

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

14^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 GIUGNO 1997

Presidenza del presidente **PETRUCCIOLI**

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

(2288) Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni (legge quadro in materia di lavori pubblici)

(Discussione e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione. Pag. 2, 3
4 e passim*

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

(2288) Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni (legge quadro in materia di lavori pubblici)

(Discussione e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ed integrazioni (legge quadro in materia di lavori pubblici)».

Onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 2288 introduce delle modifiche alla legge n. 109 del 1994, la cosiddetta legge quadro in materia di lavori pubblici, successivamente modificata dalla cosiddetta Merloni-bis, cioè il decreto-legge n. 101 del 3 aprile 1995, convertito con modificazioni nella legge n. 216 del 2 giugno 1995.

Si rileva, anzitutto, che il disegno di legge (articolo 8, comma 1) intende modificare la parte della legge quadro dichiarata non conforme alla Costituzione dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 482 del 7 novembre 1995. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, nella parte in cui dispone che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato «le disposizioni della presente legge» anzichè solo «i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge». Il ricorso era stato proposto, separatamente, da tre regioni a statuto ordinario (Lombardia, Toscana e Emilia-Romagna) da tre regioni a statuto speciale (Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) nonchè dalle due province autonome di Bolzano e di Trento. I ricorrenti hanno denunciato la violazione dell'autonomia ad essi riservata da norme della Costituzione o dai rispettivi statuti speciali.

La legge quadro reca una nuova, organica disciplina della programmazione, della progettazione e dei sistemi di aggiudicazione e di esecuzione dei lavori pubblici nonchè dell'attività di vigilanza e monitoraggio sui medesimi. La legge opera una pressochè completa ridefinizione degli istituti normativi inerenti alla materia in esame al fine di garantire, come testualmente disposto all'articolo 1, la qualità dell'attività amministrativa in materia di lavori pubblici e la rispondenza della medesima a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza.

Il riferimento alla normativa europea è molto importante anche al fine di armonizzare non solo il provvedimento, così come ci è stato proposto, che già tiene conto evidentemente di questa normativa, ma anche le proposte emendative che noi avanzaemo.

È da sottolineare altresì l'obiettivo del riordino della complessiva disciplina dei lavori pubblici, che il testo legislativo intende perseguire: quest'ultimo, oltre a definire i principi fondamentali e la normativa quadro per l'attività legislativa regionale, opera un'ampia delegificazione nel settore dei lavori pubblici, dettando le norme regolatrici della materia e riservando al Governo la compiuta regolamentazione di vasti ambiti di intervento normativo. L'articolo 3 della legge demanda, infatti, la materia dei lavori pubblici alla potestà regolamentare del Governo, che la esercita ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ossia mediante l'adozione di un regolamento di «delegificazione». Il regolamento viene adottato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge quadro. Infine, con effetto dall'entrata in vigore del regolamento, con il quale sono emanate anche le norme di esecuzione della legge, sono abrogati gli atti normativi in vigore che disciplinano la materia, ad eccezione delle norme della legislazione antimafia.

Vorrei far notare che l'adozione del regolamento in oggetto è il vero punto debole della legge n. 109; ricorderete che già in questa legislatura, nel corso dell'audizione dell'ex Ministro dei lavori pubblici, dottor Antonio Di Pietro, ponemmo il problema dell'emanazione del regolamento previsto dalla normativa iniziale, poi confermato anche dal decreto-legge successivo, il cosiddetto Merloni-*bis*.

Questo regolamento non è stato emanato perchè l'originaria scadenza, come ho ricordato fissata in sei mesi dall'entrata in vigore della legge e che quindi veniva a cadere il 4 settembre 1994, è stata rinviata da una catena di decreti-legge; poi, quando è stato approvato il decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, con la legge n. 216 del 2 giugno 1995, il termine è stato fissato al 30 settembre 1995. Questo termine, che è l'ultimo definito in sede legislativa, è, com'è ovvio, ampiamente scaduto (fra poco saranno passati due anni), ma il Governo non ha ancora provveduto all'adozione del regolamento.

In un primo tempo non si adempiva a questo compito perchè era pendente presso la Camera dei deputati l'esame di un disegno di legge di riforma della materia, che sostanzialmente riscriveva la legge quadro; poi è intervenuta la conclusione della XII legislatura e quindi questo regolamento è passato tra i compiti del nuovo Governo e invade anche la preoccupazione di questa XIII legislatura.

Inoltre, vorrei osservare che la materia della delegificazione concernente i lavori pubblici cade anche nell'ambito dell'interesse della cosiddetta legge «Bassanini 1», cioè la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante: «Delega per il conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali e per la riforma della pubblica amministrazione». L'articolo 20, comma 8, di questa legge delega il Governo ad emanare regolamenti di delegificazione per disciplinare 112 procedimenti che sono elencati nell'allegato n. 1 alla legge suddetta: tra questi procedimenti, al numero 106 si cita quello per l'affidamento di appalti di lavori pubblici, al numero 12 si parla del procedimento amministrativo per le acquisizioni di beni e servizi di informatica e al numero 102 si fa riferimento a quello per l'affidamento di appalti

pubblici di servizi. Quindi, in ben tre capitoli dell'allegato n. 1 è prevista una delega concernente materia oggetto dei lavori pubblici.

Inoltre, nell'allegato concernente i procedimenti amministrativi da delegificare, vengono espressamente individuate le singole leggi che potranno essere modificate dai regolamenti di delegificazione: fra queste al numero 106, sono citate espressamente la legge quadro n. 109 del 1994 e il decreto-legge n. 101 del 1995, quest'ultimo convertito, come si è detto, dalla legge n. 216 del 1995.

La scelta di procedere alla delegificazione sulla materia è un fatto non solo acquisito, ma più volte ribadito da diversi Governi e anche dalla volontà del Parlamento, che ha dato il suo assenso a tutti i provvedimenti che ho citato.

Nel disegno di legge n. 2288, nonostante un'esplicita affermazione in tal senso contenuta nella relazione illustrativa, non è tuttavia presente una disposizione che riapra il termine per l'adozione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 3 della legge quadro, termine che, appunto, è scaduto il 30 settembre 1995. Del resto, non sembra del tutto sostenibile che il regolamento possa essere emanato solo in forza della norma contenuta nella legge «Bassanini 1», perchè, dopo l'approvazione di una nuova legge sulla materia, occorrerebbe una nuova disposizione che, oltre a ripetere la delegificazione del procedimento, autorizzi espressamente la modifica di tale nuova legge da parte del regolamento di delegificazione.

Mi sembra quindi opportuno (e si tratta, evidentemente, di una aggiunta formale, che può creare soltanto problemi procedurali, ma non tocca la sostanza del provvedimento) citare la possibilità che, senza procedere all'approvazione di una nuova legge, il Governo, in forza dell'autorizzazione ricevuta dalla legge «Bassanini 1», proceda alla modifica della legge quadro mediante un regolamento di delegificazione. Sorvolo sul procedimento per percorrere tale strada; comunque quello che mi sembra sia da fare è riaprire i termini per la presentazione del regolamento.

Detto questo, richiamerò l'attenzione sulle disposizioni di questo disegno di legge che, oltre a quella che ho già richiamato per quanto riguarda la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni, introducono modifiche alla precedente legislazione. Gli articoli della legge quadro n. 109 interessati da tali modifiche sono i seguenti: 2, 3, 8, 14, 17, 19 e 21.

L'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame modifica l'articolo 2 della legge quadro per quanto riguarda gli appalti aggiudicati dai soggetti erogatori di acqua e di energia, quelli degli enti che forniscono servizi di trasporto nonchè quelli degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni. Gli appalti di valore superiore alla soglia comunitaria di 5 milioni di ECU sono disciplinati dalla direttiva 93/38/CEE del Consiglio della Comunità europea, del 14 giugno 1993, che è stata recepita con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158. Con la modifica proposta dell'articolo 2 della legge quadro vengono sottoposti alla generale disciplina dei lavori pubblici gli appalti non strettamente correlati agli scopi istituzionali dei soggetti richiamati, oppure appalti che, essendo funzio-

nali a detti scopi, riguardino tuttavia opere il cui contenuto specialistico e tecnico non sia direttamente condizionato dalle specificità tecniche; un successivo provvedimento amministrativo individuerà i lavori che resteranno esclusi dalla speciale disciplina di cui al decreto n. 158, cioè quello, appunto, che recepisce la direttiva comunitaria; tuttavia alcuni lavori, espressamente indicati dal disegno di legge, concernenti opere di genio civile, saranno comunque sottoposti alla generale disciplina sui lavori pubblici.

L'articolo 2 del disegno di legge n. 2288 modifica l'articolo 8 della legge quadro, in materia di qualificazione delle imprese, prevedendo che i soggetti di certificazione della qualità possano essere esclusivamente quelli terzi rispetto alla pubblica amministrazione, anche per rispettare, pure in questo caso, la normativa comunitaria che prescrive, per l'appunto, questa terzietà. Ad un apposito regolamento di delegificazione, inoltre, viene demandato di disciplinare l'obbligatorietà del certificato di qualità, sotto il profilo sia temporale sia della tipologia delle opere. C'è da domandarsi e io mi domando (ma è un interrogativo che sottopongo al Governo oltre che alla discussione dei colleghi) se sia opportuno prevedere, come in effetti si fa nell'articolo 8, un ulteriore regolamento di delegificazione, quando già dovrà esserne emanato uno generale relativo all'intera materia dei lavori pubblici, perchè così si creerebbe una sorta di delegificazione della delegificazione, mentre potrebbe essere sufficiente prevedere un decreto ministeriale di attuazione nell'ambito del regolamento generale di delegificazione, magari arricchito dalle norme necessarie per rendere possibile questo regolamento. Ma questa è ancora un'osservazione di carattere procedurale.

L'articolo 3 del disegno di legge contiene due ordini di disposizioni, che costituiscono delle innovazioni consistenti rispetto alla normativa in vigore.

La prima modifica contenuta nell'articolo 3 riguarda l'istituzione della figura del supplente dell'impresa aggiudicataria, che subentra in caso di morte o fallimento dell'impresa aggiudicataria stessa e soprattutto in caso di grave inadempimento; sappiamo infatti quanto siano complesse e ritardanti le procedure qualora, per cause più impegnative ma soprattutto di fronte a inadempimenti, si crei l'impossibilità di andare avanti. Introdurre la figura del supplente consente di bruciare rapidamente tutti questi ritardi. La rapida individuazione del soggetto subentrante, prevista dalla norma, mira ad evitare soluzioni di continuità nel rapporto di appalto e le lungaggini ed i maggiori costi connessi alla necessità di un nuovo esperimento di procedura concorsuale che spesso si traducono in remora per la stessa stazione appaltante a porre in essere gli strumenti di autotutela negoziale di tipo risolutorio di fronte ai gravi inadempimenti della controparte. Penso sia capitato a tutti noi di questa Commissione di aver ricevuto appelli da parte di enti pubblici, anche di fronte ad inadempimenti palesi, per evitare di riaprire la procedura.

Il secondo ordine di disposizioni, che mi pare importante, è relativo al contratto di concessione di lavori pubblici, disciplinato dall'articolo 19 della legge quadro, operandosi una trasformazione di tale istituto; rimane ferma la garanzia del concedente pubblico circa il mantenimento

dell'equilibrio economico e finanziario del concessionario, qualora nella gestione sia coinvolta la politica tariffaria pubblica. Secondo quanto previsto dal disegno di legge le concessioni sono contratti fra imprenditori e amministrazioni aggiudicatrici, aventi per oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva, l'esecuzione dei lavori non solo pubblici ma anche di pubblica utilità, nonché la gestione funzionale ed economica, che costituisce il corrispettivo esclusivo. Viene anche stabilita la durata massima della concessione, stabilendosi che il piano economico-finanziario della concessione costituisce elemento essenziale del contratto concessorio. Di rilievo l'introduzione della previsione del trasferimento della proprietà o della costituzione di diritti reali – contestuale o successivo alla esecuzione dell'opera – quale possibile mezzo di pagamento del corrispettivo del contratto d'appalto. È chiara la quantità di innovazioni che vengono introdotte e che dovranno essere oggetto di particolare attenzione da parte nostra.

L'articolo 4 sostituisce integralmente l'articolo 14 della legge quadro, relativamente alla programmazione dei lavori pubblici e rappresenta anche questo un punto cruciale del provvedimento in discussione. La fase della programmazione dei lavori costituisce un'importante novità nell'ambito del procedimento di realizzazione dei lavori pubblici ed è stata disciplinata per la prima volta dalla legge quadro. Si tratta di uno strumento di politica amministrativa tramite il quale il soggetto pubblico individua e coordina le risorse di cui può disporre ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi. Il programma ha durata triennale e può comprendere solo lavori per i quali sia stato redatto almeno il progetto preliminare, inoltre deve essere data priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico nonché al completamento dei lavori già iniziati. Per la formazione del programma l'articolo 7 della legge quadro prevede la nomina di un coordinatore unico, il quale cura anche l'attuazione degli interventi contenuti nel programma, per i quali tuttavia il medesimo articolo prevede la nomina di un responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione. Il disegno di legge n. 2288 al nostro esame prevede che il programma triennale contenga più ordini di priorità fra loro consequenziali riguardanti le categorie di lavori, che i soggetti attuatori devono rispettare, con eventuale indicazione dei servizi suscettibili di gestione economica che possono essere adempiuti con ricorso ai finanziamenti privati.

Viene riconosciuta la possibilità di aggiornamento annuale di detto piano triennale da cui prende corpo l'elenco annuale delle opere, da redigersi in stretta dipendenza delle effettive disponibilità finanziarie. L'obiettivo di questa innovazione mi sembra chiaro: rendere cioè il più possibile aderente e corrispondente il piano triennale alla effettiva disponibilità delle risorse e quindi a ciò che avviene. Tuttavia – non vorrei che apparisse una critica, è una mia osservazione per concentrare l'attenzione del legislatore – mi sembra che per ottenere questo risultato vengono definiti una serie di specificazioni, di ordini di priorità abbastanza precisi volti a raggiungere questa finalità ma che dobbiamo valutare molto bene per evitare che si determinino in fase di attuazione co-

siddetti effetti non voluti e cioè, anzichè uno sveltimento e una aderenza, degli intoppi: non è una critica specifica ma un'avvertenza che mi sento di proporre come relatore affinché poi se ne tenga conto al momento dell'attività emendativa.

L'articolo 5 del disegno di legge modifica l'articolo 17 della legge quadro in tema di redazione dei progetti e come sapete quando si affronta il tema dei progetti si toccano molti interessi, attese, timori e ci esponiamo ad una quantità di pressioni alle quali probabilmente dovremo fare fronte programmando delle audizioni. Due sono i tipi di società di progettazione che si prevedono: le società professionali e quelle imprenditoriali di progettazione, entrambe specificamente definite. Le prime sono società di persone costituite tra professionisti iscritti negli albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali; le seconde sono le società di capitali organizzate nelle forme di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, che eseguono studi di fattibilità, ricerche e consulenze. Nell'articolo in esame viene effettuato un rinvio al regolamento di delegificazione previsto dall'articolo 3 della legge quadro, per la definizione dei limiti e delle modalità per la stipulazione di polizze assicurative a carico di tutte le amministrazioni aggiudicatrici; tuttavia, come si è già avuto modo di sottolineare, nel testo del disegno di legge sembra mancare una disposizione che riapra il termine per l'emanazione di tale regolamento. Un criterio di differenziazione fra i due tipi di società di progettazione è legato al valore dei contratti, escludendosi, di norma, che le società imprenditoriali di progettazione possano essere affidatarie di incarichi il cui corrispettivo stimato sia inferiore ai 200.000 ECU. Viene, altresì, prevista l'introduzione di un meccanismo di determinazione delle tariffe per l'attività di progettazione, parametrato sulle tariffe professionali vigenti. L'affidamento di incarichi di progettazione per importi inferiori a 20.000 ECU potrà avvenire secondo criteri fiduciari, dovendosi cumulativamente affidare, al medesimo soggetto, progettazione definitiva e progettazione esecutiva.

L'articolo 6 del disegno di legge modifica l'articolo 21 della legge quadro in materia di aggiudicazione della gara. Viene esplicitato che il criterio del prezzo più basso deve intendersi nel senso che esso sia più basso di quello posto a base di gara, in tal modo vengono escluse le cosiddette offerte in aumento, pericolose per i riflessi sulla programmazione della spesa. Il disegno di legge interviene anche in materia di offerte anomale, prevedendo un meccanismo aritmetico per l'esclusione automatica (qualora l'importo dei lavori sia inferiore alla soglia comunitaria) o della valutazione e possibile esclusione per i lavori il cui importo sia maggiore di 5 milioni di ECU.

Dopo la scadenza del termine fissato dall'articolo 21 della legge quadro, per l'esclusione automatica delle offerte anomale, il Ministro dei lavori pubblici ha emanato un decreto ministeriale che, in attuazione di quanto previsto dal medesimo articolo 21 per il periodo successivo a quello transitorio scaduto, fissa il criterio per la valutazione delle offerte anomale; si tratta del decreto 28 aprile 1997, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 dell'8 maggio 1997.

La previsione di un diniego dell'anticipazione, qualora l'offerta superi la percentuale di ribasso stabilita nel bando, non appare ora più in linea con la recente innovazione legislativa recata dal decreto-legge 28 marzo 1997, n. 140.

L'articolo 5, infatti, ha fatto divieto alle amministrazioni pubbliche e agli enti pubblici economici, di corrispondere anticipazioni, in qualsiasi entità, del prezzo in materia di contratti di appalto di lavori, di forniture e di servizi. Sono esclusi da tale disposizione i contratti di appalto già aggiudicati alla data di entrata in vigore del decreto, vale a dire al 29 marzo 1997 e i contratti riguardanti attività oggetto di cofinanziamento da parte dell'Unione europea.

Vorrei mettere in evidenza che l'esclusione delle offerte anomale e il divieto di corrispondere anticipazioni del prezzo in materia di contratti di appalto di lavori pubblici, «toccano i nervi scoperti» degli operatori. Essi saranno pertanto oggetto di sollecitazioni e quindi richiedono da parte nostra una notevole attenzione. Per quanto riguarda le offerte anomale, vorrei segnalare ai colleghi che, anche se il criterio da seguire è quello che ho citato, tuttavia l'obiettivo viene affidato dall'articolo 6 del disegno di legge in esame ad un meccanismo aritmetico abbastanza complesso che dovremo verificare attentamente, naturalmente con l'apporto del Governo, per valutare la possibilità di semplificarlo.

L'articolo 7 introduce una seconda fattispecie di licitazione privata, in aggiunta a quella disciplinata dall'articolo 23 della legge quadro. Viene istituito un elenco, presso ciascuna amministrazione aggiudicatrice, avente validità limitata ad un anno, al quale i predetti soggetti hanno facoltà di ricorrere, per invitare le imprese a trasmettere la richiesta di partecipazione alla gara, se l'importo dei lavori è inferiore ai 500.000 ECU.

Fra le modifiche alla legge quadro, previste dall'articolo 8, si è già segnalata quella scaturente dalla sentenza n. 482 del 1995 della Corte costituzionale. Inoltre, sono dettate disposizioni in materia di lavori di competenza del Genio militare, di consorzi di imprese, di trattativa privata, di varianti in corso d'opera e di subappalto.

Vorrei a questo punto comunicare che, a norma dell'articolo 35, comma 2, del Regolamento, mi è pervenuta dai senatori Baldini, Bosi, Cò, Firrarello, Lauro, Peruzzotti e Terracini la richiesta che il disegno di legge sia rimesso all'Assemblea.

Avverto che, conseguentemente, l'esame del disegno di legge proseguirà in sede referente.

I lavori terminano alle ore 15,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO