

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ZANNIER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 LUGLIO 1967

Disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. — Con l'unito disegno di legge si intende modificare ed introdurre, nello stesso tempo, alcune norme al fine di facilitare e semplificare gli appalti per le opere pubbliche relativamente ai temi qui di seguito specificati.

1. — Con la legge 21 giugno 1964, n. 463, contenente disposizioni in materia di appalti di opere pubbliche, si intese introdurre una nuova procedura di particolare snellezza per la determinazione dei compensi revisionali spettanti a seguito delle variazioni dei prezzi di mercato.

In particolare, l'articolo 1 di tale legge fa obbligo ai progettisti e alle Stazioni appaltanti di stabilire ed indicare previamente, in modo che diventino elementi contrattuali, le quote di incidenza della mano d'opera, dei materiali, dei noli e dei trasporti sul costo complessivo dell'opera, nonchè la formazione della squadra tipo, da prendere a base per il successivo computo degli eventuali compensi revisionali.

Poichè tale disposizione, non appena entrata in vigore, diede origine ad una pressochè completa paralisi degli appalti di lavori progettati, non essendo né le Amministrazioni né i progettisti preparati ad attuare immediatamente il nuovo sistema, fu consentito, con legge 10 agosto 1964, n. 664,

di derogare alle richiamate norme e di dare corso perciò agli appalti sospesi, senza necessità che gli elaborati progettuali fossero integrati con la fissazione delle quote di incidenza dei costi e della squadra tipo.

La legge di deroga fu successivamente prorogata con leggi 16 dicembre 1964, n. 1400, 26 giugno 1965, n. 724, 23 dicembre 1965, n. 1415 e 9 marzo 1967, n. 120.

Poichè gli adempimenti della « 463 » rappresentano indubbiamente un aggravio in sede di progettazione e poichè ancora oggi i progettisti incontrano notevoli difficoltà, non sempre superabili con la celerità che l'appalto dei lavori richiede, nel ricavare gli elementi richiesti dalle analisi di progetto, come pure delle analisi tipo, occorre provvedere ad una nuova regolamentazione della materia, prima che l'approssimarsi della scadenza del 31 dicembre 1967, prevista dall'ultima legge che ha prorogato la facoltà di deroga, trovi impreparati ad una soluzione definitiva, e non più contingente, del problema.

Gli inconvenienti lamentati non devono indurre tuttavia ad auspicare il ritorno al sistema di conteggio analitico per la determinazione degli importi revisionali, prevista dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501 e successiva legge di ratifica: tale sistema, che

comporta interminabili e laboriosi procedimenti di calcolo, non offre neppure la certezza di risultati sempre attendibili e in ogni caso — in linea con le riconosciute esigenze di semplificazione delle procedure e dell'azione amministrativa — va sostituito da un nuovo congegno che consenta una corrispondenza rapida dei compensi revisionali dovuti, sia per un opportuno sgravio del lavoro degli uffici delle Amministrazioni pubbliche in sede di redazione degli elaborati revisionali, sia per un più sollecito recupero da parte delle imprese appaltatrici dei crediti revisionali maturati.

In questa prospettiva non può negarsi che, quanto meno in astratto, la legge n. 463 rappresenti un equo temperamento fra le esigenze, spesso contrastanti, della rapidità e semplicità dei conteggi revisionali e della loro esattezza. Il congegno con essa introdotto, infatti, tiene conto, per superarle, delle opposte soluzioni conosciute dalle nostre esperienze legislative — entrambe criticabili nella loro parzialità — del sistema estremamente convenzionale, pur se di massima facilità di attuazione, del decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1946, n. 226 (considerazione delle sole variazioni di costo della mano d'opera; parametri di incidenza della mano d'opera per poche categorie di lavori) e del complesso sistema dei conteggi analitici stabiliti dal decreto n. 1501 del 1947.

Allo scopo di conservare le innovazioni positive della « 463 », eliminando al tempo stesso quegli inconvenienti che ne hanno ritardato l'applicazione generalizzata, occorre tenerne fermo il sistema, estremamente agile, di determinazione dei compensi revisionali, ma nel contempo snellire la fase della prefissazione delle quote di incidenza e della squadra tipo.

Queste modifiche possono ottenersi con una disposizione che, in luogo della determinazione delle quote di incidenza e della squadra tipo effettuata di volta in volta dai progettisti sulla base delle analisi di progetto (o di analisi tipo), preveda una predefinizione generale e fissa degli elementi richiesti, valida per tutte le opere che possano farsi rientrare in una categoria.

L'articolo 1 del disegno di legge stabilisce che, con decreto del Ministro dei lavori pubblici e su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, venga redatto un elenco di categorie di opere, per ognuna delle quali saranno indicate, attraverso dati di esperienza o studi di progetti campione, le incidenze in valori percentuali, sul costo totale, della mano d'opera e di alcuni elementi più rappresentativi per la natura delle opere rientranti in quella categoria, scelti, in un numero limitato, fra i materiali, i trasporti e i noli. Per ciascuna categoria dovrà, inoltre, essere stabilita la composizione di una squadra tipo, in base alla quale sia poi possibile calcolare le variazioni di costo della mano d'opera.

Gli elementi così determinati per categorie sono soggetti ad eventuali aggiornamenti con provvedimenti ministeriali, in modo da tener conto del progresso delle tecniche e delle mutate condizioni di lavoro, oltre che degli spostamenti più sensibili tra le proporzioni degli elementi di costo.

In sede di progettazione, al progettista non resta che prescegliere la categoria, tra quelle previste dal decreto ministeriale, nella quale l'opera va classificata.

Le quote di incidenza degli elementi di costo, rese automaticamente applicabili in virtù di questo riferimento, sono comunque espressamente ripetute nel bando d'asta, nell'invito alla gara o nello schema di contratto a trattativa privata o di cottimo fiduciario, affinché possano assumere valore contrattuale e divenire, sotto questo aspetto, impegnative per l'Amministrazione e per l'appaltatore.

All'atto della determinazione dei compensi revisionali, l'accertamento delle variazioni di costo può continuare ad essere retto dalle stesse norme oggi vigenti, contenute negli altri commi dell'articolo 1 della legge n. 463.

Il sistema descritto, che si propone finalità eminentemente pratiche e, come innanzi si è detto, non intende infirmare sul piano concettuale la validità delle norme della legge n. 463, può con queste coesistere, prevedendosi che l'Amministrazione, ove non intenda avvalersi dei parametri prefissati in

via generale per categorie di opere, abbia facoltà di orientarsi verso l'altro metodo, di predeterminazione delle quote d'incidenza sulla base delle analisi di progetto.

La possibilità di far ricorso all'attuale sistema potrebbe riuscire opportuna, ad esempio, per l'appalto di opere di natura speciale o soggette a particolari modalità di esecuzione, che non ne rendano agevole o possibile l'inquadramento in nessuna delle categorie previste dal decreto ministeriale.

2. — L'articolo 2 intende risolvere talune incertezze di ordine interpretativo sorte in sede di applicazione della norma di cui all'articolo 1 della legge 23 ottobre 1963, numero 1481.

Tale norma, come è noto, riduceva l'alea revisionale negli appalti di opere pubbliche dal dieci al sei per cento, con effetto limitato al 31 luglio 1966.

È sorto il dubbio se, scaduto questo termine, l'Amministrazione debba ancora corrispondere compensi revisionali conteggiati con l'alea ridotta per la parte dei lavori eseguiti dopo quella data, o non debba piuttosto applicare la vecchia aliquota del dieci per cento, anche se i lavori eseguiti posteriormente formino oggetto di contratti di appalto stipulati prima del 31 luglio 1966. Secondo, cioè, un'interpretazione che trae origine dall'impropria formula dell'articolo 1 della legge n. 1481, il termine di scadenza andrebbe riferito non già al momento della stipulazione del contratto di appalto, ma a quello in cui i lavori vengono eseguiti.

L'accennata interpretazione è evidentemente in contrasto con lo spirito della normativa speciale introdotta con la legge numero 1481 e con gli intenti che presiedettero alla sua approvazione; e, d'altra parte, urta con l'intuitivo principio secondo il quale il trattamento giuridico di un contratto in materia di revisione dei prezzi deve essere certo fin dall'atto della sua stipulazione, proprio in quanto esso costituisce un elemento di valutazione dell'appalto, quale che sia poi la epoca in cui i lavori vengono eseguiti.

Si rende necessaria, perciò, un'interpretazione autentica del dettato legislativo, intesa a chiarire che la disposizione dell'artico-

lo 1 della legge n. 1481 va riferita a tutti i contratti stipulati nel termine ivi previsto, indipendentemente dal periodo di esecuzione dei lavori.

3. — L'articolo 6 della legge 21 giugno 1964, n. 463, consentiva, con validità limitata al 31 luglio 1966, la restituzione anticipata, a lavori ultimati e prima del collaudo, delle ritenute di garanzia sui pagamenti effettuati all'appaltatore: norma non nuova al nostro ordinamento, essendo stata ripresa dalle corrispondenti disposizioni dell'articolo 30 del decreto-legge legislativo 6 febbraio 1919, n. 107.

Con l'articolo 3 del presente disegno di legge si intende rendere permanente la facoltà dell'Amministrazione, di disporre la restituzione totale o parziale delle ritenute di garanzia, dopo constatata con il relativo verbale l'ultimazione delle opere e prima del collaudo, su conforme parere dell'ingegnere capo del Genio civile o dell'Ufficio tecnico competente e sentita la Direzione dei lavori.

L'esercizio di tale facoltà è rimesso al potere discrezionale della Amministrazione e non vi è ragione, di conseguenza, perchè essa non conservi questo importante strumento di politica amministrativa, del quale potrà sempre in concreto non avvalersi, ove non ne ravvisi l'opportunità.

D'altra parte, la previsione legislativa della possibilità di un anticipato svincolo dei decimi assolve a una importante funzione di economia generale, consentendo alle imprese appaltatrici di disporre di somme che possono essere immediatamente reimmesse nel circolo produttivo. Le ampie e varie cautele previste dalla legge valgono, peraltro, ad assicurare l'Amministrazione da ogni rischio che volesse ipotizzarsi per il fatto che si priva di una delle garanzie in suo possesso.

L'articolo 3, pertanto, ripropone il testo dell'articolo 6 della ricordata legge n. 463, eliminando la limitazione temporale.

4. — L'articolo 4 del disegno di legge è diretto a colmare una lacuna legislativa, intervenuta a seguito dell'entrata in vigore del Capitolato generale di appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, nu-

mero 1063. Detto Capitolato, infatti, nel disciplinare all'articolo 3 la prestazione della cauzione definitiva al momento della stipulazione del contratto di appalto, trascura di ricordare che è in facoltà dell'Amministrazione di prescindere in casi speciali dal richiedere la cauzione, come è invece previsto dall'articolo 54 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modifiche, che approvava il Regolamento per l'Amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.

La norma dell'articolo 3 del Capitolato, che venne predisposta in vista di una approvazione con decreto ministeriale del Capitolato stesso, non si proponeva di modificare per gli appalti di competenza del Ministero dei lavori pubblici le disposizioni generali sulla contabilità generale dello Stato. L'approvazione successivamente intervenuta con decreto presidenziale e il carattere di regolamento così assunto dal Capitolato avrebbe conferito, invece, alla norma una efficacia abrogativa delle corrispondenti disposizioni del regolamento di contabilità, al di là delle intenzioni del legislatore e degli interessi dell'Amministrazione.

Con la norma proposta si intende chiarire, perciò, che per gli appalti disciplinati dal Capitolato generale del Ministero dei lavori pubblici non v'è alcuna ragione di derogare alle disposizioni vigenti per la generalità dei contratti dello Stato. Tali disposizioni prevedono, tra l'altro, che l'esonero sia subordinato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione: miglioramento, la cui misura è attualmente regolata dalle circolari del Ministero del tesoro n. 119147 del 20 giugno 1947 e n. 180122 del 3 gennaio 1949.

5. — L'articolo 5 del disegno di legge mira, invece, a sanare la particolare situazione di disagio, connessa con il funzionamento della Commissione dell'articolo 4 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1501 del 1947, come modificato dalla legge n. 329 del 1950. La Commissione, che, com'è noto, è chiamata a dare parere al Ministro competente sui ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali, non può assumere valide decisioni, a termine della legge vigente, se non con l'intervento di tre quarti

dei suoi componenti: *quorum* che appare, invero, eccessivo anche se raffrontato ad altre norme che regolano il funzionamento di organismi simili, e che si è rivelato, in fatto, una pesante remora per la necessaria sollecita operatività della Commissione. L'articolo 5 prevede, di conseguenza, che le decisioni di questo Organo sono valide se prese con l'intervento di metà dei suoi membri e a maggioranza.

6. — L'articolo 3 della legge 10 febbraio 1962, n. 57, istitutiva dell'Albo nazionale dei costruttori, prescrive che le imprese iscritte e aventi forma di società commerciali le quali concorrano ad una gara d'appalto dello Stato o degli Enti pubblici, presentino, assieme al certificato di iscrizione all'Albo e al certificato generale del Casellario generale, un certificato della Cancelleria del Tribunale attestante che la società non si trova in stato di liquidazione o di fallimento e non ha presentato domanda di concordato.

L'articolo 6 del disegno di legge intende dare alle imprese concorrenti la possibilità di scegliere tra la presentazione di questo documento — il cui rilascio, peraltro, è notevolmente oneroso — e la presentazione di una dichiarazione sostitutiva, con la quale l'impresa stessa, in persona del suo legale rappresentante, affermi sotto la propria responsabilità di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

In un termine che la stessa Amministrazione curerà di fissare nella lettera di invito, l'impresa costituita in forma di società, che sia risultata aggiudicataria dei lavori, sarà tenuta a presentare il certificato della Cancelleria del Tribunale, evidentemente assoggettandosi alla sanzione della mancata aggiudicazione e della perdita del deposito cauzionale per il caso di inesatta o incompleta dichiarazione.

La modifica vuole rappresentare un ulteriore contributo a quella semplificazione delle procedure amministrative in materia di appalti pubblici e dei rapporti tra Pubblica amministrazione e imprese appaltatrici che deve costituire uno dei motivi ispiratori della politica legislativa in questo settore.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

I commi dal secondo al sesto dell'articolo 1 della legge 21 giugno 1964, n. 463, sono sostituiti dai seguenti:

« Il Ministro dei lavori pubblici, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, stabilisce con proprio decreto distintamente per le principali categorie di lavori, le quote percentuali d'incidenza sul costo complessivo dell'opera tanto della mano d'opera quanto dei materiali, dei trasporti e dei noli, in modo che la loro somma sia eguale a 100, nonchè la composizione della squadra tipo di cui al sesto comma del presente articolo.

Per i materiali, i trasporti e i noli il decreto ministeriale assume ad indici, determinandone l'incidenza, gli elementi di costo, in numero complessivo non superiore a dieci, più rappresentativi secondo la natura dei lavori rientranti in ciascuna categoria.

Per ogni lavoro da appaltare, concedere o affidare, l'Amministrazione assume le quote di incidenza dei costi e la squadra tipo stabilite dal decreto ministeriale per la categoria di appartenenza dell'opera, salvo che, in considerazione della particolare natura dei lavori, essa non intenda determinare specificamente in sede di progettazione le quote di incidenza e la squadra tipo, ricavandole dalle analisi di progetto.

Il bando d'asta, l'invito per licitazione o per appalto-concorso o lo schema di contratto a trattativa privata o di cottimo fiduciario devono comunque contenere l'indicazione delle quote di incidenza e della squadra tipo.

Nel caso di appalto-concorso, quando la Amministrazione si sia avvalsa della facoltà di cui all'ultima parte del precedente comma, le quote di incidenza e la squadra tipo determinate nel progetto prescelto sono confermate espressamente dall'Amministrazione.

Per determinare le variazioni di costo della mano d'opera si tiene conto delle va-

riazioni percentuali del costo di una squadra tipo, la cui composizione è stabilita ai sensi dei precedenti commi, comprensivo di tutti gli elementi della retribuzione e di tutti gli oneri previdenziali ed assistenziali, posti a carico dell'imprenditore dalle leggi, dai regolamenti e dagli accordi e contratti collettivi di lavoro ».

Art. 2.

Le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 23 ottobre 1963, n. 1481, si applicano a tutti i contratti stipulati dopo l'entrata in vigore della legge stessa ed entro il 31 luglio 1966, indipendentemente dal periodo di esecuzione dei lavori.

Art. 3.

È data facoltà alle Amministrazioni e alle Aziende dello Stato anche con ordinamento autonomo, agli Enti locali o ad altri Enti pubblici di disporre, dopo constatato, con il relativo verbale, l'ultimazione delle opere appaltate, concesse o affidate e prima del collaudo, su conforme parere dell'ingegnere capo del Genio civile o dell'Ufficio tecnico competente e sentita la Direzione dei lavori, la restituzione totale o parziale delle ritenute prescritte dall'articolo 48 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, o di altre ritenute consimili destinate a scopo di garanzia suppletiva.

La restituzione può essere subordinata alla prestazione di fidejussione rilasciata da istituto di credito o da enti all'uopo autorizzati dalle vigenti disposizioni.

Art. 4.

La facoltà dell'Amministrazione di esonerare dalla prestazione della cauzione definitiva al momento della stipulazione del contratto resta regolata dall'articolo 54 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, come modificato con decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1948, n. 1309, anche per i lavori la cui esecuzione sia disciplinata dal Capitolato generale di appalto per le opere di competenza del Ministero dei la-

veri pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063.

Art. 5.

Il terzo comma dell'articolo 4 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, modificato con legge 9 maggio 1950, n. 329, è sostituito dal seguente:

« Le decisioni sono valide se prese con l'intervento di metà dei componenti e a maggioranza. In caso di parità di voti prevale quello del Presidente ».

Art. 6.

Tra il primo e il secondo comma dell'articolo 3 della legge 10 febbraio 1962, n. 57, è inserito il seguente comma:

« In luogo del certificato della Cancelleria del Tribunale di cui all'ultima parte del precedente comma, le società commerciali possono presentare una dichiarazione sottoscritta dal loro legale rappresentante, dalla quale risulti che la società non si trova in istato di liquidazione o di fallimento e non ha presentato domanda di concordato. In tal caso, il certificato è presentato, in un congruo termine stabilito dall'Amministrazione con il bando d'asta o con l'invito alla gara, dalla sola società alla quale i lavori siano stati aggiudicati ».