

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2207

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato PAROLO

Disposizioni in materia di lavori pubblici

*Presentata il 22 gennaio 2002*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha comportato in materia di lavori pubblici una vera rivoluzione nella distribuzione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali.

Se le regioni, a suo tempo avevano già contestato l’applicabilità delle norme della legge n. 109 del 1994 alle opere di interesse regionale, oggi, ai sensi della nuova formulazione dell’articolo 117 della Costituzione, le regioni medesime sembrano avere pieno titolo per provvedere autonomamente alla riforma legislativa della materia dei lavori pubblici, rispettando esclusivamente i principi della disciplina comunitaria. Infatti, la materia dei lavori pubblici, quale materia residuale rispetto a quelle espressamente indicate nel citato articolo 117, sembra interamente attribuita alle regioni.

Tuttavia, la disciplina dei lavori pubblici non solo è strettamente legata a materie come la tutela della concorrenza e l’arbitrato, che sono attribuite all’esclusiva competenza dello Stato, ma presenta anche delicati aspetti di commistione delle competenze tra i vari livelli istituzionali. Del resto, anche ai sensi della riforma costituzionale, rientrano tra le materie di legislazione concorrente il governo del territorio e alcune infrastrutture come i porti e aeroporti civili e le grandi reti di trasporto e di navigazione.

D’altra parte, l’esercizio dell’autonomia regionale nella materia degli appalti pubblici, per ben comprensibili ragioni di buon senso e di rigore legislativo, non può spingersi oltre determinati confini se non si vuole creare il caos del mercato e sottoporre le nostre imprese a venti regimi normativi diversi e contraddittori sul territorio nazionale.

È dunque evidente la necessità di una legge quadro che recepisca i principi della normativa comunitaria nell'ordinamento italiano, uniformando sul territorio nazionale le pure linee guida entro le quali si possano muovere le regioni e lo Stato centrale.

Pertanto, a nostro avviso, una riforma della legge quadro n. 109 del 1994 rappresenta un lavoro complesso atto a trasformarla in una legge di soli principi fondamentali, purificandola da tutta una serie di norme a carattere regolamentare da trasferire in un regolamento che, previo accordo con le regioni, dovrebbe disciplinare la realizzazione delle opere pubbliche di competenza dello Stato.

Tuttavia, fino all'attuazione di una tale radicale riforma, occorre correggere nell'immediato alcuni aspetti fondamentali della legge n. 109 del 1994 per attribuire maggiore snellezza nelle procedure di affidamento dei lavori pubblici e sburocrazizzare una serie di adempimenti della pubblica amministrazione.

L'esigenza di un'azione di immediata correzione della normativa nazionale sugli appalti, verso la semplificazione, la modernizzazione e la liberalizzazione, è stata fortemente ribadita dal Parlamento durante l'esame della legge n. 443 del 2001, cosiddetta « legge obiettivo » che introduce una particolare disciplina per sbloccare la realizzazione di una serie di grandi opere pubbliche considerate strategiche per lo sviluppo del Paese.

Le maggiori difficoltà per l'applicazione della legge n. 109 del 1994, sono senz'altro riscontrate dai piccoli comuni che comunemente hanno a che fare con lavori di entità ridotta e dal costo irrilevante. La sua rigida applicazione anche a questi lavori ha comportato fino ad oggi il blocco delle iniziative delle amministrazioni comunali, rallentando l'economia locale. Infatti i piccoli lavori, pur riguardando percentuali irrilevanti come valore complessivo del giro d'affari annuale, raggiungono percentuali elevatissime come numero assoluto degli appalti.

La presente proposta di legge, quale correzione immediata della normativa na-

zionale sui lavori pubblici ed a completamento della linea politica dello sblocco della realizzazione delle grandi opere strategiche portata avanti dal Governo, da una parte promuove la liberalizzazione della realizzazione delle opere pubbliche minori e dall'altra semplifica una serie di procedure e di adempimenti sia delle imprese che della pubblica amministrazione.

Le modifiche più significative proposte dalla presente proposta di legge riguardano:

a) la semplificazione degli obblighi per le pubbliche amministrazioni circa la comunicazione all'Osservatorio dei lavori pubblici dei dati riguardanti l'aggiudicazione ed esecuzione dei lavori pubblici, attraverso l'esclusione dei piccoli lavori fino a 200.000 euro e la previsione di maggiori margini di tempo per la comunicazione delle informazioni riguardanti i lavori di importo superiore a 500.000 euro. Per i lavori di importo compreso tra 200.000 e 500.000 euro è prevista la comunicazione di informazioni sintetiche con cadenza annuale;

b) l'esclusione, ai fini della garanzia della trasparenza, della partecipazione alla medesima gara di imprese anche indirettamente collegate tra loro, come ad esempio il caso della terza impresa collegata con due imprese partecipanti;

c) la semplificazione degli adempimenti delle pubbliche amministrazioni sulla programmazione, attraverso l'esclusione dai programmi triennali e dagli elenchi annuali dei piccoli lavori fino a 200.000 euro, la soppressione dell'obbligo dell'attribuzione di una priorità all'interno di ciascuna categoria dei lavori e la previsione della redazione di un progetto preliminare per i soli lavori di importo superiore a un milione di euro ai fini del relativo inserimento nell'elenco annuale. Per i lavori di importo inferiore ad un milione di euro è sufficiente lo studio di fattibilità;

d) il chiarimento che le verifiche dei vari livelli progettuali, sulla base dei criteri

stabiliti dal regolamento, devono limitarsi a questioni tecniche senza entrare nel merito delle scelte progettuali già oggetto di gara. Inoltre si prevede un ampliamento delle categorie dei soggetti abilitati ad effettuare tali verifiche al fine di evitare situazioni di monopolio;

e) il chiarimento della possibilità di procedere all'affidamento delle progettazioni con la procedura ordinaria della gara a pubblico incanto anche relativamente ad importi rientranti nella fascia semplificata. L'espletamento di un pubblico incanto risulta a volte più celere rispetto alla procedura semplificata prevista dal regolamento;

f) la liberalizzazione dell'appalto integrato, ossia dell'affidamento dei lavori sulla base di un progetto definitivo per i piccoli lavori di importo inferiore a un milione di euro e la possibilità di stipulare a misura i contratti dei lavori di importo inferiore ad un milione di euro affidati sulla base di un progetto esecutivo;

g) l'eliminazione del preventivo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici per il ricorso all'appalto concorso, qualora l'importo dei lavori da affidare sia inferiore a 5 milioni di euro;

h) l'introduzione della possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di effettuare l'aggiudicazione degli appalti di pubblico incanto o licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in luogo del massimo ribasso, in seguito a motivata decisione legata ad esigenze tecniche o estetiche delle opere. Lo scopo è quello di incentivare l'utilizzo di tecnologie innovative e salvaguardare i valori estetici delle opere architettoniche;

i) la semplificazione delle procedure della licitazione privata semplificata, prevista per i lavori di importo inferiore a 750.000 euro, attraverso l'autocertificazione del possesso delle qualifiche richieste dal bando e l'effettuazione di verifiche a campione da parte delle stazioni appaltanti sui soggetti concorrenti e comunque sugli aggiudicatari;

l) la liberalizzazione della trattativa privata per lavori di importo complessivo fino a 100.000 euro, ai fini dello snellimento della documentazione diretta a giustificare tale procedura, che in realtà viene comunque utilizzata anche oggi per lavori di tale ridotta entità, e la possibilità dell'utilizzo della trattativa privata nel rispetto dell'articolo 41 del regio decreto n. 827 del 1924 sulla contabilità generale dello Stato, per lavori di importo compreso tra 100.000 e 300.000 euro;

m) l'introduzione di termini flessibili per la presentazione delle proposte dei promotori, con lo scopo di estendere l'utilizzo del sistema innovativo del *project financing* per la realizzazione delle opere e di evitare il formarsi di tempi morti per la pubblica amministrazione, accelerando contestualmente la conclusione del procedimento amministrativo;

n) l'ampliamento dell'area del subappalto al 50 per cento, in luogo del 30 per cento, per i soli appalti minori di importo inferiore a un milione di euro.

Inoltre, si prevede che il Governo proceda alla modifica del regolamento di attuazione della legge n. 109 del 1994 di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999, al fine di adeguarlo alle innovazioni introdotte dalla presente proposta di legge. Infatti, si è evitato di introdurre con legge modifiche dirette del regolamento di delegificazione, poiché ciò avrebbe l'effetto di attribuire forza di legge alle nuove disposizioni.

Si auspica la celere introduzione nell'ordinamento della semplificazione della legge n. 109 del 1994 nel senso proposto dalla presente iniziativa parlamentare, al fine di permettere un immediato rilancio del settore, esteso anche all'esecuzione delle opere minori oggi bloccate da un'eccessiva rigidità della legge, promuovendo una linea di liberalizzazione parallela all'applicazione delle semplificazioni introdotte dalla legge obiettivo per la realizzazione delle grandi opere.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modificazioni alla legge  
11 febbraio 1994, n. 109).*

1. Alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4, al comma 17, le parole: « 150.000 ECU » sono sostituite dalle seguenti: « 500.000 euro »; le parole: « quindici giorni » sono sostituite dalle seguenti: « un mese »; le parole: « trenta giorni » sono sostituite dalle seguenti: « due mesi » e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « non dipendenti da errori o errata interpretazione dei dati richiesti. Per i lavori pubblici di importo compreso fra 200.000 euro e 500.000 euro, le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatori o realizzatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio dei lavori pubblici esclusivamente note informative sintetiche con cadenza annuale »;

b) all'articolo 10, al comma 1-bis, dopo le parole: « imprese che si trovino fra di loro » sono inserite le seguenti: « direttamente o indirettamente »;

c) all'articolo 14:

1) al comma 1, dopo le parole: « L'attività di realizzazione dei lavori di cui alla presente legge » sono inserite le seguenti: « di singolo importo superiore a 200.000 euro »;

2) al comma 2, le parole: « di fattibilità e » sono soppresse;

3) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità. Sono comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, nonché

gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario »;

4) al comma 6, dopo le parole: « è subordinata » sono inserite le seguenti: « per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro »;

5) al comma 7, le parole: « o un tronco di lavoro a rete » sono soppresse;

d) all'articolo 16, al comma 6, dopo le parole: « e momenti di verifica » è inserita la seguente: « tecnica »;

e) all'articolo 17, al comma 11, dopo le parole: « che le stazioni appaltanti devono rispettare » sono inserite le seguenti: « , in alternativa alla procedura del pubblico incanto, »;

f) « all'articolo 19:

1) al comma 1, lettera b), al numero 1) è premesso il seguente:

« 01) riguardino lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro »;

2) al comma 4, le parole: « numero 1) » sono sostituite dalle seguenti: « numeri 01) e 1) »;

3) al comma 5, dopo le parole: « i contratti » sono inserite le seguenti: « di cui al comma 1, lettera a), del presente articolo di importo inferiore a 1.000.000 di euro e i contratti »;

g) all'articolo 20, al comma 4, dopo le parole: « previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici » sono inserite le seguenti: « per i lavori di importo pari o superiore a 500.000 di euro »;

h) all'articolo 21, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 8-bis. Le amministrazioni aggiudicatrici, in seguito a motivata decisione legata ad esigenze tecniche ed estetiche delle opere progettate, possono effettuare

l'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base degli elementi variabili di cui al comma 2, lettera a), e secondo le modalità e le procedure previste dai commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 del presente articolo »;

i) all'articolo 23, al comma 1-ter, il quarto periodo è sostituito dai seguenti: « Ogni domanda deve indicare gli eventuali altri soggetti a cui sono state inviate le domande e deve essere corredata da una autocertificazione ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, con la quale il richiedente attesta il possesso delle qualifiche e dei requisiti ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, di non trovarsi in nessuna delle cause di esclusione dalle gare d'appalto e di non aver presentato domanda in numero superiore a quanto previsto al secondo periodo del presente comma. Le stazioni appaltanti procedono a verifiche a campione sui soggetti concorrenti e comunque sui soggetti aggiudicatari »;

l) all'articolo 24, al comma 1, la lettera a) è sostituita dalle seguenti:

« a) lavori di importo complessivo non superiore a 100.000 euro;

a-bis) lavori di importo complessivo fra 100.000 euro e 300.000 euro, nel rispetto dell'articolo 41 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 »;

m) all'articolo 30, comma 6:

1) al primo periodo, dopo le parole: « la rispondenza » è inserita la seguente: « tecnica »;

2) al secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « ovvero da altri soggetti autorizzati secondo i criteri stabiliti dal regolamento. Fino alla

data di entrata in vigore delle norme regolamentari relative alla predetta autorizzazione tale verifica può essere effettuata anche da soggetti esperti in possesso di adeguata qualificazione individuati secondo i criteri stabiliti dalle stazioni appaltanti »;

n) all'articolo 37-*bis*:

1) al comma 1, le parole: « Entro il 30 giugno di ogni anno » sono soppresse;

2) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 2-*bis*. Le amministrazioni aggiudicatrici rendono nota la presentazione delle proposte dei promotori entro quindici giorni dalla ricezione, pubblicando un avviso per almeno sessanta giorni consecutivi con le modalità di cui all'articolo 14, comma 2, ultimo periodo, al fine di permettere l'eventuale presentazione di ulteriori proposte sul medesimo lavoro »;

o) all'articolo 37-*ter*, al comma 1, le parole: « il 31 ottobre di ogni anno » sono sostituite dalle seguenti: « quattro mesi dalla scadenza del termine di cui all'articolo 37-*bis*, comma 2-*bis* » ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La pronuncia delle amministrazioni aggiudicatrici deve valutare comparativamente le sole proposte eventualmente pervenute entro due mesi dalla pubblicazione dell'avviso relativo alla presentazione della prima proposta ».

## ART. 2.

### *(Disposizioni in materia di subappalto).*

1. All'articolo 18, comma 3, della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, al terzo periodo, dopo le parole: « 30 per cento » sono inserite le seguenti: « per appalti di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e al 50 per cento per appalti di importo inferiore a 1.000.000 di euro ».

## ART. 3.

*(Modificazioni al regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109).*

1. Con le modalità di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, il Governo provvede alle modificazioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, conseguenti all'entrata in vigore delle disposizioni di cui alla presente legge.

## ART. 4.

*(Entrata in vigore).*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

