'attuale sistema.

Le saremmo, pertanto, grati se Ella potesse fissare un incontro per consentirci di esporre tali valutazioni.

Nel restare in attesa di Sue cortesi comunicazioni, Le invio i piu' cordiali saluti.

Alfredo Gherardi

On.le Giuseppe Cerutti  
Presidente  
VIII Commissione  
Camera dei Deputati  
-----

**ANIEM**

Associazione Nazionale Imprese Edili

il Presidente

Prot.n.158/92/ndf

Roma, 7 settembre 1992

In relazione all'indagine proposta dal Comitato Paritetico da Lei presieduto, Le inviamo le valutazioni della nostra Associazione sui temi indicati nel Questionario.

L'ampiezza delle problematiche affrontate richiede evidentemente ulteriori successivi approfondimenti che ci riserviamo di svolgere e che non è stato possibile sviluppare per le ristrettezze dei tempi, coincidenti, fra l'altro, con il mese di agosto.

Su alcune questioni poste è, inoltre, necessaria una consultazione con la base associativa, anche al fine di individuare concrete e significative soluzioni.

In ogni caso riteniamo opportuno sottoporre alla Commissione (oltre che puntuali, anche se sintetiche risposte ai quesiti dell'indagine) una complessiva valutazione dell'ANIEM sulla attuale situazione delle opere pubbliche.

Cordiali saluti.

Alfredo Gherardi

On.le Giuseppe Cerutti  
Presidente VIII COMMISSIONE  
CAMERA DEI DEPUTATI  
Palazzo Montecitorio  
R O M A

1. L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA VIGENTE

1. a,b Significativi provvedimenti legislativi risultano disapplicati o applicati parzialmente.

In particolare una recente ricerca dell'ANIAM sull'attuazione del D.P.C.M. n.55/1991 (il decreto sull'uniformità e omogeneità dei bandi di gara) ha rilevato che su 648 bandi di gara (considerati nel semestre 1/12/1991 - 31/05/1992) il 22,4% dei bandi stessi è stato affidato con procedure che contengono elementi di illegittimità.

1. c Salva qualche eccezione in alcune realtà locali, risultano sostanzialmente disapplicate le disposizioni previste dall'art. 14 della legge n.203/1991 (unità specializzate regionali; collegio di ispettori), dall'art.51, comma 2, della legge 142/1990 (responsabilità dei dirigenti degli enti locali nelle procedure di appalto) e dalla legge n.241/1990 (nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

2. LA RAZIONALIZZAZIONE E IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA.

2. a Si avverte anzitutto l'esigenza non piu' procrastinabile di razionalizzare la legislazione sulle opere pubbliche attraverso la redazione di un Testo Unico che conferisca chiarezza e certezze giuridiche agli operatori del settore.

E' necessario un coordinamento tra i diversi centri di produzione normativa (regionale, nazionale e comunitaria).

A tal fine è necessaria l'istituzione di una Commissione presso il Ministero LL.PP. per la verifica ed il coordinamento delle norme che disciplinano il settore degli appalti pubblici. Si rileva l'opportunità che facciano parte di tali Commissioni anche le Associazioni Imprenditoriali firmatarie dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

2. b Tra le piu' evidenti incongruenze attualmente esistenti nell'ambito della legislazione in materia di appalti pubblici segnaliamo la carenza di un quadro di riferimento normativo certo per gli appalti di importo inferiore ai 5 milioni di ECU, nonché alcune disposizioni della legge 80/1987.

Si rileva altresì la persistente limitazione nel nostro ordinamento alla disciplina del subappalto (art.34 D.L. 406/1991). Tali limitazioni, peraltro non presenti nella

normativa comunitaria, dovranno essere eliminate:  
il subappalto agevola il decentramento  
produttivo, esigenza irrinunciabile per un  
sistema economico realmente moderno e  
funzionale.

2. c Al fine di favorire una razionalizzazione  
dell'attuale normativa andrà attuata la  
procedura della delegificazione e, per alcune  
specifiche materie, della delega legislativa.

2. d Si esprime, inoltre, una valutazione negativa sul  
ricorso costante a normative speciali ed  
all'adozione frequente di interventi  
straordinari.

Si evidenzia, a questo fine, l'esigenza di una  
attività programmatica valida e qualificata.

3. L'ADEGUAMENTO ALLA NORMATIVA COMUNITARIA

3. a Dopo i rilevanti ritardi nel recepimento della legislazione comunitaria si è attuata recentemente una forte accelerazione nell'adeguamento alle Direttive CEE.

Tale rapido processo ha prodotto notevoli difficoltà applicative poichè il recepimento delle normative comunitarie, che direttamente o indirettamente coinvolgono il nostro settore, richiede necessariamente tempi e modalità atti a consentire un adeguamento graduale e razionale ad un nuovo sistema di regole.

E' quindi opportuna l'emanazione di norme che agevolino il passaggio ai nuovi sistemi legislativi e si condivide l'esigenza di fornire maggiori indicazioni e direttive agli uffici periferici ed ispettivi per l'attuazione concreta di tali normative.

3. b Tra le principali aree di conflitto tuttora esistenti tra disciplina nazionale ed ordinamento comunitario si segnalano alcune disposizioni della legge 80/1987 e la limitazione del subappalto confermata anche dal D.L. 406/1991.

## 4. LA NORMATIVA ANTIMAFIA

4. a Pur sostenendo e condividendo l'obiettivo della lotta alla delinquenza mafiosa si ritiene tale finalità non perseguibile con l'adozione di misure che l'esperienza ha dimostrato inadeguate e produttive di negative conseguenze economiche per il settore delle costruzioni.

In tal senso si propone di abolire tutte le limitazioni al subappalto che, peraltro, non sono previste nell'ordinamento comunitario.

Inoltre alcune modalità procedurali della normativa antimafia nelle fasi programmatiche, progettuali ed esecutive hanno prodotto ritardi ed aumenti dei costi che hanno penalizzato sia la Pubblica Amministrazione che il sistema imprenditoriale.

In particolare l'attuale accertamento dei requisiti richiesti dalla normativa antimafia ha generato pesanti oneri all'attività amministrativa e rilevanti ritardi all'operatività delle imprese.

4. b Il sistema imprenditoriale dovrà essere esonerato da tale onere promuovendo metodi di accertamento gestiti dalla Pubblica Amministrazione ed ispirati da maggiore snellimento delle procedure.

In questo senso si propone che da parte delle Prefetture competenti sia pubblicato

l'elenco, periodicamente aggiornato, delle persone e delle imprese non in possesso dei requisiti previsti dalla normativa antimafia e, quindi, non abilitati ai rapporti con la Pubblica Amministrazione.

Le Amministrazioni appaltanti dovranno, quindi, verificare attraverso tale pubblicazione l'eventuale mancanza dei requisiti disposti dalla legislazione antimafia.

5. L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA  
SULL'ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE.

Si esprime una valutazione positiva in merito all'estensione della normativa agli enti pubblici economici come prevista dal D.L. 406/1991.

6. L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE E DI INDIRIZZO DEL SETTORE.

La carenza di un'attività programmatoria adeguata e di un relativo servizio informativo hanno costituito un ulteriore elemento di difficoltà operativa per il nostro sistema imprenditoriale.

6. a,b Dovranno essere istituiti Organismi a livello regionale per la verifica, il coordinamento e la vigilanza relativi alle programmazioni degli investimenti di tutti gli Enti e centri di spesa operanti nelle Regioni.

In tali Organismi è necessaria la partecipazione delle Associazioni Imprenditoriali.

## 7. IL SISTEMA DELLE COMPETENZE

Si condivide l'esigenza di individuare idonee e funzionali soluzioni organizzative per il superamento dell'attuale frammentazione dei centri di gestione della spesa pubblica.

In particolare numerosi enti (es. comuni di modeste dimensioni) soffrono di una carenza di strutture tecniche adeguate alla gestione degli appalti pubblici.

A tal fine si ritiene necessaria l'attivazione di competenze tecniche territoriali per l'espletamento di tutte le fasi di impostazione ed attuazione di pubblici appalti (procedure amministrative, direzione tecnica, progettazione, pubblicità, appalti, controlli, ecc.).

---

8. LA SCELTA DEL SISTEMA DI REALIZZAZIONE DELLE  
OPERE

Si fa riserva di inviare successivamente una proposta articolata su possibili linee di riforma dell'istituto della concessione le cui valutazioni richiedono un piu' approfondito esame.

## 9. LA PROGETTAZIONE DELLE OPERE

9. a Per la fase della progettazione si conferma la necessità di dotare le Pubbliche Amministrazioni di strutture tecniche efficienti e moderne attraverso l'individuazione della organizzazione delle competenze come precedentemente ipotizzata (vedi punto 7).
9. b Si condivide altresì l'esigenza di procedere agli appalti solo sulla base di progetti esecutivi dettagliati.
9. c Per quanto concerne l'affidamento della progettazione, l'incarico a professionisti esterni alle Pubbliche Amministrazioni potrà consentire alle stesse di avvalersi di qualificate professionalità, individuate per specifiche esigenze, senza appesantire ulteriormente i propri organici.

10. L'ADEGUATEZZA DELLE PROCEDURE

10. a E' necessaria ed urgente l'integrale applicazione delle disposizioni legislative già inserite nel nostro ordinamento, con particolare riferimento a quanto contenuto nella già citata legge 241/1990 e nel D.L. 20 luglio 1992, n.342 con cui viene previsto un sistema obbligatorio di pubblicità delle gare attraverso l'attivazione di uno specifico servizio di reperimento dati a mezzo di rete informativa telematica gestita dall'ANCI direttamente o tramite le Camere di Commercio.

Si propone inoltre l'utilizzazione di strumenti uniformi per la pubblicità delle gare (BUR, Albo Pretorio, Gazzette Ufficiali), con decorrenza dei termini dalla data di pubblicazione, eliminando i sistemi che prevedono la pubblicità dei Bandi di gara e dei relativi risultati attraverso i mezzi di stampa.

Quest'ultimo metodo costituisce spesso, infatti, un onere significativo soprattutto per gli Enti di piu' piccole dimensioni (ma recentemente anche per le Amministrazioni piu' importanti) e comporta frequenti ritardi nelle pubblicazioni con conseguenze sull'intero sistema procedurale.

10. b Un'omogeneizzazione delle procedure, soprattutto per le gare di importo limitato, potrà evitare le attuali forti difformità che si riscontrano tra i vari Enti e Regioni

nell'esperimento dei bandi di gara.

Si evidenzia l'esigenza di una effettiva ed integrale applicazione del D.P.C.M. n.55/1991: in particolare si rileva l'opportunità di attuare una maggiore semplificazione nella presentazione della documentazione richiesta dai bandi di gara, utilizzando il sistema della autocertificazione con la riserva di richiedere all'affidatario del lavoro successiva documentazione probante.

---

11. LA SCELTA DEL CONTRAENTE

11. a Il ricorso alla trattativa privata andrà limitato ai soli casi tassativamente previsti dall'attuale normativa del D.L.406/1991 anche agli appalti al di sotto dei 5 milioni di ECU: si rileva, peraltro, l'opportunità di circoscrivere tale sistema di affidamento alle sole imprese operanti nel comprensorio territoriale interessato dall'appalto, anche in considerazione della necessità da parte dell'Ente appaltante di avere una conoscenza diretta delle imprese nelle situazioni di urgenza che prevalentemente motivano il ricorso alla trattativa privata. Si sottolinea, inoltre, l'esigenza di applicare la disposizione prevista dalla legge 241/1990 relativa all'individuazione dei soggetti responsabili dei procedimenti.
11. b In relazione a possibili linee di riforma riferite alla procedura negoziata ed alla procedura ristretta si fa riserva di inviare successivamente indicazioni e proposte.
11. c L'espletamento delle procedure di aggiudicazione dovrà essere affidato a specifici organismi tecnici costituiti sul modello delle unità specializzate previste dall'art. 14 della legge n.203/1991 (vedi punto 7).

## 12. I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

12. a Si conferma la necessità di procedere ad appalti pubblici solo sulla base di progetti esecutivi. L'adozione di tale sistema dovrebbe, quindi, eliminare la necessità di ricorrere al criterio dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa. Si ritiene tuttavia opportuno prevedere una limitazione del ricorso a tale criterio per i soli appalti di importo superiore ai 5 milioni di ECU.
12. b In tale ambito si esprime una valutazione positiva in relazione al criterio contenuto nella recente direttiva del Ministero LL.PP. con il quale si prevede che "all'elemento di valutazione attinente al prezzo va attribuita una incidenza non inferiore al 60% del totale".

## 13. LE GARANZIE

Si valuta positivamente l'introduzione di garanzie assicurative e bancarie per i progettisti il cui impegno dovrà essere garantito, come previsto dalla citata Direttiva del Ministero LL.PP., mediante assicurazione per un importo non inferiore al 20% del costo totale dell'opera progettata.

Per quanto riguarda le imprese esecutrici, che sono già soggette a controlli in corso d'opera, si è invece favorevoli ad un mantenimento degli importi previsti dalle vigenti disposizioni normative.

## 14. L'ESECUZIONE DELLE OPERE

14. a La direzione dei lavori in corso d'opera dovrà essere affidata alla stazione appaltante o, ove questa non sia dotata delle necessarie strutture tecnico-professionali, all'Ente territorialmente competente (citato nel punto 7) per la gestione dei pubblici appalti.

14. b Al fine di garantire la qualificazione professionale dei direttori dei lavori si ritiene necessaria una loro esperienza pluriennale in compiti di assistenza svolti presso altri direttori dei lavori.

14. c Si conferma l'esigenza di eliminare la limitazione attualmente prevista dal D.L.406/1991 relativamente all'utilizzo del subappalto.

Per le imprese subappaltatrici dovrà essere richiesta:

l'iscrizione all'A.N.C. per le singole fasi dei lavori da eseguire;

una verifica periodica da parte della direzione dei lavori in merito al corretto rispetto degli obblighi contributivi imposti dalla legge;

la prestazione di garanzie fideiussorie analoghe a quelle richieste all'impresa, proporzionalmente all'entità dei lavori eseguiti.

14. d Per quanto riguarda la possibilità di prevedere limitazioni entro le quali consentire l'esecuzione di nuovi lavori da parte dello stesso soggetto appaltante, le sole limitazioni dovranno consistere nel rispetto delle iscrizioni all'A.N.C..

Nell'ambito di tale limite si ritiene, quindi, che qualora una gara d'appalto abbia per oggetto stralci di lavoro funzionali, l'impresa appaltante dovrà poter eseguire anche i lavori relativi al completamento dell'opera.

14. e In relazione alla disciplina dei collaudi si propone che essi vengano effettuati in corso d'opera dal Direttore dei lavori e che, entro 3 mesi dall'esecuzione dei lavori, venga presentata dallo stesso Direttore dei lavori il certificato di regolare esecuzione dei lavori.

## 15. IL COSTO DELLE OPERE

15. a,b E' necessario un maggiore coordinamento con la programmazione finanziaria degli Enti e l'introduzione di analisi dei costi e studi di fattibilità finanziaria delle opere.

Si conferma la necessità di prevedere una partecipazione delle Associazioni Imprenditoriali in tale attività.

15. c Si condivide l'esigenza di limitare l'attuale forte variabilità dei prezzi unitari di appalto.

A tal fine si propone che le Regioni adottino tariffe certe ed omogenee, determinate sulla base di opportune analisi e periodicamente revisionate, alle quali dovranno uniformarsi tutti gli enti operanti in tale ambito territoriale.

Presso il Ministero LL.PP. dovrà, inoltre, essere istituito un organismo di coordinamento di tutti i tariffari regionali.

15. d,e In merito all'individuazione dei sistemi di determinazione del corrispettivo piu' opportuno si propone l'adozione del prezzo a forfait corredato dei relativi computi di stima. Inoltre si richiede la reintroduzione della revisione prezzi calcolata dal momento dell'offerta.  
E' opportuna l'applicazione del premio di accelerazione nei casi di anticipata ultimazione dei lavori.

15. f      Fatta salva l'adozione delle suddette proposte si  
              esprime parere favorevole alla soppressione  
              dell'anticipazione.

## 16. AFFIDABILITA' E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

16. a,b Si sottolinea l'esigenza di rendere maggiormente qualificato e selettivo l'attuale sistema previsto dall'Albo Nazionale Costruttori. Si propone quindi una riforma di tale sistema sui seguenti principali aspetti:

## 1) SELEZIONE NELL'ACCESSO ALL'A.N.C..

La qualificazione e la selezione del sistema imprenditoriale dovrà essere sviluppata fin dal momento dell'accesso all'A.N.C..

In tal senso, oltre che attribuire maggiore rilevanza all'accertamento dei requisiti professionali ed imprenditoriali, andrà eliminata la possibilità di utilizzare il solo Direttore Tecnico per la prima iscrizione all'A.N.C. e andrà previsto, quindi, che per qualsiasi importo di iscrizione (anche per valori fino ad 1 miliardo e mezzo) dovrà essere dimostrata l'effettiva esecuzione dei lavori per gli importi corrispondenti.

## 2) MODIFICA DELL'ATTUALE ORGANIZZAZIONE DELLE CATEGORIE E DEGLI IMPORTI.

Gli elementi che determineranno la collocazione delle imprese nelle tabelle non saranno riconducibili alle loro caratteristiche dimensionali o patrimoniali; il criterio rilevante sarà invece costituito da una precisa

scelta imprenditoriale: indirizzare l'attività verso una prevalenza dell'elemento organizzativo od optare per una particolare specializzazione professionale.

Si propone, quindi, di istituire:

1) Tabella delle lavorazioni generali.

Rientrano in questo raggruppamento le attività di impresa in esecuzione di opere complesse per le quali sia richiesta una prevalente capacità organizzativa dei fattori produttivi, una specifica competenza nel coordinamento delle attività lavorative, nella gestione economico-finanziaria e nella conoscenza normativa di tutte le fasi e procedure che regolano la realizzazione di un'opera pubblica.

2) Tabella delle lavorazioni specialistiche.

Compongono tale tabella le attività di impresa che costituiscono fasi lavorative delle opere di carattere generale di cui alla Tab.1 e necessitano di specifica specializzazione professionale.

Conseguentemente a tale nuova organizzazione delle categorie sarà necessaria l'introduzione di una normativa che preveda l'obbligo di appaltare alle sole imprese iscritte nella tabella 1, tranne i casi di opere che abbiano per oggetto, in modo totale o assolutamente prevalente, lavorazioni di carattere specialistico. Le imprese aggiudicatrici dei lavori di cui alla

tabella 1, qualora non siano esse stesse in possesso delle relative iscrizioni per le lavorazioni specialistiche, dovranno obbligatoriamente subappaltare tali lavorazioni.

E' inoltre necessaria una revisione delle categorie secondo l'importo.

In particolare si propone di:

a) ridurre gli spazi tra i valori attualmente previsti;

b) introdurre ulteriori limiti oltre la cifra massima fissata in 15 miliardi.

3) CONTROLLO COSTANTE DELLE CAPACITA',  
REQUISITI ED OPERATIVITA' DELLE IMPRESE  
ISCRITTE.

E' necessaria l'introduzione di un criterio revisionale attraverso il quale verificare costantemente il possesso da parte delle imprese di quelle capacità tecniche, economiche e gestionali che ne avevano giustificato l'iscrizione in determinate categorie ed importi.

A tal fine le imprese che non dimostreranno di aver eseguito lavori, in un certo spazio temporale, negli importi ai quali sono iscritte, verranno automaticamente "retrocesse" nella categoria di importo inferiore.

Pur condividendo la non estendibilità della

---

legislazione sui lavori pubblici ai lavori privati (per il diverso rapporto, appunto di natura privatistica, che intercorre tra i soggetti contraenti) si ritiene che le imprese esecutrici di tali lavori debbano essere iscritte all'A.N.C. sia per le opere di cui alla Tab.1 che per quelle di cui alla Tab.2.

Si richiede infine che, ai fini della iscrizione all'A.N.C., i consorzi di imprese siano equiparati a quelli di cooperative ed artigiani.

## 17. IL SISTEMA DELLE RESPONSABILITA'

Si conferma l'esigenza di attuare un piu' funzionale sistema delle competenze e di garantire l'integrale applicazione delle disposizioni legislative che prevedono l'individuazione dei soggetti e degli uffici responsabili.

18. IL SISTEMA DEI CONTROLLI

18. a,b Si auspica l'attivazione dell'Unità Specializzata prevista dalla legge n.203/1991 e l'attuazione di quanto disposto dal Capo VIII della stessa legge in relazione agli strumenti per una corretta gestione degli appalti e per la prevenzione e repressione degli eventuali abusi.
18. c Si rileva inoltre l'esigenza che la Commissione Ministeriale prevista per la verifica ed il coordinamento della normativa sugli appalti pubblici (vedi punto 2.a) assuma l'ulteriore competenza di controllare lo stato di attuazione della legislazione riferendone al Parlamento.
18. d Si ritiene inoltre opportuna l'attivazione di Osservatori regionali per la raccolta di dati concernenti l'affidamento e l'aggiudicazione di lavori pubblici con particolare riguardo alla:
- tipologia delle imprese partecipanti;
  - portafogli lavori delle singole imprese;
  - analisi dei costi e dei relativi scostamenti rispetto a quelli preventivati;
  - tempi e modalità di esecuzione degli interventi;
  - ritardi, disfunzioni riscontrate e loro relative cause.

## PROPOSTE DELL'ANIEM PER IL SETTORE DELLE OPERE PUBBLICHE

La grave situazione determinatasi nel settore delle opere pubbliche, l'exasperazione di taluni fenomeni degenerativi, le rapide modificazioni del mercato interno ed europeo rendono ormai improcastinabile un'azione decisa per rilanciare l'intero comparto delle costruzioni.

Un comparto che, oltre ad esercitare una indubbia influenza sull'andamento dell'economia nazionale, costituisce da sempre una significativa forza propulsiva per lo sviluppo sociale del paese.

In questa fase appare perciò indispensabile promuovere un impegno solidale dei soggetti pubblici e privati, di quelle componenti, Organizzazioni ed Istituzioni, la cui attività dovrà essere armonizzata e gestita nell'ambito di una moderna cultura di collaborazione.

Ma riteniamo altresì necessario avviare un'azione di rinnovamento nella quale ciascuna componente riassume

il proprio ruolo e le proprie responsabilità.

Ma un impegno ed un'azione che non devono tuttavia costituire occasione o pretesto per paralizzare un'attività che versa già in un gravissimo stato di difficoltà.

Un simile atteggiamento comporterebbe effetti negativi per il sistema imprenditoriale che ne subirebbe una crisi forse irreversibile, in particolare proprio per quelle aziende di media e piccola dimensione che garantiscono i livelli occupazionali ed esprimono il piu' significativo potenziale operativo.

Basti considerare che circa il 50% degli occupati nelle costruzioni sono dipendenti di imprese operanti nei lavori pubblici (nel decennio 81-91 la quota di manodopera impegnata in tale ambito produttivo è cresciuta del 15%).

Ma una scelta simile produrrebbe altresì effetti sociali dirompenti, arrestando la realizzazione di quelle infrastrutture che testimoniano lo sviluppo ed il progresso di una nazione moderna.

Questa duplice esigenza di rinnovamento e di tutela del settore delle opere pubbliche presuppone dunque un'opzione fondamentale.

Due culture si contrappongono:

nella politica, nell'amministrazione, nell'economia ed in tutta la nostra società sono presenti settori, ancora prevalenti, che producono e si assumono responsabilità e rischi.

Ma ci sono anche, purtroppo, settori e soggetti che si sottraggono a queste responsabilità, che si tutelano da ogni rischio, che utilizzano o sfruttano l'altrui produttività.

Tale confronto si è andato progressivamente esasperando ed il Paese "positivo" rischia di essere sconfitto: occorre riaffermarne il primato, fare le scelte che eliminino l'assistenzialismo, la deresponsabilizzazione, la corruzione morale e culturale.

La questione morale se riferita non a singoli individui, ma all'intero sistema, non è un presupposto: essa è piuttosto conseguenza di scelte che garantiscano

la produttività, l'efficienza, la capacità; che fissino regole certe, chiare, coerenti con le logiche economiche e di mercato; che determinino con precisione e rigore ruoli, competenze e responsabilità.

Occorre quindi scegliere e non mancare gli strumenti.

Scegliere l'efficienza, la chiarezza e la responsabilizzazione nell'espletamento dell'attività amministrativa: le leggi 241/1990 e 142/1990 ne dispongono che l'attività amministrativa sia retta da principi di economicità, efficacia e pubblicità, introducono qualificanti elementi innovativi per uno snellimento ed una semplificazione dei procedimenti amministrativi.

In particolare la legge 241 prevede significative prescrizioni: determinazione del tempo entro cui deve concludersi il procedimento, individuazione dell'unità organizzativa responsabile, comunicazione ai soggetti interessati dell'avvio del procedimento, facoltà per i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati di intervenire nel procedimento, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale.

diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Riteniamo importante anche per il nostro settore garantire l'integrale applicazione di una legge emanata ormai da circa 2 anni.

Questi strumenti legislativi sono quindi già presenti all'interno del nostro ordinamento giuridico: è necessario dare ad essi attuazione.

Altra scelta necessaria è quella di restituire alle imprese la possibilità di esercitare la loro capacità produttiva svincolandole da inutili appesantimenti "burocratici" e da oneri che non siano strettamente connessi con l'esercizio dell'attività imprenditoriale.

Queste scelte devono diventare cultura.

In questo contesto dinamico e costruttivo deve essere quindi attivato un incisivo e piu' complesso processo di rinnovamento.

Un processo di rinnovamento che deve estendersi necessariamente anche ad individuare metodologie operative capaci di rimuovere i sempre piu' frequenti

ostacoli che rallentano la realizzazione delle opere pubbliche.

La scarsa disponibilità di risorse economiche, in parte esasperata dalla complessità e dalla specificità degli interventi richiesti, non può e non deve "paralizzare" il processo produttivo.

Una tale situazione deve invece costituire uno stimolo per la ricerca di più funzionali forme collaborative che prevedano anche l'utilizzazione di risorse economiche private: investimenti da utilizzare, ad esempio, per la costruzione di quelle grandi infrastrutture pubbliche produttrici di un reddito che ne finanzia la loro stessa realizzazione.

Ma è indubbio che un'attività di rinnovamento debba investire anche le disposizioni che regolano gli appalti pubblici nel nostro ordinamento.

I profondi mutamenti che stanno caratterizzando il mercato e le regole che lo disciplinano, rendono non più sostenibile il rapporto con un quadro di riferimento precario e frammentario nel quale permangono atteggiamenti legislativi contraddittori ed

incoerenti rispetto alle logiche di una moderna politica economica.

A tale proposito ci sembra che la recente stesura della bozza di decreto ministeriale relativo alla individuazione dei soggetti da invitare alle procedure d'appalto costituisca purtroppo un ulteriore esempio di una produzione normativa che, pur ispirata da condivisibili principi, si rivela in definitiva caratterizzata da una esasperata complessità applicativa.

Una situazione simile rende quindi necessario individuare nuovi strumenti dai quali possano scaturire effetti che agevolino l'efficienza nel settore delle opere pubbliche.

In questo senso riteniamo utile un confronto su alcune specifiche tematiche che potrebbero, a nostro avviso, essere oggetto di importanti processi di riforma.

---

LA QUALIFICAZIONE E LA SELEZIONE DEL SISTEMA  
IMPRENDITORIALE

Il nostro sistema imprenditoriale, caratterizzato da un elevatissimo numero di imprese che esercitano attività organizzativa ed operativa dell'intero processo produttivo degli interventi costruttivi, richiede di essere orientato su livelli di sempre maggiore qualificazione e specializzazione.

La selezione delle imprese dovrà essere ispirata da elementi oggettivi e di mercato attraverso una significativa revisione del sistema dell'Albo Nazionale Costruttori.

Tale obiettivo è particolarmente importante per la razionalizzazione non solo del mercato, sia pubblico che privato, ma degli stessi rapporti con la committenza.

Riteniamo che solo l'attuazione di una strategia decisa finalizzata ad introdurre nuovi e piu' adeguati strumenti selettivi del sistema imprenditoriale possa consentire l'emarginazione dal mercato di operatori

improvvisati e la realizzazione di una concorrenza corretta ed ordinata che disciplini fenomeni di sempre piu' esasperata competitività.

Fra gli strumenti che è possibile attivare per favorire questo processo innovativo si considerano preminenti:

- riforma dell'Albo Nazionale Costruttori:  
introduzione di criteri selettivi piu' incisivi fin dal momento dell'accesso all'A.N.C.;  
modifica dell'attuale sistema revisionale;  
maggiore celerità nelle procedure di revisione attraverso l'introduzione del principio del silenzio-assenso dopo tre mesi dalla domanda di revisione;  
individuazione di nuove categorie di specializzazione;  
estensione dell'obbligo di iscrizione all'Albo anche per i lavori privati;
- regolamentazione delle iscrizioni delle imprese alla C.C.I.A.A.: verifica dell'idoneità tecnico-professionale del titolare dell'impresa;
- individuazione di nuovi strumenti normativi per lo sviluppo delle associazioni temporanee di imprese e per

i consorzi: in particolare auspichiamo l'introduzione della possibilità di iscrizione dei consorzi di imprese all'A.N.C., uniformando, tra l'altro, la normativa riguardante i consorzi industriali edili a quella attualmente in vigore per i consorzi di imprese artigiane e cooperative per i quali è già consentita tale possibilità;

- attuazione di una normativa sulla "qualità" del settore edile che preveda la certificazione dei prodotti ed individui i requisiti che deve possedere l'impresa edile ai fini della certificazione della aziende.

## MODIFICHE ALLA NORMATIVA SUGLI APPALTI

Come già precedentemente espresso, riteniamo non piu' rinviabile l'esigenza di fornire il nostro comparto produttivo di un quadro di riferimento legislativo generale, omogeneo e coerente, caratterizzato da un complesso di norme chiare ed efficaci.

La vigente legislazione sugli appalti si caratterizza per la sua rilevante frammentarietà testimoniata, tra l'altro, da norme che risalgono al lontano 1865.

In particolare ci sembra opportuno introdurre regole che conferiscano equilibrio e razionalità alla presenza delle imprese nel mercato, che snelliscano e razionalizzino l'intera legislazione sulle opere pubbliche, che rideterminino il rapporto tra progettazione ed appalto.

Riteniamo che un efficace processo di realizzazione dovrà essere caratterizzato dalla redazione di un Testo

Unico che conferisca chiarezza e certezze giuridiche agli operatori del settore.

Proponiamo interventi normativi su alcuni aspetti di particolare interesse per il nostro comparto:

- un aspetto che riteniamo estremamente qualificante per una significativa riforma degli appalti pubblici è relativo alla individuazione di un sistema di progettazione che permetta di porre a base di gara i soli progetti realmente esecutivi: è necessario, a tal fine, responsabilizzare la figura del progettista e dotare la P.A. degli strumenti atti a controllare efficacemente i progetti e l'esecuzione dei lavori per evitare aumenti di costo e tempi morti di esecuzione;

- l'introduzione di una accurata progettazione consentirà di ricorrere solo in casi eccezionali alle varianti in corso d'opera e di evitare valutazioni incerte ed arbitrarie;

- uniformità e qualificazione dei sistemi di gara: favorire il ricorso a sistemi che prevedano la presentazione di offerte obiettive attraverso una

adeguata pubblicizzazione delle gare e la sensibile limitazione della trattativa privata e del metodo delle schede segrete;

- evitare gli eccessi discrezionali della Pubblica Amministrazione attraverso il ricorso a sistemi di gara che abbiano per oggetto di restringere, impedire o falsare la concorrenza all'interno del mercato e limitare l'adozione delle procedure eccezionali e della trattativa privata;

- eliminazione delle offerte anomale attraverso l'automatica esclusione dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso superiore ad un valore predeterminato;

- applicazione del criterio della "fascia di fatturato" per la partecipazione agli appalti;

- individuazione di una disciplina specifica per appalti al di sotto dei 5 milioni di ECU;

- introduzione delle garanzie assicurative sia per il progetto che per l'intera opera da realizzare;

---

- responsabilizzazione dell'amministrazione e pubblicizzazione dei procedimenti amministrativi attraverso la corretta applicazione delle leggi 142/90 e 241/90: in particolare si auspica l'emanazione di una normativa che prescriva la pubblicità degli atti relativi alla programmazione, alla progettazione delle opere, ai finanziamenti, alla redazione delle perizie di variante e suppletive del collaudo.

## PROPOSTE RELATIVE AI CENTRI DI SPESA

Tra i principali elementi che ostacolano la funzionalità e l'efficienza del nostro sistema delle opere pubbliche, abbiamo inoltre individuato la presenza eccessiva di centri di spesa che rallentano in modo rilevante le procedure per la realizzazione dei lavori.

La diffusa carenza negli Enti committenti di piccole dimensioni di adeguate capacità tecnico-progettuali rende ormai inevitabile una razionalizzazione dei numerosissimi centri di spesa attualmente esistenti.

In questo senso riterremo opportuna una unificazione di tali organismi in Enti a competenza provinciale o regionale dotati delle opportune capacità tecniche e professionali e del necessario grado di rappresentatività di tutte le componenti interessate ad un corretto svolgimento dei lavori pubblici.

Questi ci sembrano solo alcuni dei possibili temi sui quali la nostra Associazione intende proporre

---

l'avvio di un processo di revisione dell'intero sistema.

Processo che riteniamo debba essere principalmente finalizzato a qualificare maggiormente il sistema imprenditoriale favorendone la crescita sia con l'introduzione di piu' moderni supporti legislativi che con l'adozione di una nuova cultura che caratterizzi i rapporti tra tutti gli operatori del settore.