

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 960

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BEVILACQUA, BONATESTA, FLORINO,
MEDURI, MUGNAI, MULAS, PACE, PEDRIZZI, SALERNO,
PELLICINI e BATTAGLIA Antonio**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 DICEMBRE 2001

Disposizioni relative al mercato degli appalti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge che portiamo alla vostra attenzione, auspicando che possa divenire in tempi brevi legge dello Stato, ha lo scopo di dare ordine, trasparenza, efficienza e modernità al vastissimo mercato degli appalti pubblici del nostro Paese.

Esso punta alla realizzazione di una situazione esistente e oltre alle finalità citate apporta risparmi al soggetto pubblico senza tuttavia prevedere costi nuovi per quello privato: un caso evidente di riforma senza oneri per alcuno.

Pensato esclusivamente nell'interesse collettivo, esso tende alla creazione di nuova impresa con conseguente creazione di posti di lavoro, al miglioramento della concorrenzialità nel mercato degli appalti pubblici riducendo in molti casi i costi e i tempi dei lavori, delle forniture e dei servizi e all'aumento notevole, e in modo spontaneo, delle professionalità soprattutto all'interno della pubblica amministrazione.

La tradizione italiana in materia di spesa finalizzata alla realizzazione di opere è rimasta storicamente ferma alla nozione di lavori pubblici ai quali da sempre è stato preposto un omonimo Ministero che soltanto l'attuale Governo ha ampliato in Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La fondamentale attività da esso svolta è regolamentata da leggi, ormai applicate per estensione anche alle altre necessità che il committente pubblico ha bisogno di soddisfare, quali l'ottenimento di forniture e la prestazione di servizi.

Il committente pubblico è composto non solo dalle amministrazioni dello Stato elencate all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ma anche dagli enti pubblici economici, dalle società per azioni

a prevalente capitale pubblico nonché da quegli organismi privati che per concessione, per sussidiarietà o altro, svolgono una funzione pubblica. La somma degli interventi di tutti questi soggetti su base economica costituisce il mercato degli appalti pubblici.

Ne consegue che si configura tale accezione ogniquale volta un committente pubblico (e in casi particolari un ente di diritto privato) concluda contratti a titolo oneroso con organismi pubblici e privati o con persone per soddisfare le sue necessità in materia di lavori, di forniture e di servizi.

Nel 1995, anno preso a riferimento per il decennio 1991-2000, la spesa per le opere pubbliche è stata di 40 mila miliardi di lire (dei quali 23 mila appaltati) e la spesa per l'acquisto di beni e servizi è stata di 85 mila miliardi di lire (dei quali 13 mila appaltati).

Queste cifre tuttavia, pur costituendo la quota più consistente, non definiscono la misura dell'intero mercato degli appalti pubblici perchè a esse vanno aggiunte le quote relative agli enti pubblici economici, alle società per azioni a prevalente capitale, pubblico, eccetera.

Giova ricordare che in un mercato così imponente non sempre si realizzano condizioni adeguate di trasparenza e, ancor meno, azioni adeguate di pubblicazioni dirette agli operatori economici e alle imprese, ai professionisti e in genere a coloro che possono essere interessati e che sarebbe opportuno per tutti informare.

Tale diffusione di notizie è del tutto carente e salvo casi eccezionali che richiedono però un notevole dispendio finanziario, si limita a costosi annunci sulla stampa quotidiana - da questa concentrati e impaginati alla rinfusa senza alcuna logica, di piccolo

formato e con caratteri ai limiti della visibilità - che forse nessuno legge.

Le forme di pubblicità previste dalla normativa vigente sia per le opere pubbliche, sia ancor più per la fornitura di beni e servizi, sono parziali e frammentate, onerose per il committente preposto (l'ente appaltante) e come si è detto assai poco o per nulla efficaci ai fini della comunicazione e dell'imparzialità. Per di più esse rappresentano un'obiettiva barriera all'ingresso di nuovi soggetti che vogliono immettersi sul mercato degli appalti pubblici. Un giovane professionista che volesse avviare un'attività di progettazione basandola sul principio della competenza e della «creatività» non saprebbe a quale committente rivolgersi. Nelle stesse condizioni si vengono a trovare una piccola o media impresa o un'azienda artigiana specializzata che intendano partecipare alla realizzazione di un lavoro nel quale possono dar prova di peculiare abilità o proporre condizioni particolarmente concorrenziali.

Molte nazioni europee, a partire dalle più importanti, hanno non solo adeguato le rispettive legislazioni alle normative europee, ma hanno adottato - a volte da molto tempo - misure tese a dare efficienza e limpidezza per facilitare la conoscenza del mercato degli appalti pubblici agli operatori interni assicurando loro la conseguente possibilità di intervenire.

Specificatamente interessante appare l'esperienza della Francia dotata da oltre quarant'anni di un apposito strumento, il *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP), che alla forma cartacea ha aggiunto dal 1999 anche una versione informatica. Tale pubblicazione, a diffusione nazionale e con periodicità plurisettimanale, riporta tutti gli annunci degli appalti pubblici dello Stato, degli enti locali e degli altri enti, a fini di conoscenza, trasmettendo tempestivamente, per ognuno di essi - suddiviso per categoria di appartenenza e per area geografica - dati e modalità di partecipazione.

Viene consentito in tal modo a ogni soggetto «appaltante» di raggiungere nel migliore dei modi tutti i potenziali «fornitori» (non c'è n'è uno in Francia che non sia abbonato alla pubblicazione e chi lo è a tutte le edizioni paga 346 euro all'anno, spese postali comprese) a costi estremamente contenuti: attraverso le tre edizioni del *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*, di seguito descritte, si determina una potenziale, democratica e vantaggiosa condizione di «concorrenza perfetta»:

BOAMP «A» - edizione Lavori: riguarda costruzioni, lavori pubblici e attività connesse, elettricità, gas, riscaldamento, acque, rifiuti, eccetera. Viene pubblicato quattro volte la settimana (da martedì a venerdì);

BOAMP «B» - edizione Forniture e Prestazioni: raggruppa tutti gli altri settori di attività compresi i concorsi di architettura, la concezione e realizzazione di forniture e servizi, eccetera. Viene pubblicato quattro volte la settimana (da martedì a venerdì);

BOAMP «C» - edizione Avvisi di attribuzione: pubblica ogni lunedì i nominativi degli organismi cui viene assegnato un incarico precedentemente proposto attraverso gli avvisi di offerta e tutte le informazioni relative al lavoro da svolgere. Segnala altresì le offerte rimaste «infruttuose».

Con il presente disegno di legge si prevede l'istituzione del *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici* sul quale dovranno essere pubblicati tutti i bandi o gli avvisi di gara del committente pubblico anche se allo stesso rimane la facoltà, ottemperato tale obbligo iniziale, di proseguire con ogni ulteriore forma di pubblicità che riterrà opportuna.

Con tale proposta che non presenta oneri per lo Stato (anzi, data la redditività a regime del *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici*, con un cospicuo vantaggio economico per il Ministero dell'economia e delle finanze che attraverso l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato lo editerà sotto forma di «Serie speciale» della *Gazzetta Ufficiale*)

e che determina risparmi globali importanti per le amministrazioni pubbliche, si introduce anche nel nostro Paese una visione unitaria del mercato degli appalti pubblici.

Ancor più si diffondono l'imparzialità, la correttezza e l'informazione di tale mercato nei suoi aspetti progettuale, esecutivo ed economico, si incentivano le occasioni di lavoro

sulla base delle competenze e del merito, si favorisce la concorrenza tra le imprese e tra i professionisti, si migliora il funzionamento della pubblica amministrazione, si diminuiscono i costi, si rende più difficile la costituzione di cartelli occulti e manovrati, si protegge la legalità e si combatte la corruzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Nozione e applicazioni di carattere generale del mercato degli appalti pubblici)

1. Il mercato degli appalti pubblici è costituito dall'insieme dei contratti stabiliti a titolo oneroso dal committente pubblico che è formato dalle amministrazioni dello Stato elencate nell'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dagli enti pubblici economici, dalle società per azioni a prevalente capitale pubblico, nonché da quegli organismi privati che per concessione, per sussidiarietà o altro svolgono una funzione pubblica.

2. Il mercato degli appalti pubblici si ispira e si uniforma ai principi di libertà d'accesso, di uguaglianza di trattamento e di trasparenza delle procedure nei confronti di tutti coloro che a esso intendono competitivamente partecipare.

3. Il mercato degli appalti pubblici e in particolare quello delle forniture e dei servizi è aperto a tutti gli apporti e suggerimenti migliorativi economici, funzionali, creativi, estetici, che il competitore che già partecipa all'appalto rispettandone le condizioni indicate, ritenga di avanzare ulteriormente al committente pubblico con finalità di utilità collettiva sulla base della propria competenza, esperienza e organizzazione.

4. Il Committente pubblico determina contratti a titolo oneroso ogniqualvolta abbia necessità di soddisfare propri bisogni in materia di lavori, forniture e servizi, nonché di vendita di propri beni mobili e immobili e per qualsiasi altra operazione di mercato.

Art. 2

(Istituzione del Bollettino ufficiale degli appalti pubblici)

1. È istituito il *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici*.

2. Il *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici* di cui al comma 1 costituisce una «Serie speciale» della *Gazzetta Ufficiale*. In esso sono pubblicati tutti gli avvisi e i bandi di gara relativi agli appalti pubblici per lavori, forniture e servizi, compresi quelli riguardanti i cosiddetti settori esclusi, vendita di beni mobili e immobili e qualsiasi altra operazione di mercato eseguita dal committente pubblico di cui al comma 1 dell'articolo 1, salvo quanto stabilito dal comma 3 del presente articolo.

3. Fatte salve altre disposizioni di legge, sul *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici* sono pubblicati tutti gli avvisi e i bandi di gara che superano, per lavori, forniture e servizi, rispettivamente gli importi di 50.000 euro, 25.000 euro e 12.000 euro e tutti quelli recanti importi non predefiniti che comportano forniture e servizi ripetuti in un periodo predeterminato.

4. Per importi inferiori a quelli indicati nel comma 3, la pubblicazione nel *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici* degli avvisi e dei bandi di gara è facoltativa. Se il committente la richiede, il *Bollettino* ne reca notizia.

5. La pubblicazione di avvisi e bandi di gara nel *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici* sostituisce ogni altra forma di pubblicità legale prevista da altre disposizioni di legge. Sono fatte salve le forme di pubblicità stabilite dalle disposizioni comunitarie.

6. Il committente pubblico, fermi restando gli obblighi di cui ai commi 2 e 3, ha facoltà di proseguire con ogni altra forma di pubblicità che ritiene opportuna.

Art. 3

(Emanazione e contenuti del regolamento di applicazione)

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, il Governo adotta un regolamento che definisce i criteri editoriali del *Bollettino ufficiale degli appalti pubblici* ivi compresi i modi, i tempi per la pubblicazione e i costi degli avvisi e dei bandi di gara, la loro suddivisione per categorie predefinite di appartenenza e per aree geografiche nonchè, successivamente, i nominativi degli aggiudicatari degli appalti.

2. Gli avvisi e i bandi di gara di cui al comma 1 contengono le seguenti informazioni:

- a) l'identificazione del committente;
- b) l'oggetto, la natura, le caratteristiche principali, il luogo di consegna e l'importo del contratto, nonchè il numero e la consistenza dei lotti nei casi di appalti frazionati;
- c) l'indicazione del luogo dove può essere ritirata la documentazione relativa all'avviso e al bando di gara;
- d) le indicazioni del metodo che sarà seguito per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, basato su criteri variabili specie quando trattasi di mercato delle forniture e dei servizi. I criteri attengono generalmente al costo, al valore tecnico, ai tempi di esecuzione, alle qualità estetiche e funzionali, alla redditività, al servizio di vendita e di assistenza, alle date di consegna. Tali criteri sono esattamente definiti ed esposti secondo un ordine gerarchico;
- e) le condizioni che il concorrente deve possedere e la documentazione che deve produrre, nonchè il termine per la ricezione delle offerte;

f) il nominativo della persona o delle persone delegate a fornire informazioni tecniche e amministrative;

g) la data di inizio e di fine dei lavori, quando ritenuto utile e sempre nei casi di opere pubbliche, la procedura di stipulazione e qualsiasi altro elemento opportuno e necessario per il soggetto concorrente;

h) ogni ulteriore informazione in merito all'aggiudicazione della gara.

Art. 4

(Entrata in vigore)

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