

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2487

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dei Lavori Pubblici**

(PRANDINI)

di concerto col **Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato**

(BATTAGLIA)

col **Ministro dell'Ambiente**

(RUFFOLO)

col **Ministro del Tesoro**

(CARLI)

col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(CIRINO POMICINO)

e col **Ministro per gli Affari Regionali ed i Problemi Istituzionali**

(MACCANICO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 OTTOBRE 1990

Norme generali in materia di opere pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - L'esigenza di una meditata e profonda rivisitazione della normativa in materia di opere pubbliche, a partire dalle disposizioni della legge fondamentale (legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *F*) che conta ormai 120 anni di vita e del regolamento di contabilità del 1895 (regio decreto 25 maggio 1895, n. 350), appare ormai manifesta e non più procrastinabile.

Occorre ricercare, per quanto possibile, principi informatori uniformi, coerenti e adeguati all'odierna realtà economica e sociale nell'ambito di una regolamentazione organica e unitaria che superi l'attuale frammentazione di competenze e consenta alle amministrazioni pubbliche responsabili dell'esecuzione di opere di coordinare gli occorrenti adempimenti e curare la massima trasparenza ed obiettività della azione amministrativa, senza appesantimento dei risultati nè intralci o incertezze procedurali.

Quanto più aumenta - o tende ad aumentare - il numero degli enti o soggetti pubblici abilitati dall'ordinamento a promuovere e realizzare per proprio conto le attività in questione, tanto più diventa necessario uno snellimento normativo che, ferma l'osservanza di regole fondamentali di applicazione generale, tolga rigidità al sistema e ne consenta l'adattamento alle diverse situazioni ed alle esigenze di sviluppo di una società evoluta, che richiede amministrazioni all'altezza dei compiti, aperte alle innovazioni nel rispetto dei principi basilari del procedimento amministrativo.

I provvedimenti legislativi succedutisi negli ultimi venticinque anni in materia di accelerazione delle procedure per la realizzazione di opere pubbliche non hanno conseguito risultati soddisfacenti.

Le cause sono certamente molteplici, ma una in particolare assume valore

determinante ed è proprio l'esuberante produzione normativa in assenza di una visione unitaria del complesso fenomeno, al quale fisiologicamente concorrono le competenze di amministrazioni pubbliche diverse, portatrici di interessi tutti meritevoli di tutela ma non sempre agevolmente componibili.

Le critiche, spesso vivaci, che sempre più frequentemente si appuntano sulla cosiddetta legislazione dell'emergenza, vista come scappatoia per non applicare le normali procedure nella materia degli interventi pubblici, devono costituire motivo di seria riflessione. Ma forse non si sarebbero verificate situazioni di emergenza (per l'acqua, per la casa, per i parcheggi, per molte opere infrastrutturali) se, senza attendere l'ultimo momento per l'adozione di provvedimenti straordinari e talvolta temporanei, si fossero ricercate a monte le cause di ritardi, disfunzioni, inefficienze e si fosse scelta senza esitazioni la strada di una programmazione responsabile, non rigidamente ed inutilmente vincolistica, ma flessibile ed operativamente efficace; per contro molti programmi, teoricamente ineccepibili, non hanno corrisposto alle aspettative e si sono dimostrati inadeguati nel contesto economico e sociale. Di qui la spinta a progettazioni affrettate, volte a soddisfare esigenze specifiche od eccezionali, perdendo di vista il quadro complessivo d'insieme.

Prima di muovere scontate critiche, è pur necessario domandarsi per quale motivo, in un paese di ormai consolidate possibilità industriali e capacità manageriali, non si sia ancora riusciti a prevenire i problemi e si continui ad intervenire in modo disordinato e provvisorio, in svariati casi tornando indietro pure su decisioni già adottate, con una tendenza alla deresponsabilizzazione e all'accentuazione dell'assemblearismo non

sempre in presenza di condizioni realmente giustificatrici.

Occorre, in primo luogo, definire l'ambito dell'intervento legislativo: non pare dubbio che, nella materia dei lavori pubblici, tale intervento possa essere utilmente circoscritto alla determinazione di principi generali, cui l'amministrazione, nell'esercizio dei suoi poteri procedimentali, deve conformare le sue scelte.

Un sistema ordinato e corretto di svolgimento dei rapporti presuppone l'applicabilità di una normativa di chiara comprensione, leggibile, punto di riferimento sicuro non solo per l'apparato amministrativo, sempre più impegnato in defatiganti ricerche di testi aggiornati, di precedenti, di prassi applicative ma anche per gli operatori e per i cittadini, dai quali non può pretendersi una cultura da iniziati o l'assistenza continua di esperti.

Invero, la maggiore difficoltà che oggi incontra chi - anche fornito di consistente preparazione giuridica - si accinge a studiare la materia delle opere pubbliche, risulta costituita dall'incalcolabile mole di provvedimenti sovrappostisi nel tempo, sotto la spinta di esigenze contingenti, meritevoli forse di puntuale regolamentazione ma in assenza, spesso, di un filo conduttore atto a mantenere organicità al sistema.

Vien quasi da pensare che successive generazioni di giuristi, non comprendendo, o non sforzandosi di comprendere norme conosciute e applicate da generazioni precedenti, abbiano preferito riscriverle per loro uso, modificando ogni volta qualche punto, mai però o quasi mai abrogando espressamente la disciplina anteriore.

Una rilettura accurata e completa dei testi normativi vigenti costituisce, pertanto, premessa indispensabile per portare ordine nel processo di formazione delle decisioni in materia di opere pubbliche e restituire certezza dei ruoli alle strutture operative delle diverse amministrazioni.

Per quanto attiene agli aspetti procedurali, occorre considerare la possibilità di utilizzare lo strumento della «delegificazione» introdotto in via generale nel nostro

ordinamento dall'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Com'è noto, tale norma prevede la facoltà del Governo di disciplinare per regolamento le materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. Al riguardo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1989 è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio un Comitato di studio e di consulenza. E nel progetto è stato tenuto debito conto dei suoi lavori per quanto attiene alla delegificazione in rapporto agli appalti pubblici.

Si riportano brani salienti della relazione del predetto Comitato, che ha rilevato, in particolare, la necessità di un organico riordinamento della normativa vigente ed ha altresì prospettato l'ipotesi di una legge di principi ispirata al criterio della delegificazione. La scelta del settore degli appalti non è stata effettuata a caso, ma previa attenta riflessione sulla effettiva praticabilità ed applicabilità dei criteri introdotti dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988; l'esigenza poi, unanimamente riconosciuta, di provvedere con celerità ad una accurata verifica della normativa in vigore, ha suggerito l'introduzione, nel presente disegno di legge, di un nuovo modulo procedimentale di indubbia efficacia operativa, che potrà essere validamente sperimentato anche per la disciplina di altri settori dell'ordinamento.

La materia degli appalti pubblici vanta antiche e raffinate elaborazioni giuridiche, sollecitate dalla rilevanza degli interessi pubblici e privati che vi sono connessi, sicchè si possono individuare alcune costanti da assumere come base per la formazione di principi, salvo verificarne l'applicabilità nel più ampio campo dei contratti pubblici in generale. L'intento di «deflazionare» la legislazione, in modo da evitare che il Parlamento sia continuamen-

te costretto ad occuparsi di leggi applicative, di leggi provvedimento, di regole esecutive, appare condivisibile e merita di essere assecondato.

La normazione regolamentare, riservata al Governo, può certamente svilupparsi in modo tecnicamente pregevole, stante l'obbligatoria consultazione del Consiglio di Stato per i regolamenti emanati dal Governo; essa inoltre presenta, rispetto alla normazione primaria, carattere di elasticità, il che rappresenta un indubbio vantaggio per quanto attiene agli aspetti applicativi.

Deve inoltre aggiungersi che, nella materia degli appalti pubblici, il modulo che si intende proporre non rappresenta una effettiva novità con riguardo al procedimento di formazione ed esecuzione del contratto regolato, per l'amministrazione statale, dagli articoli da 63 a 120 del regolamento di contabilità di Stato approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, più volte modificato e integrato.

Il richiamato regolamento, in applicazione da circa settant'anni, evidenzia esigenze di revisione, ma in questa sede preme richiamarlo come precedente, per dimostrare l'idoneità della fonte regolamentare a disciplinare l'attività della pubblica amministrazione intesa a scegliere il contraente più idoneo per l'esecuzione dell'opera ed a regolare l'esecuzione del contratto fino al collaudo.

Per quel che riguarda, invece, la tutela delle situazioni soggettive dell'impresa, il problema è, in definitiva, assimilabile a quello della stipulazione di un contratto per adesione, nel rilievo che l'accettazione della proposta della pubblica amministrazione resta espressione dell'autonomia dell'imprenditore e viene dichiarata nell'esercizio di una professionalità, non di rado ben più agguerrita di quella dei proponenti.

Può osservarsi, in proposito, che per i capitoli strettamente tecnici, il regolamento sembra la fonte per così dire naturalmente idonea, proprio in considerazione delle specifiche previsioni delle regole tecniche che sono quelle che sono, normalmente senza spazio per scelte di ordine diverso.

Ovviamente dovrebbero poi, nelle convenzioni, rispettarsi le norme degli articoli 1341 e 1342 del codice civile, chiedendosi l'accettazione espressa e specifica delle norme predisposte, con una formula, occorrendo, che richiami anche la professionalità dell'accettante che ben deve conoscere le regole da osservare nello svolgimento della propria attività.

Si può aggiungere, come ulteriore prospettiva, che nelle materie dove prevalente è l'apporto della regola tecnica, la fonte regolamentare non solo è la più idonea per tradizione storica e migliori possibilità di ricezione e di adattamento, ma è anche la più razionale, essendo ridotti o nulli gli spazi della rappresentanza politica.

In quest'ordine di idee si può cercare di razionalizzare il rapporto tra Costituzione, legge e regolamento, riconoscendo alla legge la funzione di specificare nei vari settori le garanzie che la Costituzione accorda al cittadino nei confronti del potere, nonché i fini che assegna a quest'ultimo; lasciando invece al regolamento la determinazione degli elementi, delle modalità e dei tempi della funzione amministrativa.

Sul piano della tutela giudiziaria non dovrebbero emergere particolari preoccupazioni, anzi la situazione dovrebbe migliorare, essendo il regolamento impugnabile innanzi ai giudici amministrativi in doppio grado e con le possibilità interpretative offerte dal fatto che dà luogo all'impugnazione del regolamento, oltre che dalle leggi che lo condizionano. Scarse, per contro, sarebbero le possibilità di tutela verso una legge che incorporasse clausole contrattuali o regole tecniche, perchè il parametro delle norme costituzionali, per loro natura elastiche, potrebbe lasciare indifesi interessi obiettivamente rilevanti, almeno in tutti i casi in cui non sia ravvisabile un diretto contrasto con esse, senza contare la meno agevole azionabilità del procedimento occorrente.

Definiti i confini entro i quali si intende procedere attraverso lo strumento di normazione secondaria, il disegno di legge non porta modifiche radicali alla normativa

vigente, ma detta alcune linee fondamentali per garantire il corretto ed ordinato svolgimento dell'attività delle pubbliche amministrazioni e delle imprese contraenti e pone le premesse necessarie per il riordinamento della delicata materia.

Si individua la necessità della determinazione precisa delle competenze, della predisposizione ordinata e razionale dei programmi e criteri di intervento, della progettazione il più possibile accurata e completa, tecnicamente controllata prima dell'affidamento dei lavori, della maggiore e più definita responsabilizzazione delle amministrazioni e dei contraenti quanto al rispetto delle previsioni progettuali e dei tempi di attuazione, della rivitalizzazione degli uffici tecnici sia attraverso adeguati incentivi, sia consentendo il ricorso ad apporti esterni, opportunamente disciplinati; dell'obbligo, infine, della collaborazione attiva di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenza nelle diverse fasi attuative, incluse le aziende erogatrici di servizi, il cui intervento deve essere coordinato in modo da evitare il ricorso a lavori ulteriori o supplementari dopo l'attuazione dell'opera principale.

Gli obiettivi che il disegno di legge si prefigge sono certamente ambiziosi, ma non irraggiungibili.

Occorre sfatare con decisione il luogo comune che rappresenta le amministrazioni pubbliche come apparati lenti ed obsoleti; occorre, in particolare, contrastare quel significato recondito che nel linguaggio ordinario finisce talvolta con l'assumere il termine di «procedurà» quasi evocasse lungaggini, inefficienze, sospetti.

I giuristi, i pubblici funzionari, i politici sono fermamente convinti che le norme procedurali, proprio per il loro carattere formale, costituiscono garanzia essenziale ed insopprimibile di legittimità; è assolutamente necessario che questa esigenza sia avvertita da tutti i cittadini come sentimento profondo e diffuso di fiducia nelle istituzioni. Me è un sentimento che va coltivato. Nel campo delle opere pubbliche, in cui sono coinvolti interessi ingentissimi e la spesa assorbe una consistente parte delle

risorse finanziarie dello Stato e degli enti autonomi, il sacrificio imposto alla collettività deve trovare adeguato riscontro in termini di resa, di efficienza, di creatività.

La convinta e partecipata collaborazione delle strutture amministrative, opportunamente potenziate, può portare ad un rinnovo di mentalità e consentire di valorizzare meglio gli strumenti di coordinamento già oggi disponibili e sperimentati.

Il modulo operativo della riunificazione dei momenti decisionali - il cosiddetto «sportello unico», nel gergo corrente per le opere pubbliche -, introdotto per la prima volta dall'articolo 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e recentemente disciplinato, in via generale, con l'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, va preso in attenta considerazione.

Si sono lamentati, non a torto, alcuni inconvenienti verificatisi in procedimenti condotti secondo il modulo indicato: non è un mistero per nessuno che, per qualche opera inclusa nell'elenco delle realizzazioni previste per lo svolgimento dei mondiali di calcio del 1990, l'utilizzazione dello strumento di cui all'articolo 2 del decreto legge 1° aprile 1989, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 maggio 1989, n. 205 - che pure ha corrisposto alle esigenze di celerità ed agilità che si intendevano perseguire, ed alle quali da tempo non eravamo più abituati - ha formato oggetto di critica sotto il profilo della «forzatura» del modo di formazione delle decisioni.

Il richiamato approccio critico va tenuto presente, ma non può essere condiviso. In realtà, i difetti di alcune opere non sono derivati dallo strumento della conferenza e nemmeno da una sua impropria o errata utilizzazione: si è trattato invece, quasi sempre, di difetti a monte, conseguenti a più o meno evidenti carenze progettuali. È mancata, in altri termini, una tempestiva e adeguata preparazione; di qui le sorprese nella fase di realizzazione.

A tale inconveniente è possibile e doveroso porre rimedio.

Anche a costo di rendere più lunghi i tempi di espletamento delle fasi iniziali, diventa necessario imporre progettazioni

accurate, ben definite e soprattutto preventivamente verificate attraverso le occorrenze rilevazioni, prospezioni, saggi di riferimento, responsabilizzando in tali indagini non solo le amministrazioni committenti e le imprese appaltatrici ma in primo luogo i progettisti, la cui professionalità deve essere pienamente valorizzata.

A questo riguardo è bene chiarire subito che non può consentirsi un generalizzato ricorso a competenze esterne all'amministrazione.

Le strutture amministrative debbono essere comunque potenziate ed il problema è solo quello di trovare un idoneo punto di equilibrio che tenga conto di fattori molteplici quali, oltre la diversa complessità delle opere, le innovazioni tecniche e lo scambio di esperienze applicative nei diversi tipi di intervento.

Col presente provvedimento non si privilegia aprioristicamente l'una o l'altra soluzione, ma si formulano criteri ispirati all'esigenza di creare sinergie tra le pubbliche amministrazioni e tra queste e il mondo della ricerca e l'imprenditoria pubblica e privata.

Per assicurare la presentazione di progetti validi, compiutamente utilizzabili, è prevista una preliminare elencazione, da articolare ed aggiornare con previsione triennale, in modo da consentire un margine temporale serio per la redazione di progetti rispondenti ai requisiti di completezza richiesti, oltre alla predisposizione cadenzata delle risorse disponibili ed alla conoscenza preventiva degli interventi da effettuare, che vanno a tal fine tempestivamente divulgati.

Si possono conseguire, per tale via, anche da parte delle imprese interessate ai previsti interventi, apporti più meditati, non raggiungibili in più ristretti tempi previsionali. Quest'ultimo aspetto è importante anche sotto il profilo del riavvicinamento tra cittadini ed istituzioni.

L'avvio del programma richiederà, inizialmente, uno sforzo organizzativo notevole da parte delle strutture amministrative pubbliche, chiamate a compiti da svolgere con una mentalità rinnovata, capace di

affrontare e non di eludere i problemi; dovrà inoltre essere rafforzata la collaborazione tra gli organi decisionali di tutti gli enti interessati, tenuti ad esprimere gli atti di assenso secondo le modalità e nel rispetto dei termini previsti dagli articoli 14, 16 e 17 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non potendosi consentire lungaggini burocratiche o comportamenti assenteistici, e dovendosi concretamente assicurare, nel delicato settore delle opere pubbliche, il rispetto delle norme generali sul procedimento amministrativo che costituiscono ormai parte integrante dell'ordinamento e rappresentano una scelta meditata e qualificante di civiltà giuridica.

Altri aspetti innovativi del disegno di legge debbono essere segnalati.

Si fa riferimento, in particolare, alla previsione di un regime obbligatorio di assicurazione - secondo sistemi da tempo sperimentati in altri Paesi - con la duplice finalità di garantire l'esatto adempimento nella fase di realizzazione dell'opera e sollevare l'amministrazione da rischi di rovina o grave difetto in conseguenza di errata progettazione, errata esecuzione o difetto di materiali per i dieci anni successivi all'ultimazione, con riguardo anche all'azione di responsabilità civile di terzi.

La garanzia fideiussoria per l'esatto adempimento dell'opera e quella assicurativa obbligatoria, previste in forme già note nella pratica, non hanno soltanto una funzione di sicurezza. Le pubbliche amministrazioni, chiamate ad una serie sempre più vasta di compiti, vedono oggi accrescersi l'esigenza di metodi organizzativi nuovi, più vicini a quelli dei rapporti tra privati ed utili soprattutto per lo svolgimento di attività economiche non più realizzabili secondo gli schemi garantisti tipici dei rapporti a contenuto autoritativo.

I rischi connessi all'esecuzione di lavori pubblici sono di norma assai elevati e l'imprevedibilità di determinate situazioni rende talvolta difficile la ricerca delle responsabilità, non sempre chiaramente definibili nel concorrere dei diversi apporti.

L'introduzione di un sistema che sposta su un soggetto terzo le conseguenze di

comportamenti pregiudizievoli o di eventi dannosi, diventa più conveniente ed economico man mano che si riduce la possibilità di contrasti diretti tra le parti; con l'ulteriore effetto che l'assicurazione si pone come efficace strumento di controllo dello svolgimento dell'attività coperta dalla garanzia e rende gli operatori più responsabilizzati. Si agevola, infatti, l'accertamento delle responsabilità e la conseguente chiarificazione premia le imprese più serie e tecnicamente preparate. Tale forma di selezione si rende utile soprattutto in vista del completamento del mercato unico europeo, che comporterà certamente problemi di integrazione delle strutture e di più vivace e maggiore concorrenza.

Le linee guida del provvedimento non si esauriscono unicamente nei temi sopra delineati in via generale: altri aspetti, non di secondaria importanza, meriterebbero una illustrazione preliminare. Per motivi di sintesi si preferisce tuttavia passare senz'altro all'illustrazione dell'articolato, riservandosi di porre in rilievo gli aspetti peculiari delle innovazioni introdotte nell'esame delle singole disposizioni.

L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione della legge, riguardante, in via generale, tutte le opere pubbliche di interesse dello Stato e a totale o prevalente carico del bilancio statale mentre, per le opere di competenza di altri enti, esclusi gli enti pubblici economici, le norme introdotte confermano il loro valore di principio.

La legge determina le norme generali per la formazione del regolamento che deve disciplinare la materia delle opere pubbliche, prevedendo, secondo il metodo della delegificazione, che la normativa di attuazione sia emanata attraverso la fonte secondaria.

L'articolo 2 stabilisce il principio che ciascuna amministrazione deve predisporre una elencazione degli interventi con una previsione triennale, da aggiornare sulla base degli indirizzi programmatici in materia di investimenti pubblici e tenuto conto delle disponibilità finanziarie. Il sistema ha lo scopo di consentire una adeguata preparazione dei progetti e nel contempo di far

conoscere in anticipo a tutti gli interessati quali sono gli interventi che si intendono realizzare. Tale conoscenza preventiva è particolarmente utile sia per le amministrazioni che hanno modo di predisporre i procedimenti occorrenti, tenendo adeguato conto dei tempi necessari per le approvazioni, sia per le imprese che possono organizzarsi meglio per la loro eventuale partecipazione alle opere previste nel programma.

Viene inoltre stabilito il principio che occorre prevedere con priorità il completamento di opere già iniziate e gli interventi necessari per la funzionalità delle opere stesse. Per i piani di attuazione degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno resta ferma la disciplina vigente.

L'articolo 3 demanda al regolamento la determinazione delle prescrizioni tecniche specifiche cui debbono attenersi le progettazioni di massima ed esecutive. Il comma 2 prevede una diversa regolamentazione con riferimento alle progettazioni relative a particolari categorie di opere o a specifiche tipologie di interventi, le cui prescrizioni tecniche vengono determinate con decreto interministeriale (lavori pubblici, ambiente e industria) su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici integrato con la commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale di cui all'articolo 18 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

Il comma 3, per far fronte alle spese di progettazione, introduce una riserva sugli stanziamenti programmati, variabile del 3 al 15 per cento a seconda della diversa tipologia delle opere. Si consente in tal modo di partire subito con progettazioni accurate, facilitando la successiva approvazione.

La necessità di dar corso a progettazioni particolareggiate prima della approvazione definitiva delle opere appare evidente ove si consideri che l'inconveniente forse più grave del sistema finora seguito, è stato proprio l'approvazione di opere in base a linee progettuali approssimate, senza una precisa indagine sulle condizioni di realizzabilità. Occorre capovolgere tale prassi che porta inevitabilmente a sorprese nel

momento dell'esecuzione e deresponsabilizza le imprese che, in assenza di una definizione completa e accurata dei lavori, si affidano anch'esse all'improvvisazione o al caso, nell'incertezza delle successive varianti e dei conseguenti ritardi realizzativi.

La riserva di un'aliquota da destinare alle progettazioni diventa perciò una spesa produttiva la cui copertura non comporta oneri aggiuntivi o ulteriori sul bilancio delle amministrazioni, giacchè costituisce una mera componente del costo dell'opera finita e ne è altresì, componente insopprimibile: agli effetti pratici, si ha soltanto l'anticipazione contabile di una spesa che dovrà, comunque, essere sostenuta. Resterebbero fuori - ma del resto lo sarebbero comunque, e con ben altri costi se fossero iniziati i lavori - solo le poche opere che, a progettazioni ultimate, risultassero non realizzabili o non economicamente vantaggiose.

L'articolo 4 determina le diverse modalità per far luogo alle progettazioni.

Si è ritenuto di dover riaffermare il principio (già contenuto nell'articolo 1 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422) che la redazione dei progetti, sia di massima che esecutivi, compete prevalentemente agli organi tecnici delle amministrazioni precedenti.

Occorre al riguardo superare lo scetticismo, invero piuttosto diffuso in alcuni ambienti professionali, circa la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di operare attraverso le proprie strutture, al punto da dare per scontato che la perdita delle capacità progettuali sia ormai tale da non consentire neppure di effettuare progettazioni di massima.

Va in proposito rilevato che il provvedimento si riferisce a tutte le opere pubbliche in generale e non soltanto ad opere di notevole o eccezionale complessità o anche ad opere di normale rilievo ma comportanti comunque difficoltà non superabili dalle ordinarie strutture, ad esempio, di una provincia o di una comunità montana. Al problema dell'inadeguatezza delle strutture amministrative non può darsi soluzione

ricorrendo ad un generale affidamento all'esterno dei progetti delle opere.

L'amministrazione pubblica può operare attraverso sistemi privatistici - ciò che, del resto, sta già facendo - ma deve trattarsi di una facoltà e non di un obbligo, e l'esercizio della facoltà deve a sua volta rispondere ad una effettiva rilevazione dell'interesse pubblico nel caso concreto.

Ciò posto, la grande varietà di situazioni disciplinate dal provvedimento sconsiglia di modificare un principio ormai consolidato, tenuto presente che le strutture tecniche vanno comunque potenziate, che la preparazione professionale dei dipendenti esige lo svolgimento diretto di attività qualificate senza ricorso continuo (o addirittura esclusivo) a contributi esterni, che infine possono utilmente incoraggiarsi forme di collaborazione tra amministrazioni diverse laddove sussistano difficoltà operative o anche strutturali da superare.

Nell'ottica sopra esposta vanno considerate la facoltà di ricorrere a convenzioni con istituti universitari o altre istituzioni regolarmente riconosciute per la formazione di programmi e progetti che richiedono competenze specialistiche (comma 2) e, ancora, la legittimazione delle società di ingegneria a svolgere attività attinenti a ricerca, consulenza, studi di fattibilità, valutazione di dati in ordine alla congruità tecnico-economica ed ambientale, progettazioni e pianificazione territoriale.

I requisiti di struttura e di organizzazione delle società di ingegneria che possono svolgere gli incarichi inerenti alle attività anzidette, sono stabiliti dal regolamento, che dovrà altresì prevedere l'istituzione di un apposito registro e definire i requisiti di struttura e di organizzazione delle società atti a garantire la strumentalità dell'esercizio di impresa all'attività libero professionale, nel rispetto dei principi relativi alle professioni intellettuali, nonchè definire i requisiti di capacità tecnico-finanziaria e di esperienze e conoscenze tecnologiche.

Le società di ingegneria debbono inoltre nominare un direttore tecnico laureato con almeno dieci anni di esperienza, e avvalersi dell'opera intellettuale di iscritti agli albi

professionali. È escluso qualsiasi affidamento a terzi degli incarichi ricevuti.

Viene, poi, espressamente vietata qualsiasi forma di interessamento, anche indiretto, nella realizzazione dell'opera, giacché il momento dell'attività di servizio propedeutica alla realizzazione deve essere tenuta separata dalla fase realizzativa vera e propria.

Particolare menzione occorre per i commi 8 e 9 dell'articolo 4, il primo dei quali stabilisce il contenuto essenziale delle progettazioni di massima mentre il secondo definisce i compiti del direttore dei lavori - che deve essere sempre persona fisica nominata e retribuita dall'amministrazione - e i rapporti col direttore tecnico dell'impresa e col direttore di cantiere, nonché stabilisce che il progetto esecutivo - che deve contenere la completa descrizione dell'opera da eseguire - deve sempre recare l'indicazione del progettista.

L'articolo 5 detta la procedura per l'approvazione dei progetti. Si è ritenuto, al riguardo, di fare puntuale riferimento alla legge 7 agosto 1990, n. 241, per il suo carattere generale di disciplina del procedimento amministrativo.

Per le opere di competenza delle regioni e delle comunità locali, il Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dei lavori pubblici, dell'ambiente e per gli affari regionali ed i problemi istituzionali, può emanare atti di indirizzo e di coordinamento. Il comma 3 fa salve le disposizioni concernenti le opere di competenza del Ministero della difesa.

L'articolo 6 contiene la definizione della attività di alta vigilanza, come verifica di contenuto minimale che l'amministrazione ha il dovere di effettuare direttamente, senza possibilità di affidamento a soggetti estranei. L'attività in esame è, ovviamente, del tutto diversa da quella che compete al direttore dei lavori o all'ingegnere capo: corrisponde infatti ad una funzione propria dell'amministrazione senza ingerenza sull'esecuzione materiale dei lavori oggetto della concessione.

Il successivo articolo 7 definisce la figura della concessione di servizi, unica forma di concessione che, ai sensi della normativa

comunitaria finora adottata, non è equiparabile all'appalto. Caratteristica della concessione così definita è l'esclusione di qualsiasi attività di realizzazione diretta o indiretta delle opere da parte del concessionario, al quale incombe inoltre l'obbligo, per l'affidamento delle opere, di attenersi alle direttive comunitarie, alla normativa di recepimento ed in particolare alle disposizioni relative alla pubblicità ed ai criteri di aggiudicazione.

Non si è ritenuto, nel contesto del presente provvedimento, affrontare altri argomenti che concernono, più propriamente, l'attuazione della direttiva comunitaria.

L'articolo 8 introduce una nuova forma di garanzia fideiussoria per il puntuale adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto e l'esecuzione a regola d'arte dei lavori. La garanzia concerne il rimborso delle spese e dei danni, conseguenti all'inadempimento o all'inesatto adempimento, che l'amministrazione subisce per portare a compimento l'opera. L'ammontare può essere compreso tra il minimo del dieci per cento e il massimo del venticinque per cento del valore del contratto ed è stabilito con la stessa procedura prevista per gli obblighi assicurativi di cui al successivo articolo 9, che disciplina appunto la copertura assicurativa cui si è fatto già riferimento nella parte introduttiva.

L'articolo 9 in proposito prevede:

a) una polizza contro tutti i rischi di esecuzione per tutto il periodo dei lavori e fino all'ultimazione, salvo il caso di forza maggiore ed inclusa la responsabilità civile per danni a terzi;

b) per le opere eccedenti una soglia stabilita con decreto del Ministro dei lavori pubblici, una polizza indennitaria postuma decennale nonché una polizza per l'assicurazione della responsabilità civile per danni a terzi, a copertura dei danni alle opere derivanti da errore di progettazione, errata esecuzione, difetto di materiali che provochino rovina totale o parziale ovvero gravi difetti o inagibilità.

Per le opere in concessione, infine, indipendentemente dalle garanzie di cui

sopra, è stabilito l'obbligo della stipula di una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività oggetto della concessione.

Non si è ritenuto di poter fornire indicazioni più precise e particolareggiate circa i nuovi obblighi introdotti con gli articoli 8 e 9. Soprattutto per quanto attiene alle nuove forme assicurative, la loro introduzione, certamente doverosa ed in linea con le esigenze della partecipazione al mercato unico europeo, non può essere attuata se non con gradualità e previa adeguata preparazione sia delle imprese sia degli istituti assicuratori.

La norma, pertanto, individuato l'ambito dei rischi dai quali l'amministrazione pubblica deve essere tenuta indenne, introduce l'obbligo della loro copertura e la data (1° gennaio 1993) da cui tale copertura dovrà essere operativa; le modalità attuative e gli aspetti tecnici, che dovranno essere attentamente analizzati e definiti, formano oggetto di un apposito provvedimento da adottarsi dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dei lavori pubblici. Sarà possibile, in tal modo, predisporre correttamente gli adempimenti occorrenti.

L'articolo 10 stabilisce il principio che la consegna dei lavori ed i tempi della consegna stessa debbono avere luogo secondo le previsioni da stabilirsi col regolamento, e così pure in sede regolamentare debbono definirsi le modalità attinenti alle sospensioni dei lavori disposte dall'amministrazione. Si ritiene che tutte le questioni attinenti alle modalità di consegna dei lavori e alle sospensioni possono essere meglio disciplinate in sede regolamentare, per la specificità della materia.

L'articolo 11 contempla l'ipotesi di varianti tali da rendere necessaria una modifica del progetto originario. Viene prevista dettagliatamente la procedura per la loro approvazione e si dispone che, ove venga superato il quinto del valore dell'opera, si procede a nuovo affidamento dei lavori, salvo che la variante derivi da fatti imprevi-

sti o riferibili all'amministrazione. Sorge il problema, in presenza di tali varianti, di verificare la validità intrinseca del progetto e, quindi, di stabilire se la necessità della variante debba o meno imputarsi a colpa o negligenza del progettista o dei progettisti.

L'assicurazione obbligatoria di cui all'articolo 9 dovrà coprire anche i rischi derivanti da errore di progettazione o di calcolo. L'amministrazione sarà quindi, per le ipotesi previste dalla stessa norma, sostanzialmente tutelata.

Possono, però, restare scoperte numerose ipotesi intermedie. È prevista, in via generale e salvi gli effetti della copertura assicurativa, per l'ipotesi di danni derivanti da insufficiente studio del progetto o da errori ed omissioni evitabili con l'ordinaria diligenza, la diretta responsabilità del progettista nei confronti della amministrazione, con una limitazione fino al massimo del 50 per cento del valore dell'opera.

Si è ritenuto, poi, di introdurre una disposizione che, lasciando fermi i principi civilistici generali in materia di responsabilità, coinvolga in qualche misura il progettista o i progettisti nello svolgimento della loro attività.

È prevista, a tal fine, una penale che, per i professionisti esterni, può spingersi fino alla metà del compenso spettante per l'incarico, mentre per i dipendenti può consistere nella temporanea sospensione dei compensi e degli incentivi specifici riconosciuti per la progettazione, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti, senza incidenza sulla ordinaria retribuzione.

La misura non è certo sufficiente per far recuperare all'amministrazione i danni subiti, ma ha indubbio valore preventivo per la responsabilizzazione professionale degli interessati ed è in linea con l'esigenza, che si intende tenacemente perseguire, di rafforzare il momento progettuale quale unica valida alternativa all'attuale sistema che tollera la presentazione di continue modifiche nella fase di realizzazione, quasi sempre in conseguenza di un'inidonea o insufficiente preparazione della fase di progettazione.

Anche per fini di chiarezza e trasparenza dei costi effettivi dell'opera, ed in funzione di una analisi di corrispondenza tra ciò che è stato preventivato e ciò che viene realizzato, occorre prestare la massima attenzione ad un momento che è determinante per la successiva gestione dei lavori.

L'articolo 12 introduce una nuova disciplina per l'esame delle riserve presentate dagli appaltatori ai sensi dell'articolo 54 del regolamento approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350. Lo scopo è quello di non consentire più il differimento dell'esame delle riserve al momento dell'ultimazione dei lavori o successivamente al collaudo, sia perchè il decorso di un periodo di tempo qualche volta molto lungo può rendere più difficoltosi i necessari accertamenti, sia perchè appare opportuno, per lo stesso ordinato andamento dei lavori, verificare subito la possibilità di risolvere i possibili motivi di contesa e, se questa possibilità non v'è, definire comunque le questioni - anche in sede contenziosa se non fossero sufficienti i normali rimedi gerarchici - in tempi comunque minori sì da evitare il prolungarsi di incertezze sui costi effettivi dell'opera.

La norma prevede altresì una facoltà, di carattere generale, di ricorso amministrativo al Ministro dei lavori pubblici da parte dell'appaltatore che, entro certi termini, non veda definita la propria richiesta. Per le opere di competenza del Ministero della difesa, il ricorso va presentato allo stesso Ministro della difesa, che si pronuncia sentito il Consiglio superiore delle forze armate.

Lo scopo è di evitare l'obbligatorio innescarsi di un contenzioso con le relative conseguenze.

È inoltre prevista la possibilità per l'amministrazione di recedere dal contratto quando l'ammontare delle riserve superi il quinto del prezzo contrattuale.

L'articolo 13 demanda al regolamento l'attuazione della disciplina dell'anticipazione dei prezzi contrattuali, e richiama le norme vigenti per la disciplina della revisione dei prezzi.

Non si è inteso procedere ad una modifica o sostituzione del regime vigente della revisione dei prezzi, atteso che sulla materia è intervenuto l'articolo 33 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, che necessita di una verifica puntuale in sede applicativa ai fini di un eventuale nuovo intervento legislativo.

L'articolo 14 modifica l'articolo 24 della legge 8 agosto 1977, n. 584, relativamente a due aspetti. Il primo riguarda l'offerta a prezzi unitari quale criterio obbligatorio in tutti i casi in cui l'esistenza di una progettazione esecutiva ne consente un utilizzo generalizzato, potendosi in tal modo assicurare uno studio approfondito e minuzioso degli elementi dell'offerta.

Il secondo aspetto riguarda il criterio di aggiudicazione fondato sull'offerta economicamente più vantaggiosa, allo scopo di attribuire all'elemento prezzo importanza prevalente, sì da ridurre i margini di discrezionalità nella concorrenza dei vari elementi.

L'articolo 15 concerne la dichiarazione di visita dei luoghi. Esso risponde alla logica di qualificazione dell'offerta, rendendola maggiormente impegnativa, mediante attestazione, da parte del segretario comunale del luogo dove dovranno eseguirsi i lavori o altro funzionario incaricato dal Sindaco, che l'offerente o suo delegato si è effettivamente presentato nel luogo dove debbono eseguirsi i lavori e che ha preso conoscenza di tutte le condizioni di fatto esistenti, sicchè, sulla base di ciò che ha constatato, è in grado di formulare una adeguata offerta contrattuale.

L'articolo 16 modifica per taluni significativi aspetti, sempre nella logica di una maggiore qualificazione, l'articolo 21 della legge 8 agosto 1977, n. 584, e successive modificazioni.

In primo luogo, infatti, si prevede che nei raggruppamenti temporanei di imprese di tipo cosiddetto «orizzontale» la qualificazione ai fini dell'iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori della impresa capogruppo sia elevata dall'attuale venti per cento dell'importo dei lavori oggetto dell'appalto al cinquanta per cento di detto importo. La modificazione mira in sostanza a potenziare la qualificazione dell'impresa mandata-

ria, salvaguardando le opportunità offerte dalla vigente legislazione alle imprese mandanti.

L'altro aspetto di notevole rilevanza concerne le imprese cosiddette «cooptate», vale a dire quelle imprese che, ai sensi del citato articolo 21 della legge n. 584 del 1977, potevano essere associate da un candidato già qualificato, purchè fossero iscritte all'Albo nazionale dei costruttori anche se per categorie e importi diversi da quelli richiesti nel bando e a condizione che i lavori da queste ultime eseguiti non superassero il venti per cento dell'importo complessivo dei lavori.

La modificazione si muove nell'ottica di maggiore qualificazione anche di detti soggetti e, salvi tutti gli altri aspetti sopra richiamati, comporta la necessità di comprovare il possesso di iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori, per importo almeno corrispondente a quello dei lavori che saranno affidati, anche se per categorie differenti da quelle richieste nel bando.

L'articolo 17 rende iscrivibili all'Albo nazionale dei costruttori, ai soli fini della partecipazione alle gare, i consorzi di imprese di cui all'articolo 2602 del codice civile, in analogia a quanto già previsto per i consorzi di cooperative e per quelli tra imprese artigiane ai sensi dell'articolo 15 della legge 10 febbraio 1962, n. 57, come modificato dall'articolo 7 della legge 29 marzo 1965, n. 203.

Per poter costruire un sistema organico e perfettamente integrato con le disposizioni esistenti, le relative modalità attuative saranno fissate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici.

Al fine delle gare poi, onde evitare il pericolo di turbativa d'asta, in via generalizzata, viene espressamente vietata la possibilità di contemporanea partecipazione alle medesime procedure di affidamento del consorzio e delle singole imprese socie, siano esse imprese commerciali, ovvero artigiane o cooperative; ovviamente lo stesso divieto vale anche nei confronti di imprese che contemporaneamente siano socie di più consorzi,

ovvero siano raggruppate in più associazioni temporanee di imprese.

L'articolo 18 demanda al regolamento il riordinamento dei procedimenti di scelta del contraente privato, in conformità ai principi dell'ordinamento statale e comunitario. Risulta evidente l'opportunità di adottare lo strumento della delegificazione per la disciplina della materia, fermo il criterio che l'affidamento per esigenze tecniche di lavori in subappalto dovrà essere limitato al quaranta per cento.

L'articolo 19 prevede l'istituzione, presso il Ministero dei lavori pubblici, di un osservatorio permanente per la verifica e lo studio dei dati relativi all'affidamento ed all'esecuzione delle opere pubbliche. L'organismo appare assai utile per stabilire la distribuzione geografica delle imprese in relazione alle loro caratteristiche ed inoltre per formulare proiezioni in relazione alla durata dei lavori, al loro costo nelle diverse zone ed agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni. L'osservatorio, che potrà avvalersi di sistemi informativi centralizzati, è diretto da un funzionario del Ministero dei lavori pubblici con qualifica non inferiore a dirigente superiore e deve relazionare annualmente sull'attività compiuta, formulando proposte per quanto concerne la formulazione e l'applicazione delle clausole dei bandi di gara, dei contratti e dei decreti di approvazione.

L'articolo 20 demanda al regolamento il riordinamento delle competenze degli organi consultivi del Ministero dei lavori pubblici, e prevede inoltre l'introduzione di una nuova disciplina che consenta l'impiego delle moderne tecnologie per la contabilizzazione dei lavori.

È appena il caso di precisare che le disposizioni di cui agli articoli 19 e 20 concernono aspetti di carattere organizzativo del Ministero dei lavori pubblici che non comportano nuovi e/o maggiori oneri in quanto utilizzano mezzi e personale già esistenti.

L'articolo 21 prevede che le amministrazioni e gli enti che realizzano opere pubbliche introducano incentivi di progettazione, attraverso la costituzione di un fondo interno da ripartire tra i dipendenti incaricati delle

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

attività stesse, secondo modalità da definire in sede di contrattazione decentrata ai sensi della legge 29 marzo 1983, n. 93.

Il fondo, opportunamente alimentato attraverso la riserva di una percentuale non superiore allo 0,50 per cento del costo dei progetti, da prelevarsi sugli accantonamenti per le spese di progettazione indicate all'articolo 3, corrisponde in certo modo ad altre forme di incentivazione tradizionalmente in uso presso altre amministrazioni od organi dello Stato (si pensi, in particolare, all'Avvocatura), con risultati pienamente positivi. Non è concepibile, in realtà, pretendere preparazione, assunzione di responsabilità, impegno di lavoro, qualificazione da parte di dipendenti chiamati a svolgere attività professionale del tutto assimilabile a quella che potrebbero - e dovrebbero altrimenti - svolgere professionisti esterni, senza il riconoscimento di un beneficio che non ha (e non deve avere) funzione di parificazione rispetto alle retribuzioni in uso all'esterno, ma deve almeno consentire il maturarsi delle coscienze professionali, stimolare esperienze, rinnovare mentalità, tenendo

presente che l'amministrazione necessita di strutture all'altezza dei compiti e non può continuare a soffrire la fuga di competenze preziose lasciando ancora in vita un mortificante sistema di appiattimento generalizzato.

La particolarità delle attribuzioni richieste è certamente fuori discussione, ed occorre affrontare il problema con senso di realismo, anche in relazione alle responsabilità che comunque l'attività di progettazione comporta.

L'articolo 22, infine, prevede l'abrogazione delle norme vigenti a far data dall'entrata in vigore delle norme regolamentari modificatrici della preesistente disciplina. La norma costituisce richiamo della previsione di ordine generale contenuta nell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Non si procede alla redazione della relazione tecnica di cui all'articolo 7, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 362, in quanto le norme proposte regolano profili organizzativi che non comportano nuove o maggiori spese a carico del bilancio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione della legge)

1. Con la presente legge si determinano le norme generali per la formazione del regolamento che deve disciplinare la materia delle opere pubbliche, secondo il metodo della delegificazione previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. Il rinvio al regolamento espresso nel testo della presente legge si intende riferito al regolamento previsto nel comma 1.

3. Sono soggette alle norme statali le opere pubbliche di competenza dello Stato o degli enti sottoposti a vigilanza dello Stato, esclusi gli enti pubblici economici, nonchè quelle a totale o prevalente carico del bilancio dello Stato.

4. Le norme della presente legge costituiscono principi della legislazione dello Stato e norme fondamentali di riforme economico-sociali, esplicitandone i limiti stabiliti per le competenze delle Regioni, a norma degli articoli 116 e 117 della Costituzione.

Art. 2.

(Elencazione degli interventi)

1. Ferme restando le attribuzioni in materia di programmazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e del Ministero del bilancio e della programmazione economica, il regolamento dovrà indicare i tempi entro i quali ciascuna amministrazione ed ente di cui all'articolo 1 è tenuto a predisporre e ad aggiornare l'elenco delle opere da eseguirsi nel triennio successivo, sulla base degli indirizzi programmatici in materia di investimenti pubblici e tenuto conto delle disponibilità finanziarie.

2. Ai fini della formazione dell'elenco di cui al comma 1, dovrà essere data priorità ai completamenti di opere già iniziate nonchè agli interventi necessari per la funzionalità delle opere stesse.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano alle opere pubbliche da realizzarsi nell'ambito del piano triennale per lo sviluppo del Mezzogiorno e dei piani annuali di attuazione ai sensi della legge 1° marzo 1986, n. 64.

Art. 3.

(Progettazione)

1. Le progettazioni di massima ed esecutive di cui all'articolo 4, commi 8 e 9, devono essere conformi alle prescrizioni delle norme regolamentari di cui all'articolo 1.

2. Per progettazioni relative a determinate categorie di opere o a specifiche tipologie di intervento, stabilite dal regolamento, il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dell'ambiente e dell'industria commercio e artigianato, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, integrato con la commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale di cui all'articolo 18 della legge 11 marzo 1988, n. 67, approva con apposito decreto le previsioni tecniche della compilazione. Restano ferme le disposizioni relative all'istruttoria tecnico-economica dei progetti di investimento, nonchè le norme tecniche stabilite a tutela dell'ambiente e quelle concernenti le progettazioni da effettuarsi in conformità alle indicazioni previste da organi specifici funzionanti presso altre amministrazioni.

3. Le spese inerenti alla progettazione e, ove necessari, agli studi di impatto ambientale, fanno carico, per le opere di competenza delle amministrazioni e degli enti di cui all'articolo 1, agli stanziamenti stabiliti nei rispettivi stati di previsione della spesa, nel limite della percentuale degli stanziamenti stessi fissata ogni biennio con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economi-

ca, sentito il Ministro dell'ambiente. La misura della percentuale non può essere inferiore al 3 per cento e non dovrà superare il 15 per cento.

Art. 4.

(Esecuzione di studi e progettazioni)

1. Le progettazioni di massima ed esecutive sono redatte di regola dai servizi tecnici delle amministrazioni che curano l'esecuzione delle opere.

2. È ammessa la stipulazione di convenzioni con istituti universitari o altre istituzioni regolarmente riconosciute, specializzate in uno o più settori di conoscenze scientifiche o competenze operative, per la formazione di programmi e di progetti nei limiti delle competenze specialistiche, secondo le norme e le procedure dei rispettivi ordinamenti e con salvezza delle diverse disposizioni della presente legge e del regolamento. Ferme le disposizioni degli ordinamenti interni delle istituzioni interessate, i compensi dovuti come corrispettivo verranno determinati tenendo conto delle tariffe professionali di volta in volta applicabili agli operatori dei diversi settori, ridotte del 40 per cento o della diversa misura da determinarsi con legge. In ogni caso le convenzioni dovranno indicare il responsabile del progetto o del programma.

3. Lo svolgimento di attività relative alla realizzazione di opere di cui alla presente legge, attinenti a ricerca, consulenza, studi di fattibilità, valutazioni di dati in ordine alla congruità tecnico-economica ed ambientale, progettazioni e pianificazione territoriale può essere affidato a società di ingegneria.

4. Il regolamento istituisce il registro delle società di ingegneria cui possono affidarsi gli incarichi indicati nel comma 3 e disciplina le modalità di iscrizione, definendo i requisiti di struttura e di organizzazione delle società idonei a garantire la strumentalità dell'esercizio di impresa all'attività libero-professionale e comunque il rispetto dei principi in materia di professio-

ni intellettuali, nonchè i requisiti di capacità tecnico-finanziaria e di esperienza e conoscenza tecnologiche.

5. Le società di ingegneria di cui al comma 3 devono nominare un direttore tecnico nella persona di un laureato, con almeno dieci anni di esperienza ed iscritto ad uno degli albi professionali nel cui ambito di attribuzione sono comprese le attività di cui all'oggetto sociale e devono avvalersi dell'opera intellettuale degli iscritti negli albi di cui all'articolo 2229 del codice civile.

6. I soggetti tenuti a svolgere compiti di studio, progettazione, consulenza o altri servizi attinenti alla realizzazione di un'opera pubblica non possono affidare a terzi gli incarichi ricevuti.

7. Gli affidatari di incarichi professionali di cui al presente articolo, ivi comprese le società di ingegneria, non possono partecipare in alcun modo ad appalti per la realizzazione dell'opera programmata e progettata, nè concorrere nell'esecuzione dei lavori anche indirettamente o per il tramite di soggetti aventi con essi vincoli di collegamento o controllo.

8. Le progettazioni di massima devono contenere un'accurata descrizione del territorio e dell'ambiente interessato dalle prestazioni, delle zone immediatamente circostanti, degli interventi per compensare o minimizzare gli effetti ambientali, nonchè le linee essenziali, necessarie per rendere determinabile l'oggetto della prestazione richiesta; devono indicare, inoltre, i termini per la presentazione del progetto esecutivo, l'inizio, il compimento ed il collaudo delle opere.

9. Il direttore dei lavori, da determinare in una persona fisica, deve essere nominato e retribuito dall'amministrazione precedente, alla quale vanno comunicati il nominativo del direttore tecnico dell'impresa e del direttore di cantiere, insieme al progetto esecutivo. In tale progetto esecutivo, che deve contenere la completa descrizione dell'opera, deve essere indicato il nome del progettista inteso come persona fisica; se il progettista o il direttore dei lavori sono più di uno, devono essere nominativamente

indicati e ciascuno è personalmente responsabile, fermo quanto disposto circa la nomina e la retribuzione.

Art. 5.

(Approvazione dei progetti)

1. Il regolamento dovrà disciplinare le modalità di indizione e i criteri di svolgimento della conferenza dei servizi nonché l'acquisizione dei pareri che si rendano necessari degli organi consultivi, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 14, 16 e 17 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2. Per le opere di competenza delle Regioni e degli enti locali il Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dei lavori pubblici, dell'ambiente e per gli affari regionali ed i problemi istituzionali, può emanare atti di indirizzo e di coordinamento.

3. Per le opere di competenza del Ministero della difesa si applicano le speciali norme in materia.

Art. 6.

*(Alta vigilanza
sulla realizzazione dell'opera)*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9 della legge 17 dicembre 1986, n. 878, l'amministrazione committente esercita l'alta vigilanza in tutte le fasi di realizzazione dell'opera, curando il periodico accertamento del corretto svolgimento dei lavori e la loro rispondenza al progetto approvato, con particolare riguardo alla funzionalità dell'opera complessivamente considerata ed agli interventi di tutela ambientale.

2. La funzione di alta vigilanza non può essere affidata a soggetto estraneo all'amministrazione.

3. Con decreto del Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono stabiliti i criteri tecnici generali e le modalità di espletamento dell'attività definita al comma 1.

4. Le amministrazioni committenti che, per deficienza organizzativa dei propri uffici tecnici, non sono in grado di assicurare il compiuto svolgimento delle attività di cui al comma 1, debbono chiedere al provveditorato regionale alle opere pubbliche competente per territorio di integrare con altri funzionari tecnici le competenze professionali mancanti. Possono essere incaricati anche dipendenti di uffici tecnici di altre amministrazioni pubbliche, delle regioni e di enti territoriali, previa intesa con le amministrazioni interessate.

Art. 7.

(Concessione di servizi)

1. Possono affidarsi in concessione a soggetti privati o pubblici le attività aventi carattere organizzatorio e di supporto proprie dell'amministrazione concedente in materia di opere pubbliche nonchè gli studi per la programmazione e per la redazione di piani e progetti.

2. Il concessionario di servizi non può rendersi affidatario della realizzazione dell'opera o concorrere, anche indirettamente o per il tramite di società controllate o collegate, nell'esecuzione dei lavori. Il concessionario, per l'affidamento in appalto delle opere pubbliche, dovrà attenersi a quanto previsto dalla presente legge, nonchè alle disposizioni emanate in attuazione di direttive comunitarie.

Art. 8.

(Garanzia fideiussoria di adempimento)

1. Le opere contemplate dalla presente legge non possono essere realizzate se non previa stipula da parte dell'appaltatore o del concessionario di una garanzia fideiussoria a favore dell'amministrazione, sino all'accettazione definitiva dell'opera, per il puntuale adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto e l'esecuzione a regola d'arte dei lavori. La garanzia concerne il rimborso delle spese e dei danni, conseguenti all'inadempimento o all'inesatto adempimento,

che l'amministrazione o l'ente titolare dell'opera pubblica sopporta per portare a compimento l'opera, ivi compresi i danni determinati, per cause imputabili all'appaltatore o al concessionario, dalla mancata o ritardata disponibilità dell'opera stessa oltre i termini stabiliti. Il suo ammontare è stabilito con le procedure di cui al comma 5 dell'articolo 9 e può essere compreso tra il minimo del 10 per cento ed il massimo del 25 per cento del valore del contratto, anche in considerazione delle diverse categorie di opere da eseguire.

2. La prestazione della garanzia indicata al comma 1 esclude l'applicazione dell'articolo 3 del capitolato generale d'appalto approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063.

Art. 9.

(Copertura assicurativa)

1. Per la progettazione e l'esecuzione delle opere appaltate in base alla presente legge è obbligatoria la stipulazione di una polizza assicurativa che tenga indenne l'amministrazione procedente da tutti i rischi di esecuzione, da qualsiasi causa determinati, salvo quella di forza maggiore ed inclusa la responsabilità civile per danni a terzi, per tutta la durata dei lavori e fino ad ultimazione delle opere.

2. Per le opere il cui valore supera il minimo stabilito dal Ministro dei lavori pubblici, è altresì obbligatoria, a far data dalla ultimazione dei lavori, la stipulazione di una polizza indennitaria decennale, nonché di una polizza di responsabilità civile verso terzi, a copertura dei rischi di rovina totale o parziale, gravi difetti o inagibilità delle opere derivanti da errore di progettazione, errata esecuzione, difetto di materiali o da altra causa attinente alla realizzazione.

3. Nel caso di concessione di cui all'articolo 7, il concessionario, oltre alla garanzia fideiussoria di cui all'articolo 8, deve munirsi di una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività oggetto della concessione.

4. Le polizze di cui ai commi 1, 2 e 3 sono obbligatorie dal 1° gennaio 1993.

5. Entro il 31 dicembre 1991, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro dei lavori pubblici, sono determinate le modalità di attuazione degli obblighi assicurativi di cui ai commi 1, 2 e 3 e sono individuati i soggetti tenuti a provvedervi per le rispettive responsabilità nei confronti dell'amministrazione appaltante, nonchè sono fissate le condizioni generali e particolari delle polizze ed i massimali garantiti. Le nuove previsioni e le eventuali variazioni sono attuate con lo stesso procedimento.

Art. 10.

(Consegna e sospensione dei lavori)

1. Col regolamento saranno stabilite le norme riguardanti la consegna dei lavori e i tempi della consegna stessa al fine di assicurare l'effettiva e continuativa prosecuzione dopo il loro inizio, nonchè le norme per disciplinare le sospensioni disposte dall'amministrazione.

Art. 11.

(Varianti)

1. Le varianti che comportano modificazioni o alterazioni di progetto dell'opera, non prevedibili al momento della progettazione e che appaiono necessarie per la sua funzionalità o per il razionale utilizzo nel contesto insediativo, territoriale ed ambientale interessato, sono esaminate dai competenti organi amministrativi e tecnici dell'amministrazione appaltante o concedente in contraddittorio con i soggetti responsabili delle originarie progettazioni ed approvate, con provvedimento motivato, dagli organi cui spetta l'affidamento o la concessione dell'opera. Ove le varianti nel loro complesso eccedano il quinto del valore dell'opera, l'amministrazione può procedere ad un

nuovo affidamento, salvo che dette varianti siano determinate da fatti imprevisti o riferibili all'Amministrazione.

2. Fermi gli effetti della copertura assicurativa di cui all'articolo 9, comma 3, il progettista è direttamente responsabile, nei confronti dell'amministrazione appaltante, fino al massimo del 50 per cento del valore dell'opera, per i danni derivanti da insufficiente studio del progetto o da errori od omissioni evitabili con l'ordinaria diligenza.

3. Nell'ipotesi di cui al comma 2 l'amministrazione, salvo il diritto al risarcimento del danno, può irrogare una penale non superiore alla metà del compenso dovuto. Nel caso di progetto redatto da proprio dipendente, l'amministrazione può sospendere, per un periodo non superiore ad un anno, il diritto alla attribuzione dei compensi specificamente riconosciuti per l'attività di progettazione e degli incentivi comunque connessi alla stessa attività.

Art. 12.

(Esame immediato delle riserve)

1. Le domande che l'appaltatore iscrive nel registro di contabilità ai sensi dell'articolo 54 del regolamento approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, sono istruite e decise dal collaudatore o dalla Commissione di collaudo nominata in corso d'opera entro il termine di sessanta giorni dalla loro presentazione.

2. Decorso infruttuosamente il termine di cui al comma 1, l'appaltatore può ricorrere al Ministro dei lavori pubblici, il quale si pronuncia sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Per le opere di competenza del Ministero della difesa il ricorso è proposto al Ministro della difesa, il quale si pronuncia sentito il Consiglio superiore delle Forze armate.

3. Quando l'ammontare delle riserve ecceda il quinto del prezzo contrattuale, l'Amministrazione può recedere dal contratto, salvo che ricorrano circostanze imprevedibili o che le riserve siano determinate da fatti o comportamenti riferibili all'Amministrazione.

Art. 13.

(Anticipazione e revisione dei prezzi)

1. L'anticipazione è irrinunciabile da parte degli appaltatori e il regolamento dovrà stabilire i criteri per l'attribuzione della stessa, la relativa misura da determinarsi annualmente entro il limite massimo del 40 per cento del prezzo contrattuale, le modalità per il graduale recupero ed il grado delle garanzie.

2. In tema di revisione dei prezzi contrattuali si applicano le norme vigenti.

Art. 14.

(Criteri di aggiudicazione)

1. Il primo comma dell'articolo 24 della legge 8 agosto 1977, n. 584, e successive modificazioni, è sostituito dai seguenti:

«Gli appalti di cui all'articolo 1 della presente legge sono aggiudicati in base ad uno dei seguenti criteri:

- a) quello del prezzo più basso;
- b) quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa determinata in base ad una pluralità di elementi variabili secondo l'appalto, attinenti al prezzo, al termine di esecuzione, al costo di utilizzazione e di manutenzione, al rendimento, al valore tecnico ed alla compatibilità ambientale dell'opera che i concorrenti si impegnano a fornire; in tal caso, nel capitolato d'onere e nel bando di gara sono menzionati tutti gli elementi di valutazione che saranno applicati separatamente o congiuntamente nell'ordine decrescente di importanza loro attribuita; detti elementi di valutazione potranno essere formulati in termini di coefficienti numerici; in ogni caso all'elemento prezzo dovrà essere attribuita importanza prevalente secondo le norme del regolamento.

Quando l'Amministrazione abbia prescelto il criterio del prezzo più basso, tale prezzo potrà essere determinato:

- a) o mediante il sistema di cui all'articolo 5 della legge 2 febbraio 1973, n. 14;

b) oppure mediante offerta di ribasso, senza prefissione di alcun limite di aumento o di ribasso sul prezzo fissato dall'Amministrazione secondo quanto previsto dall'articolo 1, primo comma, lettera a), della legge 2 febbraio 1973, n. 14.

Dovrà essere utilizzato il sistema di cui all'articolo 5 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, in tutti i casi in cui la gara è bandita sulla base di un progetto dettagliato fornito dalla pubblica Amministrazione appaltante».

Art. 15.

(Dichiarazione di visita dei luoghi)

1. Nelle gare per gli appalti di opere pubbliche i concorrenti devono allegare alla propria offerta, a pena di inammissibilità della stessa, unitamente a tutta la documentazione richiesta dalla vigente normativa, un verbale, in originale o copia autentica, di visita dei luoghi dove dovranno essere eseguiti i lavori, nonchè di presa visione, ove richieste dalla legislazione vigente, dello studio di impatto ambientale e del provvedimento di compatibilità ambientale.

2. Il verbale, da redigersi a cura del segretario comunale del luogo dove dovranno essere eseguiti i lavori o di altro funzionario incaricato dal sindaco, dovrà dare atto che il legale rappresentante dell'impresa, o suo delegato, si è presentato sul luogo dei lavori ed ivi, previa effettuazione delle misure e dei saggi eventualmente occorrenti, ha preso conoscenza delle condizioni di fatto esistenti, delle possibilità e condizioni di approvvigionamento dei materiali e di reclutamento della manodopera, della esistenza di eventuali cave e dei campioni, nonchè di ogni altra circostanza generale o particolare che possa influire sulla determinazione dei prezzi e delle condizioni contrattuali e sull'esecuzione dell'opera. Nel medesimo verbale il rappresentante dell'impresa o suo delegato dichia-

rerà che, sulla base di quanto constatato, è in grado di formulare una adeguata offerta contrattuale.

3. Nel caso che alla gara concorrano imprese riunite in associazione temporanea, è sufficiente che il verbale di cui ai commi 1 e 2 sia allegato dalla sola impresa mandataria ovvero designata quale capogruppo.

4. È abrogato l'articolo 1 del capitolato generale d'appalto approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063.

5. Per gli appalti indetti dall'Amministrazione della difesa il verbale di cui al comma 2 sarà redatto dal comando militare indicato nel bando di gara o nella lettera d'invito.

Art. 16.

(Raggruppamento temporaneo di imprese)

1. L'articolo 21 della legge 8 agosto 1977, n. 584, come sostituito dall'articolo 9 della legge 8 ottobre 1984, n. 667, e successivamente modificato dall'articolo 19, comma 2, della legge 19 marzo 1990, n. 55, è sostituito dal seguente:

«Art. 21. - 1. Salvo quanto prescritto dagli articoli 14, 17 e 18 della presente legge relativamente agli appalti di cui all'articolo 1, in tutti gli appalti pubblici ciascuna impresa riunita diversa dalla capogruppo deve essere iscritta nell'Albo nazionale dei costruttori per la classifica corrispondente ad un quinto dell'importo dei lavori oggetti dell'appalto. L'impresa capogruppo deve essere iscritta per la classifica corrispondente alla metà dell'importo dei lavori oggetto dell'appalto. In ogni caso la somma degli importi per i quali le imprese sono iscritte deve essere almeno pari all'importo dei lavori da appaltare. Il disposto dell'articolo 5, primo comma, secondo periodo, della legge 10 febbraio 1962, n. 57, si applica anche, nel caso di imprese riunite,

nei riguardi di ciascuna delle imprese partecipanti.

2. Salvo quanto disposto dall'articolo 2 della presente legge, per gli appalti di cui all'articolo 1, vengono indicati nel bando, nell'avviso di gara o, quando si ricorre a trattativa privata, nel capitolato speciale, le parti dell'opera scorporabili, con il relativo importo, la cui esecuzione può essere assunta in proprio da imprese mandanti, individuate prima della presentazione dell'offerta, che siano iscritte all'albo nazionale dei costruttori per categorie e classifica corrispondenti alle parti stesse.

3. La pubblica amministrazione deve indicare, altresì, l'importo della categoria prevalente, ai fini dell'ammissibilità di imprese che intendono presentarsi singolarmente o riunite in associazioni ai sensi del comma 1. Nel caso di tali associazioni la classifica di iscrizione richiesta alla capogruppo deve essere corrispondente alla metà dell'importo dei lavori oggetto dell'appalto.

4. Qualora l'impresa singola o le imprese che intendono riunirsi in associazione temporanea abbiano i requisiti di cui al comma 1 oppure al comma 2, possono associare altre imprese iscritte all'Albo nazionale dei costruttori, anche se per categorie e importi diversi da quelli richiesti nel bando, a condizione che i lavori eseguiti da queste ultime non superino il venti per cento dell'importo complessivo dei lavori oggetto dell'appalto e che l'ammontare complessivo delle iscrizioni possedute da ciascuna di tali imprese sia almeno pari all'importo dei lavori che saranno ad essa affidati.

5. L'offerta delle imprese riunite determina la loro responsabilità solidale nei confronti del soggetto appaltante. Tuttavia, per le imprese assuntrici delle opere indicate nel comma 2, la responsabilità è limitata a quella derivante dall'esecuzione delle opere di rispettiva competenza, ferma restando la responsabilità solidale dell'impresa capogruppo.

6. Le imprese associate, nei limiti di cui al comma 4, garantiscono, in solido tra loro e con le associanti, l'intera percentuale dei

lavori per la quale risultano complessivamente associate».

Art. 17.

(Consorzi di imprese)

1. I consorzi di imprese di cui all'articolo 2602 del codice civile, costituiti anche in forma di società ai sensi del successivo articolo 2615-ter, possono essere iscritti, ai soli fini della partecipazione alla gara, all'Albo nazionale dei costruttori disciplinato dalla legge 10 febbraio 1962, n. 57, e successive modificazioni ed integrazioni.

2. Le modalità attuative della disposizione di cui al comma 1 verranno fissate, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici.

3. Non è consentita la contemporanea partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici dei consorzi e delle imprese in esso consorziate.

4. La disciplina di cui ai commi da 1 a 3 si applica anche ai consorzi di cooperative ammissibili ai pubblici appalti ed a quelli costituiti tra imprese artigiane.

5. È vietata la partecipazione alle gare di imprese facenti contemporaneamente parte di una pluralità di consorzi o di associazioni temporanee ai sensi degli articoli 20 e seguenti della legge 8 agosto 1977, n. 584.

Art. 18.

*(Procedimento di scelta
del contraente privato)*

1. Ferme restando le disposizioni di legge che attuano le direttive comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, i procedimenti di scelta del contraente privato e di affidamento per esigenze tecniche di opere in subappalto, nel limite massimo del 40 per cento e secondo le altre disposizioni di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55, saranno riordinati col regolamento, secondo le norme della pre-

sente legge ed in conformità dei principi dell'ordinamento statale e comunitario.

Art. 19.

(Osservatorio dei lavori pubblici)

1. È istituito, presso il Ministero dei lavori pubblici, un osservatorio permanente per la verifica e lo studio dei dati concernenti l'affidamento di opere pubbliche, con particolare riguardo alla tipologia delle imprese partecipanti, alla distribuzione geografica, all'impiego della mano d'opera, all'analisi dei costi ed agli scostamenti rispetto a quelli preventivati, ai tempi di esecuzione ed alle modalità di attuazione degli interventi, ai ritardi ed alle disfunzioni riscontrate ed alle relative cause.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, sono determinati gli elementi che ciascuna amministrazione o ente titolare di opera pubblica deve comunicare ai fini della raccolta dei dati occorrenti per l'osservatorio di cui al comma 1.

3. L'osservatorio è gestito tramite sistema informativo centralizzato in collegamento con la Ragioneria generale dello Stato ed i Ministeri interessati, l'Istituto nazionale di statistica, le reti informative delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e, ove realizzate, delle regioni e degli altri enti territoriali.

4. L'osservatorio, cui è preposto un funzionario del Ministero dei lavori pubblici con qualifica non inferiore a dirigente superiore, presenta annualmente una relazione sull'attività compiuta e formula proposte al Ministro dei lavori pubblici in ordine alle clausole inserite o da inserire nei bandi di gara, nei contratti e nei decreti di approvazione.

Art. 20.

(Organi consultivi e documenti contabili)

1. Col regolamento si provvederà al riordinamento e all'adeguamento delle competenze degli organi consultivi del Ministero

dei lavori pubblici, nonchè ad una nuova disciplina per la tenuta dei documenti contabili di cui al regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, che preveda anche l'impiego delle moderne tecnologie.

Art. 21.

(Incentivi di progettazione)

1. Sui progetti definitivi redatti direttamente dagli uffici tecnici delle Amministrazioni e degli enti di cui all'articolo 1 è computata, al momento dell'approvazione, una quota in misura non superiore allo 0,50 per cento del costo preventivato, da destinare alla costituzione di un fondo interno da ripartire tra il personale incaricato della progettazione.

2. La misura della percentuale di cui al comma 1, nonchè i criteri e le modalità di ripartizione del fondo sono definiti in sede di contrattazione decentrata ai sensi della legge 29 marzo 1983, n. 93.

3. Il compenso di cui ai commi 1 e 2 non è cumulabile con altri compensi o indennità aventi finalità di incentivazione della produttività.

4. Le somme occorrenti sono prelevate sulle quote degli stanziamenti annuali riservate a spese di progettazione ai sensi del comma 3 dell'articolo 3 ed assegnate ad apposito capitolo dello stato di previsione della spesa dell'amministrazione interessata.

Art. 22.

(Abrogazione di norme)

1. Dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari emanate sulla base delle disposizioni contenute nella presente legge sono abrogate le norme vigenti con esse incompatibili.

2. Le disposizioni della presente legge possono essere abrogate solo espressamente. Lo stesso vale per le norme regolamentari conseguenti.

3. Restano ferme le norme di legge emanate in attuazione di direttive comunitarie e quelle in materia di opere pubbliche contenute nella legge 19 marzo 1990, n. 55.