

ALLEGATO N. 31

Risposte fornite dalla Società Autostrade p.a.

PAGINA BIANCA

presentato alle
 Senato della Repubblica
 SENATO 28/7/92
 [risposta ai questionari]

autostrade
 CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE S.p.A.

- A
- SENATO DELLA REPUBBLICA (Comm. Lavori Pubblici) - CAMERA DEI DEPUTATI (Comm. VIII)
 - INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI DI ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE
 - AUDIZIONE DEL 28 luglio 1992 - AUTOSTRADE S.P.A. (Gruppo IRI - IRITECNA)

NOTA ILLUSTRATIVA SULL'AFFIDAMENTO DI OPERE PUBBLICHE

PREMESSA:

- "Autostrade" - Concessioni e Costruzioni Autostrade S.p.a. appartiene attualmente al Gruppo IRI - IRITECNA, le sue azioni di categoria B sono quotate in Borsa dal 1987.
 - Essa è concessionaria dell'A.N.A.S. di "costruzione e gestione" di rete autostradale, ai sensi della legge 385/1968 e giusta convenzione con l'A.N.A.S. 19 settembre 1969 n. 9297.
 - Quale concessionaria, nella esplicazione dei compiti ad essa attribuiti per leggi o per convenzione, essa procede annualmente ad investimenti per circa L/miliardi 1.200 ed a manutenzioni ordinarie ed straordinarie per circa L/miliardi 300.
 - La qualità di "concessionaria di costruzione e di gestione" di rete autostradale la colloca - sia per la sua natura soggettiva di società di diritto privato, sia per la qualificazione oggettiva dell'attività svolta - in una posizione diversa rispetto alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni destinatarie del questionario predisposto ai fini dell'indagine conoscitiva in argomento.
- Pertanto le presenti osservazioni riflettono tale particolare collocazione e si esplicheranno secondo

considerazioni generali che derivano dalla sua esperienza sui principali aspetti che riguardano la predisposizione e l'affidamento delle opere autostradali.

Seguiranno poi alcune considerazioni specifiche su punti particolari del questionario sottoposto.

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. - In sintesi preventiva, possono individuarsi nella realizzazione delle opere pubbliche, alcune fasi strutturali che si collocano quali elementi determinanti del processo attuativo. Esse sono: la progettazione, l'affidamento dei lavori, la direzione dei lavori.

La massima responsabilizzazione dei soggetti coinvolti costituisce a sua volta circostanza di grande rilevanza; ad essi deve essere attribuito un rischio imprenditoriale. Per converso il soggetto appaltante deve trovarsi nella posizione ottimale di non sopportare maggiori costi rispetto ai preventivi e di ottenere l'opera nei tempi e secondo le caratteristiche previste. Un affidamento a "forfait" degli incarichi e dei lavori ne apparirebbe la più idonea modalità.

2. - La progettazione costituisce elemento iniziale e base determinante per la realizzazione dell'opera. Dalla sua accuratezza dipende infatti la possibilità o meno di successive varianti, di maggiori costi e di prolungamento dei lavori.

E' quindi necessaria la massima responsabilizzazione del progettista, che deve assumersi un rischio imprenditoriale. In altri termini la progettazione - che parrebbe opportuno affidare all'esterno, in quanto

- 3 -

la complessità ed i numerosi coinvolgimenti dell'opera sconsigliano l'istituzione di apposite strutture interne, con attività che non si svolgono con caratteristiche di costanza ed uniformità - deve considerarsi attività professionalmente qualificata e qualificante. L'affidamento dell'incarico presuppone quindi una indagine accurata sulla professionalità ed organizzazione del progettista e sulla sua idoneità tecnica e finanziaria. Una buona progettazione richiede la concessione al progettista di un tempo sufficiente per la conoscenza delle esigenze del committente, dei luoghi e delle modalità di realizzazione dell'opera, dei rapporti tra l'opera stessa e le altre infrastrutture e gli enti interessati, nonché la corresponsione di un adeguato compenso. Il risparmio nella progettazione diventa maggiore spesa nella realizzazione.

Il prodotto progettuale così ottenuto deve potersi definire come qualcosa di più rispetto all'attuale definizione di "progetto esecutivo". Deve trattarsi infatti di un progetto dettagliato, "cantierabile" e non suscettibile di ulteriori modifiche in fase esecutiva, salvo circostanze impreviste o di forza maggiore.

La progettazione dovrebbe infine concludersi con una dichiarazione di manleva e con la prestazione di una fidejussione bancaria da parte del progettista pari almeno al 10% dei lavori.

3. - Nella successiva fase di esecuzione dell'opera - a parte le modalità di affidamento dei lavori, di cui si dirà in seguito - la Direzione dei Lavori è a sua volta un organo determinante nella condotta dei lavori e anche ad essa deve accollarsi un rischio

imprenditoriale. Esso in particolare può individuarsi nella limitazione della possibilità di varianti ai lavori, salvo che esse provengano da espressa richiesta del committente.

A tal fine la Direzione dei Lavori dovrà fare espressa e preventiva dichiarazione di conoscenza ed accettazione del progetto, assumendosi la responsabilità della sua realizzazione. Essa inoltre dovrà prestare una fidejussione bancaria pari almeno al 10% dei lavori, a garanzia degli impegni assunti. L'accollo alla Direzione dei Lavori del rischio imprenditoriale delle varianti dovrebbe inoltre portare come conseguenza all'accollo alla stessa delle spese per la progettazione e per la Direzione dei lavori in variante nonché una quota, che potrebbe essere del 20%, delle varianti stesse.

Per converso potrebbe costituire incentivo per la direzione dei lavori la previsione di un "premio di contenimento" nell'ipotesi di un consuntivo netto dei lavori, comprese le eventuali varianti e le riserve, inferiore al preventivo lordo dell'opera. Si verificherebbe così un responsabile coinvolgimento della Direzione dei Lavori nei risultati definitivi.

Alla Direzione dei Lavori dovrebbe inoltre essere espressamente attribuito il compito di vigilanza in cantiere in materia di subappaltatori, di retribuzioni e di adempimenti previdenziali ed assicurativi, di piani di sicurezza, trattandosi di un organo che viene particolarmente qualificato a tal fine, attesa la sua presenza sui cantieri stessi.

4. - Sotto il profilo del rischio imprenditoriale da attribuire al progettista ed alla Direzione dei Lavori - al quale corrisponde l'ottenimento della prestazione

- 5 -

definitiva con le caratteristiche di costo e di tempi previsti - parrebbe ottimale che i due incarichi vengano attribuiti al medesimo soggetto e con un unico rapporto.

La richiesta di fidejussione bancaria sarebbe inoltre positivo elemento di selezione, in quanto potrebbe attribuire anche ad un organo diverso (Istituto di Credito) un compito di vigilanza sul progettista e sul Direttore dei Lavori.

5. - Le considerazioni esposte riguardano ovviamente l'ipotesi in cui progettazioni e direzioni dei lavori vengano affidate ad enti esterni al soggetto esecutore dell'opera.

Tale soluzione appare infatti preferibile laddove la natura dell'ente esecutore o la sua organizzazione interna non consentano una diversa soluzione.

6. - E' poi argomento di grosso rilievo la circostanza che successivamente all'approvazione del progetto e l'affidamento dei lavori (quindi nella fase esecutiva) possano intervenire richieste od istanze od addirittura condizionamenti esecutivi od atti defatigatori da parte di enti, in specie locali, che richiedano modifiche od integrazioni alle opere o comunque nuove opere. Tutto ciò tende infatti a tradursi in successive varianti al progetto ed in costi per l'appaltante.

La normativa vigente già consente agli enti locali di manifestare la loro posizione nei confronti della realizzanda opera pubblica (per esempio artt. 81 e 82 legge 616/86). Una adozione più ampia e generalizzata del sistema della c.d. "Conferenza di Servizi" dovrebbe però portare al più largo coinvolgimento degli enti interessati nella fase preliminare dell'affidamento dei lavori, al quale dovrebbe poi corrispondere una

impossibilità giuridica ed operativa di chiedere successive varianti.

Un sistema siffatto dovrebbe altresì evitare l'attuale proliferazione di approvazioni, visti e controlli preventivi che per un progetto autostradale vanno da 14 a 20.

Connessa a queste considerazioni è la necessità della massima responsabilizzazione del progettista nella fase di studio e di elaborazione del progetto, laddove l'opportuno esame dei rapporti tra l'opera pubblica e le altre realtà trova in fatto la migliore collocazione.

7. - Per quanto riguarda l'affidamento dei lavori, la concorrenzialità - da esplicarsi principalmente sotto forma di licitazione privata - costituisce lo strumento ottimale, in particolare per le opere pubbliche di una certa entità.

Concorrenzialità non significa però possibilità indiscriminata di partecipazione. Sotto questo profilo gli attuali strumenti di prequalifica (ed in particolare il D.P.C.M. 55/91) non consentono una adeguata selezione, in particolare una approfondita analisi delle precedenti esperienze del concorrente, che non possono essere limitate ai c.d. "lavori di punta" in una categoria (per es. 6 - strade) di generale portata.

Si ritiene che la possibilità di valutare, anche con discrezionalità, la idoneità tecnica del concorrente costituisca elemento di determinante importanza per una positiva selezione dell'impresa, consentendo l'adozione anche di parametri diversi o maggiori in relazione a specifiche esigenze.

Un esempio degli inconvenienti rilevati è quello delle

- 7 -

pavimentazioni autostradali, che , pur costituendo una lavorazione con specifiche connotazioni tecniche, rientrano nella più ampia categoria 6 (strade) dell'Albo Nazionale dei Costruttori, determinando quindi un riferimento circa i requisiti e le lavorazioni eseguite ad ambiti diversi di quelli specifici dell'opera.

Circa le perplessità che l'attuale sistema di prequalificazione solleva, sia poi consentito di citare il recente caso emblematico di una opera minore e cioè dello svincolo di Marotta sul tratto autostradale Pesaro - Pescara e dell'importo di circa 5 miliardi, che si è dovuto affidare a mezzo di licitazione privata prescritta dall'A.N.A.S. Le imprese candidate alla gara sono state 349 e quelle prequalificate ed invitate 239, provenienti da ogni parte di Italia. Il progetto esecutivo ha richiesto ben 9 approvazioni; dalla progettazione alla sua approvazione sono accorsi 23 mesi, dalla approvazione all'affidamento dei lavori sono accorsi 9 mesi.

E' avviso, infine, che l'attuale stato dell'Albo Nazionale dei Costruttori non costituisca apporto utile per l'accertamento della idoneità tecnica e finanziaria dell'impresa, della sua capacità giuridica e della sua attitudine a ricevere l'affidamento dei lavori.

8. - In questa prospettiva si vede con favore la possibilità di adozione della c.d. "forcella", non condividendo però il sistema di rotazione proposto e che tenderebbe a favorire le imprese meno attive sul mercato.

E' avviso, infatti, che soltanto soggetti imprenditoriali fortemente caratterizzati ed attivi sotto i profili tecnici e finanziari possano

assicurare l'esecuzione delle opere pubbliche di forte impegno.

Nel quadro esposto non si può nascondere la preoccupazione che a livello nazionale emerge dalle favorevoli prospettive per molte imprese straniere, che sono in possesso di requisiti tecnici e finanziari superiori a quelli delle imprese italiane. In tale ambito l'attuale limite di 5 milioni di ECU, previsto dalla legge 406/91 per l'espletamento di gare di appalto a livello comunitario, potrebbe essere ulteriormente elevato.

- 9 - L'argomento delle varianti in corso d'opera - di cui si è già fatto cenno in materia di progettazione e di direzione lavori - fa vedere con favore anche un sistema di aggiudicazione dei lavori a "forfait chiuso". Per pervenire a tale affidamento appare d'altra parte opportuna l'adozione del sistema di gara di "offerta prezzi", in quanto essa consente da una parte all'appaltatore di articolare la propria offerta nelle sue componenti secondo le proprie e soggettive condizioni, d'altra parte consente all'appaltante una più accurata vigilanza sulla esecuzione delle opere, che lo copre dalla possibilità di altre richieste da parte dell'appaltatore.

Un sistema siffatto ("offerta prezzi" accompagnata da una esecuzione a "forfait") appare compatibile con l'attuale normativa in materia.

Tale sistema d'altra parte potrebbe consentire anche un aggiornamento annuo dei prezzi, come ora previsto dall'art. 3, 1° comma D.L. 333/92, aggiornamento o revisione non più consentite, invece, per gli altri appalti con l'abolizione della revisioni prezzi.

10. - L'affidamento dell'appalto dovrebbe inoltre essere

- 9 -

preceduto da un attento e specifico esame del progetto, dei luoghi e di ogni altra circostanza attinente l'appalto da parte del candidato alla gara e che non costituisca una "mera dichiarazione di stile".

L'appaltante dovrebbe costituire poi una fidejussione bancaria di adeguato importo (25-70%). Essa sarebbe anche elemento di responsabilizzazione per l'ente bancario fidejussore.

11. - Circa i subappalti è avviso che la disciplina prevista dall'art. 34 del D.L. 406/91 - abolendo i limiti di importo per le quote subappaltabili - non costituisca elemento positivo per la condotta dei lavori, come si dirà meglio in successivo punto particolare.
12. - Circa le associazione temporanee di Imprese è avviso che la possibilità di costituire raggruppamenti o comunque di cooptare imprese al momento dell'offerta - reso possibile dall'art. 22 secondo comma ed art. 23 sesto comma D.L. 406/91 - contrasti con il principio base che la prequalifica dei candidati costituisce atto iniziale di un procedimento, che non può essere successivamente stravolto nel suo svolgersi, introducendo soggetti nuovi e non prequalificati.

CONSIDERAZIONI PARTICOLARI

Circa alcuni punti del questionario sottoposto si osserva:

1. - Sul punto 1 - attuazione della normativa vigente; 2. - razionalizzazione della materia:
si è dell'avviso che essa sia attualmente caratterizzata da numerose disposizioni contraddittorie, oscure o lacunose, che lasciano quindi spazio a diversità di interpretazioni ed a contenzioso

tra i soggetti coinvolti. A questo bisogno di chiarezza potrebbe quindi corrispondere "un testo unico" sulla materia.

In particolare appare opportuno un più chiaro coordinamento tra disposizioni comunitarie e disposizioni nazionali, con specifico riferimento alle norme immediatamente applicabili.

Ai fini di cui sopra potrebbe pervenirsi mediante una legge delega, nella cui attuazione trovino poi spazio tutti gli enti interessati.

L'adozione di legislazioni speciali e la indicazione di interventi c.d. "straordinari" dovrebbe costituire ipotesi del tutto eccezionale.

2. - Sul punto 4 - normativa antimafia: si è esposto in precedenza l'avviso della Società circa l'opportunità di tendere alla adozione di sistemi a "forfait chiuso": in questo ambito il subappaltatore deve essere giustamente collocato, laddove si voglia considerare che la partecipazione del subappaltatore alla realizzazione dell'opera non costituisca elemento meramente accessorio ed occasionale.

A tal fine appare opportuna l'indicazione, sin dal momento della partecipazione alla gara, dei subappaltatori che si intendessero utilizzare (nominated subcontractors).

Circa la legislazione vigente si rileva la poca chiarezza dell'art. 34 del D.L. 406/91 per quanto riguarda l'ipotesi di subappalto della "intera categoria prevalente". Infatti sono sorte divergenze di interpretazione e cioè se il subappalto sia completamente vietato nell'ambito della categoria stessa ovvero se esso sia consentito purchè parziale.

Inoltre l'abolizione dei limiti delle quote affidabili

- 11 -

in subappalto lascia l'istituto stesso in termini del tutto generici circa i suoi limiti di applicazione.

Appare più razionale dare agli ausiliari dell'appaltatore principale la possibilità di concorrere in forme associative o consortili con l'appaltatore principale o comunque risultare perfettamente individuati come soggetti e come lavorazione affidata fin dal momento della partecipazione alla gara.

3. - Sul punto 7, il sistema delle competenze: è avviso che la proliferazione e comunque l'estensione dei centri di spesa non costituisca elemento positivo in quanto da un lato aumenta frammentazioni esecutive ed operative, dall'altra riduce le possibilità di controllo.

4. - Sul punto 8 - scelta del sistema di realizzazione delle opere: l'istituto della concessione per quanto riguarda l'ipotesi di "sola costruzione" appare correttamente collocato nell'istituto dell'appalto.

Per quanto riguarda invece la "concessione di costruzione e gestione" le linee guida per una riforma debbono essere quelle dell'autonomia del concessionario - da vincolarsi all'accertamento dei risultati e non alle sue modalità di condotta - e la non equiparabilità nei suoi atti a quelli compiuti dalla pubblica amministrazione.

Strettamente correlato e conseguente al concetto di "autonomia" è quello dell'equilibrio economico per il concessionario stesso. Pertanto a fronte degli oneri che il concessionario deve sopportare per adempiere agli oneri assunti (investimenti e manutenzioni) deve corrispondere la possibilità di applicazione di tariffe non vincolate a preventivi assensi ed autorizzazioni e libere di svolgersi secondo una logica di mercato.

- Sotto questo profilo anche l'istituto della "devoluzione di utili allo Stato" deve essere rivisto.
- 5 - Sul punto 9, progettazione delle opere: si richiama quanto già esposto nelle considerazioni generali e cioè: opportunità di utilizzare organismi esterni professionalmente adeguati; responsabilizzazione e rischio imprenditoriale degli stessi; prestazione di specifiche garanzie fidejussorie.
6. - Sul punto 10 - l'adeguatezza delle procedure: si richiama quanto esposto circa l'eccessivo numero di adempimenti preventivi e l'opportunità di un uso più generalizzato del c.d. "conferenza di servizi".
Sotto questi profili si è dell'avviso che gli attuali procedimenti si traducano in definitiva in sprechi di tempo e di risorse.
7. - Sul punto 11 - scelta del contraente: la possibilità di istituire appositi organismi, con particolare competenza tecnica, finanziaria ed amministrativa, per la scelta dei contraenti deve vedersi con favore. Ciò a maggior ragione se si considera che per numerose pubbliche amministrazioni la realizzazione delle opere pubbliche di un certo impegno e complessità è una circostanza non abituale, ma che si verifica isolatamente e soltanto in certi periodi di tempo.
Tale incarico potrebbe essere attribuito anche al soggetto incaricato della progettazione.
8. - Sul punto 14 - esecuzione delle opere: si richiama quanto già detto in precedenza circa :
- il carattere occasionale di certe opere pubbliche e che suggerisce l'opportunità del ricorso ad enti esterni circa la progettazione e la direzione dei lavori. In tali casi la presenza dell'amministrazione appaltante dovrebbe essere

- 13 -

- soltanto di "alta "vigilanza";
- l'opportunità di un accertamento del subappalto sin dal momento della gara;
 - la non opportunità per motivi soprattutto tecnici di fissare un limite alle varianti (20% del costo dell'opera) oltre il quale procedere ad una nuova aggiudicazione;
 - ricorso, ove appena possibile, a forme forfettarie di affidamento;
9. - Sul punto 15 - il costo delle opere: l'accertamento preventivo dell'effettivo finanziamento dell'opera costituisce elemento determinante per la sua esecuzione. Le limitazioni indicate circa la possibilità di varianti in corso d'opera dovrebbero poi evitare la necessità di successivi finanziamenti e quindi soste nella sua realizzazione.
- Circa il sistema di determinazione nel corrispettivo e nell'ottica descritta, quello del "prezzo chiuso" appare il più opportuno. Nella prospettiva di un contenimento dei tassi inflattivi, l'abolizione della revisione prezzi o comunque di indici di aggiornamento appare opportuna.
10. - Sul punto 16 - affidabilità e qualificazione delle imprese: si ritiene che lo stato attuale dell'Albo Nazionale dei Costruttori richieda un radicale ripensamento dell'istituto per poter giungere ad una ipotesi operativa nella quale il certificato di iscrizione all'Albo Nazionale dei Costruttori possa effettivamente costituire, in tempi reali, documento valido per l'accertamento della idoneità giuridica, tecnica e finanziaria dell'impresa per qualsiasi tipo di lavoro.

23.7.92

B

autostrade
CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADALE S.p.A.

- AUTOSTRADALE S.P.A. (GRUPPO IRI - IRITECNA)
- SENATO e CAMERA DELLA REPUBBLICA
- INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI DI ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE
- QUESTIONARIO SUI LAVORI AFFIDATI O AGGIUDICATI
- NOTA ILLUSTRATIVA

1. - Autostrade S.p.A. è concessionaria dell'A.N.A.S. della costruzione ed esercizio di rete autostradale ai sensi della legge 385/1968 e giusta convenzione 18.9.1968 n. 9297 .

A termini dell'art. 4 della convenzione citata, Autostrade S.p.A. può eseguire in proprio o tramite Società del gruppo IRI un ammontare dei lavori non superiore al 40% risultante da progetti esecutivi approvati. Per la parte restante Autostrade S.p.A. deve indire regolari gare per la parte prevista a base d'asta.

Consegue a ciò che tutti gli interventi che non sono espressamente compresi nei progetti esecutivi approvati dalla concedente A.N.A.S. quali somme a base d'asta, rientrano nella piena disponibilità della Società concessionaria come somme a disposizione.

In particolare, giusta parere del Consiglio di Stato del 28.8.1985 n. 1681/85, rientrano nella disponibilità della Società concessionaria gli ampliamenti a terza corsia di tratti autostradali in esercizio. A maggior ragione costituiscono somme disponibili quelle relative alle manutenzioni straordinarie ed ordinarie corrispondenti agli obblighi del concessionario quale gestore dell'opera.

• u t o s t r a d e •
CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE S.p.A.

- 2.- L'attività di progettazione viene di norma affidata per i lavori di maggiore consistenza a società di ingegneria del Gruppo IRI-IRITECNA. Per le opere minori ci si avvale anche di liberi professionisti.
3. - Laddove è stato esperito il metodo di affidamento mediante licitazione privata, si è dato corso alla pubblicazione del bando di gara, ai sensi della legge 584/1977, sulla Gazzetta Ufficiale della CEE e su quella della Repubblica Italiana, procedendo quindi alla prequalificazione delle imprese interessate secondo i criteri indicati dalla legge stessa e successivamente dal D.P.C.M 55/91.
Il metodo di affidamento dei lavori è stato normalmente quello dell'aggiudicazione all'offerta che più si avvicina alla media della metà dei maggiori offerenti (art. 4, legge 2.2.1973 n. 14 applicabile ai concessionari).
4. - Per quanto riguarda invece i lavori rientranti nella disponibilità della Società concessionaria si è dato ricorso a gare ufficiose od indagini di mercato oppure a trattative private in relazione alla specifica natura dei lavori.
Le imprese, a tal fine interpellate, debbono corrispondere a specifici requisiti di fiduciarità, di qualificazione nel settore specifico, nonché di generale idoneità tecnica, finanziaria ed amministrativa, oltre all'iscrizione nell'Albo Nazionale dei Costruttori.
5. - Nei confronti di tutte le imprese appaltratrici vengono espletate le procedure antimafia previste dalla legislazione vigente.
6. - Per quanto riguarda i lavori affidati nel periodo dal 1987 al

autostrade
CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE S.p.A.

1982, si trasmette uno specchio riepilogativo così suddiviso:

- investimenti in nuove costruzioni;
- investimenti in ampliamenti e potenziamenti, compresi ampliamenti terza corsia;
- investimenti per opere complementari con somme a disposizione;
- opera di manutenzione straordinaria ed ordinaria eccezionale;
- opera di manutenzione ordinaria.

22.7.1992