

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BERNARDI, REZZONICO, ANDÒ, CHIMENTI, COVELLO, GOLFARI, IANNIELLO, LAURIA, NIEDDU e PATRIARCA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° GIUGNO 1989

Norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione delle opere pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è finalizzato ad accelerare le procedure di realizzazione delle opere pubbliche, obiettivo di vitale importanza data la necessità di razionalizzare e rimodernare le infrastrutture essenziali all'ulteriore sviluppo economico e sociale del nostro Paese.

In tempi recenti con numerosi provvedimenti si è inteso perseguire tale finalità: si possono ricordare la legge 3 gennaio 1978, n. 1, e in particolare l'articolo 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67, che, tuttavia, per la sua sinteticità e genericità non sembra avere prodotto effetti apprezzabili.

In sintesi, le scelte qualificanti del disegno di legge sono le seguenti:

a) istituzione di un Sottosegretario alle grandi infrastrutture (articolo 1), che coadiuva

il Presidente del Consiglio nell'attività amministrativa volta ad accelerare ed a portare a compimento importanti opere pubbliche, assistito da uno *staff* di esperti nell'ambito della Presidenza del Consiglio. Al riguardo occorre sottolineare che la soluzione del Sottosegretario non comporta la restrizione della sfera di competenza di alcuni Ministeri (e segnatamente del Ministero dei lavori pubblici), nella considerazione che la competenza in materia di opere pubbliche è ormai diffusa tra diverse amministrazioni e che leggi recenti hanno assegnato un ruolo determinante nella procedura ai Ministeri dell'ambiente e per i beni culturali e ambientali: ne sono derivate le premesse per conflitti tra i diversi dicasteri e quindi per l'affidamento al Presidente del Consiglio del compito di «decisore di ultima

istanza». Poichè però il Presidente del Consiglio assomma compiti tali da espletare con difficoltà anche tale funzione, si rende opportuno istituire un supporto politico-amministrativo *ad hoc* (Sottosegretario), assistito da un'adeguata struttura tecnica (Dipartimento per le grandi infrastrutture, Consiglio superiore dei lavori pubblici);

b) definizione di particolari categorie di opere da sottoporre a procedura accelerata (articolo 2);

c) verifica dei progetti di massima a cura del Sottosegretario e del suo *staff* ed emanazione di un nuovo regolamento sulla progettazione di massima per individuare moderne modalità di tipo integrato (articolo 2);

d) creazione di uno «sportello unico» per autorizzazioni, pareri, nulla osta e approvazioni presso la Presidenza del Consiglio, con l'istituzione di un apposito comitato presieduto dal Sottosegretario, formato da membri del Consiglio superiore dei lavori pubblici (con rappresentanza assicurata ai Ministeri dei lavori pubblici, per i beni culturali e ambientali e dell'ambiente; si prevede altresì l'inserimento di esponenti di quest'ultimo Ministero

nel Consiglio superiore dei lavori pubblici) e integrato dai rappresentanti di Regioni, enti locali e di tutti quei soggetti comunque coinvolti nella realizzazione del progetto (articolo 3);

e) affidamento dei lavori riguardanti le opere di cui all'articolo 2 attraverso concessioni ai sensi delle leggi vigenti, ovvero a seguito dell'espletamento di una procedura ristretta, secondo i dettami della più recente direttiva comunitaria giunta ormai alla fase di approvazione (articolo 4). Al riguardo il disegno di legge contiene una novità sostanziale: la procedura ristretta è adottata dall'amministrazione come manifestazione di autonomia contrattuale e quindi svincolata dalle norme sulla contabilità pubblica;

f) modifica della disciplina relativa all'offerta economicamente più vantaggiosa per facilitarne l'applicazione (articolo 5);

g) modifica delle norme sull'eliminazione di attraversamenti di cui all'articolo 4 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 (articolo 6);

h) delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle norme riguardanti l'esecuzione di opere pubbliche (articolo 7).

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. È nominato un Sottosegretario di Stato alle grandi infrastrutture con il compito di coadiuvare il Presidente del Consiglio dei ministri nell'espletamento delle funzioni di cui alla presente legge.

2. Il Sottosegretario, per l'espletamento delle sue funzioni, si avvale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché del Dipartimento per le grandi infrastrutture, istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che definisce altresì le competenze, l'organizzazione, la dotazione organica del Dipartimento, il contingente di consiglieri ed esperti. Si applica al riguardo l'articolo 21, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

## Art. 2.

1. Le procedure di cui alla presente legge si applicano alle seguenti categorie di opere, ivi comprese le forniture e la posa in opera di impianti tecnologici:

a) opere o programmi di opere dichiarate, su proposta del Ministro competente e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, di preminente interesse nazionale in quanto volte a realizzare, nei settori delle fonti di energia, dei trasporti e degli altri servizi pubblici essenziali, gli interventi sulle aree metropolitane, le infrastrutture necessarie allo sviluppo dell'economia nazionale, nonché le opere e i programmi che, pur se attinenti ad altri settori, e in particolare a quelli dell'edilizia scolastica, sanitaria e giudiziaria, siano in grado di fornire un contributo sostanziale allo sviluppo del Mezzogiorno o di zone caratterizzate da particolare depressione economica;

b) opere pubbliche statali di importo non inferiore a 80 miliardi;

c) opere dichiarate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri necessarie e

urgenti in quanto volte a fronteggiare calamità naturali, gravi situazioni di pericolo, ovvero funzionalmente connesse al raggiungimento di obiettivi prioritari di politica economica. L'esecuzione di tali opere deve avvenire con l'effettuazione di lavori per un importo di almeno 20 miliardi per anno: di ciò deve essere dato conto nel progetto di massima ed il progetto esecutivo deve essere redatto in conformità;

d) lotti di qualsiasi importo rappresentanti il definitivo completamento di opere statali giunte ad uno stato di avanzamento dell'80 per cento dell'importo dei lavori quale risultante dal progetto esecutivo. Tali opere sono individuate con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

2. Le Regioni, le province, i comuni, gli enti pubblici, le società concessionarie di pubblico servizio possono chiedere che talune opere di cui sono titolari siano dichiarate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di rilevante interesse pubblico e siano pertanto assoggettate alle procedure previste dalla presente legge.

3. Per le decisioni del Presidente del Consiglio dei ministri e le deliberazioni del Consiglio dei Ministri di cui ai precedenti commi, le amministrazioni competenti alla realizzazione dell'opera inviano i progetti di massima al Sottosegretario per le grandi infrastrutture che svolge l'istruttoria avvalendosi del Dipartimento di cui all'articolo 1. Il Sottosegretario è tenuto a verificare la rispondenza dei progetti di massima al dettato del regolamento approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, come modificato ai sensi del comma 5, nonchè a verificare l'attuazione delle opere necessarie ed urgenti nei tempi e con le modalità di cui alla lettera c) del comma 1. Le conclusioni dell'istruttoria sono quindi comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Qualora a partire dal secondo anno di realizzazione le opere dichiarate necessarie e urgenti non si effettuino con il ritmo previsto alla lettera c) del comma 1, per i lotti da appaltare a partire dal terzo anno valgono le procedure ordinarie.

5. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri, su pro-

posta del Sottosegretario alle grandi infrastrutture, sentiti i Ministri dei lavori pubblici e dell'ambiente, emana un nuovo regolamento concernente il progetto di massima delle opere pubbliche. Il regolamento definisce le modalità di una progettazione di tipo integrato, con una evidenziazione delle valutazioni di impatto ambientale, delle analisi economico-finanziarie e con un apprezzamento sintetico di tutti i costi e benefici economici e sociali connessi alla realizzazione dell'opera.

6. Sono abrogati i commi da 1 a 3 dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

### Art. 3.

1. I progetti delle opere di cui alla presente legge sono sottoposti al parere di un apposito comitato, presieduto dal Sottosegretario di cui all'articolo 1 e costituito presso la Presidenza del Consiglio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri dei lavori pubblici, dei beni culturali ed ambientali e dell'ambiente. Fanno parte del comitato dieci membri scelti tra i componenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici, tra i quali sono comunque compresi i rappresentanti delle amministrazioni dei lavori pubblici, dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali.

2. Il comitato è integrato, su invito del presidente, con i rappresentanti di Regioni, enti locali, altri enti pubblici, società concessionarie di pubblico servizio comunque titolari di atti di intesa, autorizzazioni, approvazione, nulla osta sul progetto.

3. Il comitato si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del progetto. Qualora sia espresso all'unanimità un parere favorevole, tale parere equivale al parere sul progetto formulato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla autorizzazione del Ministro dei beni culturali e ambientali così come prevista dal nono comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, modificato dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, alla pronuncia del Ministro dell'ambiente ai sensi del comma 2 dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, all'intesa di cui all'articolo 81 del

decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, all'emanazione dei nulla osta regionali ai sensi degli articoli 69, 82 e 83 del predetto decreto del Presidente della Repubblica, al nulla osta sul progetto e per l'autorizzazione all'inizio dei lavori di cui agli articoli 17 e 18 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, nonché ad ogni altro atto di intesa, autorizzazione, approvazione e nulla osta previsto dalle leggi vigenti.

4. Qualora il parere favorevole sia espresso a maggioranza ovvero qualora si accerti che non vi siano le condizioni per una decisione unanime, entro i trenta giorni previsti, il presidente del comitato assume opportuni contatti con le amministrazioni interessate e formula, se del caso, proposte di modifica al progetto inizialmente predisposto dall'amministrazione competente la quale, entro trenta giorni, deve comunicare se accoglie o respinge tali richieste. In mancanza di risposta nel termine si intende che le proposte sono respinte.

5. Decorso anche tale termine e acquisita la risposta dell'amministrazione ovvero il silenzio-rifiuto, il comitato, qualora non abbia ancora deliberato il parere, si riunisce entro dieci giorni e adotta a maggioranza una decisione. In tal caso il Presidente del Consiglio dei ministri, in deroga a quanto previsto dal quarto comma dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, può dichiarare, con proprio decreto, sentito il Consiglio dei Ministri, il progetto di immediata esecuzione: conseguentemente a tale decreto l'amministrazione può procedere alla realizzazione non tenendo conto di eventuali prescrizioni difformi emanate successivamente da amministrazioni statali o regionali. La facoltà di sospendere i lavori, di cui all'articolo 82, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, e all'articolo 6, comma 6, della legge 8 luglio 1986, n. 349, può essere esercitata esclusivamente in caso di lavori eseguiti in difformità dal progetto dichiarato di immediata esecuzione dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

6. Alla lettera l) dell'articolo 3 della legge 18 ottobre 1942, n. 1460, dopo le parole «antichità e belle arti» sono aggiunte le seguenti: «, del servizio per la valutazione dell'impatto am-

bientale, per l'informazione ai cittadini e per la relazione sullo stato dell'ambiente».

7. All'articolo 3 della legge 18 ottobre 1942, n. 1460, dopo la lettera o) è inserita la seguente:

«o-bis) due funzionari tecnici designati dal Ministro dell'ambiente».

8. Il Sottosegretario per le grandi infrastrutture vigila sull'attuazione dei programmi vincolanti definiti successivamente alla conferenza dei servizi di cui al comma 4 dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

#### Art. 4.

1. L'esecuzione delle opere di cui alla presente legge può essere realizzata attraverso affidamento in concessione ai sensi della normativa vigente ovvero a seguito dell'espletamento di una procedura ristretta. Nella procedura ristretta sono accoglibili soltanto le offerte delle imprese invitate dalle amministrazioni aggiudicatrici. Nell'ambito della loro autonomia, le amministrazioni definiscono i criteri di scelta delle imprese da invitare. L'amministrazione appaltante non è tenuta a motivare il mancato invito delle imprese che ne hanno fatto richiesta le quali hanno titolo a proporre l'azione di responsabilità precontrattuale ai sensi dell'articolo 1337 del codice civile.

2. Le amministrazioni, con idonee forme di pubblicità, rendono noti gli estremi essenziali del contratto e il numero delle imprese che esse intendono invitare, numero che deve essere comunque compreso tra un minimo di cinque e un massimo di venti.

3. Nella procedura ristretta il termine di ricezione delle domande di partecipazione viene stabilito dalle amministrazioni aggiudicatrici in modo da non essere inferiore a quaranta giorni a decorrere dalla data di spedizione dell'avviso di cui al comma 2.

4. Le amministrazioni aggiudicatrici invitano simultaneamente e per iscritto i soggetti prescelti a presentare le rispettive offerte. La lettera d'invito deve contenere le seguenti indicazioni:

a) l'indirizzo del servizio a cui possono essere richieste le condizioni generali di contratto e i documenti complementari;

b) il termine per la presentazione delle offerte, l'indirizzo a cui queste devono essere spedite e la lingua o le lingue in cui devono essere redatte;

c) gli estremi dell'avviso pubblicato;

d) l'indicazione dei documenti da allegare a sostegno delle dichiarazioni rese nella domanda di invito;

e) i criteri di accettazione dell'offerta se non figurano nell'avviso di gara.

5. Nella procedura ristretta il termine di ricezione delle offerte non può essere inferiore a quaranta giorni dalla data di spedizione della lettera d'invito.

6. Quando le offerte possono essere fatte soltanto a seguito di una visita dei luoghi o previa consultazione di documenti allegati alle condizioni generali di contratto, i termini di cui ai commi 3 e 5 devono essere adeguatamente prorogati.

7. Nel caso in cui l'urgenza renda impossibile rispettare i termini di cui ai commi 3 e 5 le amministrazioni possono stabilire:

a) un termine di ricezione delle domande di partecipazione non inferiore a quindici giorni a decorrere dalla data di spedizione dell'avviso;

b) un termine di ricezione delle offerte non inferiore a dieci giorni dalla data dell'invito.

8. Semprechè siano state richieste in tempo utile, le informazioni complementari alle condizioni generali di contratto devono essere comunicate dalle amministrazioni aggiudicatrici almeno sei o quattro giorni prima della scadenza dei termini stabiliti dai commi 5 e 7 per la ricezione delle offerte.

9. Le domande di partecipazione alle gare e gli inviti a presentare un'offerta devono essere fatte con i mezzi più rapidi possibili. Quando vengono fatte mediante telegramma, telexscritto, telecopia o per telefono, le domande devono essere confermate con lettera spedita prima della scadenza dei termini previsti dai commi 3 e 7.

10. L'amministrazione sceglie tra le offerte presentate con i criteri di cui alle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 24 della legge 8 agosto 1977, n. 584, così come successivamente modificato dall'articolo 5 della presente legge.



11. L'amministrazione comunica l'esito della procedura anche alle imprese non vincitrici.

Art. 5.

1. La lettera *b*) del primo comma dell'articolo 24 della legge 8 agosto 1977, n. 584, come sostituita dall'articolo 9 della legge 17 febbraio 1987, n. 80, è sostituita dalla seguente:

«*b*) quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, determinata in base ad una pluralità di elementi variabili, a seconda dell'opera da appaltare, tra cui il prezzo, il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione, il rendimento ed il valore tecnico dell'opera che i concorrenti si impegnano a fornire; in tal caso nel capitolato di oneri nel bando di gara sono menzionati tutti gli elementi di valutazione che saranno applicati separatamente o congiuntamente anche parametrando nell'ordine decrescente di importanza a loro attribuita;».

Art. 6.

1. Al comma secondo dell'articolo 4 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, le parole da: «minimi» a: «pubblica» sono sostituite con le seguenti: «*standards* determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

2. Dopo il comma secondo dell'articolo 4 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, è aggiunto il seguente:

«Qualora gli enti pubblici o le società private di cui al comma precedente non rispettino il termine stabilito ovvero provvedano all'esecuzione degli spostamenti loro richiesti con tempi più lunghi di quelli *standards*, l'amministrazione competente alla realizzazione dell'opera può chiedere al Presidente del Consiglio la nomina di un commissario che agisce ai sensi del comma 5 dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67».

Art. 7.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un testo

unico concernente le norme di cui al comma 2, con il principio e criterio direttivo di apportare le modificazioni necessarie per eliminare lacune e incertezze interpretative, nonché per la migliore formulazione e coordinamento delle diverse disposizioni.

2. Il testo unico dovrà coordinare le norme relative agli organi che provvedono o sovrintendono alla esecuzione di opere pubbliche, ai sistemi di esecuzione delle opere stesse, alla fase preliminare alla aggiudicazione (approvazione del progetto, pareri, autorizzazioni e nulla osta), alla fase di aggiudicazione, alle modalità di esecuzione fino alla conclusione dell'opera e alla risoluzione delle controversie, alla vigilanza dell'amministrazione, al prezzo e alla revisione dei prezzi, alla qualificazione delle imprese, alle associazioni temporanee e ai consorzi, ai subappalti e alla lotta alla criminalità mafiosa.