COMMISSIONE IV

DIFESA

VII

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 OTTOBRE 1991

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO PER LA DIFESA, ONOREVOLE MARIO CLEMENTE MASTELLA, SULL'APPLICAZIONE DELLA RISOLUZIONE MAGRI ED ALTRI N. 7-00433 (APPALTI BASE AERONAUTICA DI ISOLA CAPO RIZZUTO)

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **RAFFAELE COSTA**

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

Audizione del sottosegretario di Stato per la difesa, onorevole Mario Clemente Mastella, sull'applicazione della risoluzione Magri ed altri n. 7-00433 (appalti base aeronautica di Isola Capo Rizzuto):

Costa Raffaele, *Presidente* 3, 8

Nappi Gianfranco (gruppo comunista-PDS) 8

Mastella Mario Clemente, *Sottosegretario di Stato per la difesa* 3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

Audizione del sottosegretario di Stato per la difesa, onorevole Mario Clemente Mastella, sull'applicazione della risoluzione Magri ed altri n. 7-00433 (appalti base aeronautica di Isola Capo Rizzuto).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 3, del regolamento, del sottosegretario di Stato per la difesa, onorevole Mario Clemente Mastella, sull'applicazione della risoluzione Magri ed altri n. 7-00433 (appalti base aeronautica di Isola Capo Rizzuto).

Con tale risoluzione, la nostra Commissione aveva impegnato il Governo a presentare – entro trenta giorni dal 10 luglio, data di approvazione della risoluzione medesima – una relazione sulla documentazione inerente le imprese aggiudicatrici degli appalti della costituenda base del 401° storno di *F-16* di Isola di Capo Rizzuto, con particolare riferimento agli adempimenti sanciti dalla legge antimafia.

Pertanto, do la parola all'onorevole Mastella.

MARIO CLEMENTE MASTELLA, *Sottosegretario di Stato per la difesa*. Signor presidente, onorevoli colleghi, in ordine allo studio di fattibilità, la scelta della zona di Crotone nella quale dislocare la base è stata fondata essenzialmente su ragioni di carattere operativo, alle quali si sono sovrapposte le necessarie valutazioni tecniche eseguite dai competenti organi del genio militare.

Per quest'ultimo aspetto, si è innanzitutto definito il posizionamento dell'asse della pista di volo attraverso l'esame di taluni fattori, quali la distanza dagli abitati; l'orientamento dell'asse pista rispetto all'asse di sviluppo urbanistico delle vicine città di Isola Capo Rizzuto e di Crotone; la presenza e relativa ubicazione di infrastrutture viarie e di altre reti tecnologiche (idriche, elettriche, eccetera) che hanno determinato lo sviluppo edilizio e di attività produttive; la morfologia del terreno e la sua natura geologica; la natura, l'andamento, la forza dei venti e la loro distribuzione nell'arco dell'anno; il grado di rischio della pista nella concomitanza di più elementi sfavorevoli, in rapporto al previsto grado di utilizzazione della pista stessa ed infine il costo economico delle diverse soluzioni possibili anche nell'intento di ridurre al minimo gli inevitabili movimenti di terra.

Solo dopo un'accurata valutazione dei citati fattori è stata individuata la soluzione posta a base del progetto.

Quanto al progetto, come previsto dall'articolo 17 del regolamento per i lavori del genio militare, la direzione demanio di Bari, competente per territorio, ha predisposto il prescritto « progetto particolareggiato » da porre a base della gara, composto da una relazione descrittiva e da calcoli strutturali; dai disegni generali e parziali occorrenti per definire il progetto; dal computo metrico-estimativo della spesa e dal capitolato comprensivo di condizioni tecniche ed amministrative.

Si pone in evidenza che il capitolato prevede la contabilizzazione di tutte le opere « a misura », per cui alla ditta saranno pagate esclusivamente le somme corrispondenti alle quantità di lavori che

saranno effettivamente eseguiti. Per l'acquisizione dei dati progettuali sono stati eseguiti un rilievo aerofotogrammetrico del sedime interessato ed una serie di indagini geognostiche per la individuazione delle caratteristiche geostratigrafiche del terreno di posa delle pavimentazioni.

Poiché durante tale fase progettuale il sedime non era ancora disponibile da parte dell'amministrazione ed al fine di arrecare il minor disturbo e danno possibile alla proprietà privata, le suddette indagini sono state forzatamente eseguite in numero limitato. Peraltro, i risultati ottenuti dimostravano una situazione sostanzialmente omogenea nei riguardi della stratigrafia dei terreni interessati, evidenziando al di sotto dello strato vegetale uno di calcarenite di spessore sì variabile ma, per quanto estrapolabile, sufficiente ad assicurare il sostegno delle sovrastrutture da realizzare.

Il progetto in argomento, l'unico fino ad ora appaltato, riguarda essenzialmente la costruzione della pista di volo e la deviazione della viabilità interferente con l'area della nuova base aerea. L'importo di tale progetto rappresenta circa il 10 per cento di quello previsto per l'intera base.

La costruzione della pista di volo, analogamente a quella delle strade previste in capitolato, richiede l'esecuzione di tre tipi di lavori: movimenti di terra (scavi o rilevati); fondazioni e pavimentazioni. Come previsto dal capitolato d'oneri annesso al contratto firmato dalla ditta appaltatrice, è stata chiesta, subito dopo la consegna dei lavori, la redazione del progetto cosiddetto esecutivo.

Tale tipo di progetto risulta necessario per ragioni prettamente tecnico-esecutive di cantiere e viene affidato alla ditta appaltatrice affinché la stessa traduca il progetto dell'amministrazione in un progetto esecutivo che tenga conto delle regole dell'arte e delle tecniche più adeguate per la realizzazione delle opere. Ciò al fine di assumere la piena e diretta responsabilità della realizzazione delle opere stesse, in armonia con quanto prescritto dal capitolato generale tecnico per l'esecuzione dei lavori del genio militare, sia per i controlli previsti in sede di collaudo effettuati da ufficiali dell'amministrazione, sia per la più ampia responsabilità decennale di cui all'articolo 1169 del codice civile.

L'impresa in sostanza non è un operatore passivo, ma responsabile delle attività che le vengono commesse con il contratto e che esegue sotto il diretto controllo del direttore dei lavori, dell'addetto alla contabilità dei lavori e dell'assistente tecnico, nominati dall'amministrazione per ciascun lavoro, il tutto sotto la supervisione del capo dell'ufficio esecutivo (nel caso specifico di direttore dell'aerodema di Bari).

Ai fini della redazione del progetto esecutivo la ditta, avendo ormai a disposizione le aree, in contraddittorio con l'amministrazione, effettuava ulteriori indagini geognostiche che ad integrazione delle iniziali previsioni dell'amministrazione stessa hanno evidenziato, negli ultimi 700 metri circa del tratto nord della pista (lunga 3 chilometri), una sensibile riduzione dello spessore dello strato di calcarenite tale da risultare non più sufficiente ad assicurare il sostegno delle sovrastrutture da realizzare.

Sulla base delle ulteriori indagini eseguite, la ditta ha presentato il proprio progetto esecutivo, che è stato ritenuto, sia a livello centrale sia periferico, coerente con quello predisposto dall'amministrazione, con l'eccezione della parte che si riferisce al tratto nord della pista che, naturalmente, ha formato oggetto di un approfondito esame anche da parte dell'amministrazione. Al momento è in avanzata fase di elaborazione la soluzione tecnico-economica di variante relativa al suddetto tratto di pista. La variante sarà a brevissima scadenza posta all'approvazione dei competenti organi della NATO.

Preciso al riguardo che i maggiori lavori, che si renderanno necessari per effetto dell'aggiornamento del progetto alla realtà geotecnica accertata, saranno eseguiti dalla ditta appaltatrice alle stesse condizioni risultate dalla gara, ed i relativi importi che saranno corrisposti risulteranno dalla misurazione delle opere effettivamente eseguite, trattandosi come già specificato di lavori da contabilizzare « a misura ».

Passo ora alla gara di appalto. In relazione al procedimento adottato, in aderenza a quanto autorizzato dalla NATO con documento AC/4(PP)/R 1606 del 12 luglio 1989, per l'appalto delle opere è stata adottata la procedura *International competitive bidding* che prevede la emanazione di un bando di gara in tutte le nazioni facenti parte dell'Alleanza. Tale procedura è descritta in uno specifico documento edito dalla NATO (AC/4-D/2261 del 1° aprile 1987) in cui è altresì previsto che l'appalto deve essere affidato alla ditta che abbia presentato la più bassa offerta ammissibile (*lowest compliant bidder*). Siffatta procedura è identificabile con quella del « massimo ribasso » prevista dall'articolo 1 lettera *a)* della legge italiana n. 14 del 1973.

Nel caso in esame, però, proprio in considerazione dell'appetibilità dell'appalto, determinata dal suo importo, che avrebbe potuto portare a ribassi abnormi, è stata proposta alla NATO, che non si è opposta, la procedura di cui all'articolo 2-*bis* della legge 26 aprile 1989 n. 155 (media delle offerte in ribasso incrementata di un valore percentuale del 7 per cento), che consente di escludere dalla gara le percentuali di ribasso superiori a quella determinata con la introduzione del correttivo 7 per cento, oltre che quelle in aumento.

In ordine alla procedura seguita per l'individuazione delle ditte e loro preselezione, per l'individuazione delle ditte italiane da invitare alla gara è stata effettuata una prequalificazione tra le 174 ditte all'epoca iscritte all'albo dei fornitori ed appaltatori della difesa, e perciò preliminarmente iscritte all'albo nazionale costruttori, per la categoria costruzioni e pavimentazioni stradali e rilevati aeroportuali e ferroviari, con potenzialità illimitata (superiore a 15 miliardi).

Sono stati inoltre richiesti i requisiti dell'abilitazione ai fini della sicurezza al livello riservatissimo NATO e di aver eseguito negli ultimi tre anni lavori per determinati importi. Ciò al fine di invitare alla gara ditte non solo idonee sotto i profili tecnico e della sicurezza, ma anche di sicuro affidamento finanziario.

In particolare, gli importi dei lavori eseguiti sono stati definiti per le imprese individuali uguale o superiore a 35 miliardi di lire nel 1986, a 40 miliardi nel 1987 e a 45 miliardi nel 1988; per i consorzi o associazioni temporanee d'imprese valgono gli stessi importi complessivi definiti per le imprese individuali, di cui 30, 35 e 40 miliardi, rispettivamente negli anni predetti, eseguiti dalla impresa mandataria.

Le ditte straniere sono state individuate con la predetta procedura *International competitive bidding* che prevede la richiesta alle ambasciate in Italia dei paesi NATO di fornire un elenco di ditte interessate e idonee alla realizzazione delle opere da appaltare.

A seguito di tali azioni sono stati inoltrati in data 9 febbraio 1990, 57 inviti di partecipazione alla gara, di cui 9 a imprese individuali italiane; 15 a imprese individuali straniere; 32 ad associazioni temporanee d'imprese italiane ed uno ad un'associazione temporanea d'imprese mista (Italia-Belgio). In totale, quindi, le imprese partecipanti, nelle forme predette, sono state 148 italiane e 16 straniere.

La gara è stata svolta in pubblica seduta il 24 aprile 1990 presso la sede della direzione generali dei lavori, del demanio e dei materiali del genio del Ministero della difesa, sita nel Palazzo Marina in Roma. È stata presieduta dal generale di corpo d'armata Paolo Feniello (direttore generale *pro tempore*), assistito dal colonnello del genio aeronautico ruolo ingegneri Paolino Tossut (direttore della divisione NATO) e dal primo dirigente Gianni Pacciolla (direttore della divisione contratti).

Delle 41 offerte valide è risultata migliore quella dell'associazione temporanea di imprese Fondedile SpA-Ingegner Penzi, con un ribasso del 35,35 per cento sull'importo di lire 109 miliardi posto a base di gara. Si sottolinea che la particolare procedura adottata ha consentito di escludere ribassi superiori (37,57; 37,69; 41,51).

Come previsto, la certificazione antimafia della ditta appaltatrice è stata acquisita prima della stipula dell'atto contrattuale con l'associazione temporanea d'imprese Fondedile SpA-Ingegner Penzi. La certificazione è stata acquisita anche quando le predette imprese associate, avvalendosi del disposto di cui all'articolo 23-*bis* della legge n. 584 del 1977, hanno costituito in data 19 luglio 1990 la Società consortile Socoban.

L'atto contrattuale è stato firmato il 7 giugno 1990, subito dopo la firma del decreto d'impegno della spesa e dell'autorizzazione alla stipula da parte del ministro *pro tempore*, avvenuta il 31 maggio 1990.

In proposito devo precisare che, a causa delle indeterminatezze iniziali del Congresso USA ed il conseguente tempo decorso anche dopo l'autorizzazione della spesa da parte della NATO, si è imposto di abbreviare, per quanto possibile, i tempi tecnico-amministrativi. La necessità di realizzare la nuova base in termini di tempo ristretti, e quindi con urgenza, era insita nella proposta approvata dal Parlamento di trasferire sul suolo italiano il 401° stormo USA che dovrà lasciare la Spagna nel 1992, come ho precisato nella relazione precedente; essa è stata confermata dall'Italia in sede internazionale, nella quale si affermava il conseguente impegno di realizzare la base stessa nel più breve tempo possibile, ed è stata ribadita dalla rappresentanza italiana presso il Consiglio Atlantico immediatamente dopo la gara d'appalto.

In tale contesto si è reso necessario e possibile fare ricorso alla procedura prevista all'articolo 50 del regolamento per i lavori del genio militare che, ai sensi dell'articolo 8 della legge sulla contabilità generale dello Stato, disciplina i lavori da eseguire ad economia e rende esecutivo l'atto contrattuale subito dopo la firma del decreto di impegno della spesa. Nulla hanno avuto da osservare, sull'adozione di tale procedura, gli organi istituzionalmente preposti al controllo dei relativi atti.

Inoltre, in considerazione della presenza, in adiacenza al sedime prescelto per l'insediamento della base, di un aeroporto militare esistente sin dai tempi della seconda guerra mondiale ed all'epoca soggetto a bombardamenti, è stata prevista nel capitolato d'oneri (e pertanto già compresi nel prezzo d'appalto) l'esecuzione della bonifica dei terreni da eventuali ordini esplosivi. Tale bonifica, affidata alla Ditta Strago, specializzata nel settore, ha finora portato all'individuazione di una bomba di aereo da 1.000 libbre, di un proiettile d'artiglieria e di sei spezzoni di bomba di aereo da 10 chilogrammi. Gli ordigni rinvenuti sono depositati in una zona appositamente predisposta nell'ambito del cantiere e tenuti a disposizione dei tecnici dell'amministrazione, come è contemplato dai documenti contrattuali. L'aver previsto in capitolato la bonifica da ordigni residuati bellici è risultato perciò quanto mai opportuno, ove si consideri che l'incolumità del personale, alla quale siamo doverosamente tutti sensibili, merita ogni possibile provvedimento, esoprattutto quando è prevedibile e perciò programmabile. Soggiungo, al riguardo, che la bonifica di cui si tratta costa alla NATO circa 600 milioni, e perciò 50 milioni all'Italia che partecipa nella misura dell'8 per cento circa.

Sulla base di un progetto di massima (cosiddetto estimativo tipo B) elaborato dall'amministrazione della difesa e previsto dalla procedura NATO, la NATO stessa, con il già citato documento R 1606 ha autorizzato, tra l'altro, l'esecuzione delle opere in argomento per l'importo di lire 109 miliardi. A gara eseguita è stato comunicato alla predetta Alleanza, come da prassi, l'effettiva spesa risultante a seguito del ribasso d'asta ottenuto (70,5 miliardi netti). La differenza, pari a lire 38,5 miliardi, fa ancora parte dell'impegno assunto dalla NATO e tale rimarrà fino all'esecuzione del collaudo tecnico dell'opera e la successiva accettazione dell'opera stessa da parte dell'Alleanza. In caso di necessità di un atto aggiuntivo al contratto, al suddetta differenza potrà essere impiegata, nella misura necessaria e previo

consenso della NATO, per il finanziamento delle opere aggiunte medesime. In nessuna fase di tale processo vengono modificate le quote di partecipazione dei singoli paesi dell'Alleanza, che rimangono quelle a suo tempo definite per i progetti inseriti nel gruppo sessennale di *slice* dal numero 36 al numero 41. I lavori in argomento appartengono alla *slice* numero 40 (1989).

Sono stati autorizzati i subappalti, come prescritto dalla direzione del demanio di Bari, il cui operato è stato riportato, come di seguito specificato, dal comando regione aerea di Bari, con riferimento ai rilievi mossi a suo tempo dall'Alto commissario. Dunque, rendo note le considerazioni svolte al riguardo ed a me fatte pervenire dal comando stesso.

Le domande di subappalto sarebbero state presentate oltre i 15 giorni previsti dal capitolato. Nell'intervallo tra la consegna dei lavori e l'inizio effettivo delle opere vi è stata una sospensione dell'attività progettuale a fronte di alcuni imprevisti di natura tecnica che prospettava la realizzazione di talune lavorazioni diverse da quanto descritto nell'estimativo di capitolato. Pertanto, solo alla ripresa, in data 10 ottobre 1990, è stato reputato che la ditta fosse in condizione di conoscere esattamente le opere e quindi di dover adempiere ad inoltrare la domanda entro i 15 giorni.

Per quanto riguarda le ditte subappaltatrici, una risulta non iscritta all'Albo nazionale dei costruttori, l'altra risulta iscritta per un importo inferiore all'ammontare presunto dell'appalto. Viene innanzitutto sottolineato che, in virtù dell'articolo 18, comma 14, fino al duecentoquarantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge, non è prescritta l'esibizione del certificato di iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori. Tuttavia, la direzione del demanio ha acquisito i suddetti certificati.

Dall'esame di questi ultimi è emerso che (e tale interpretazione è opinabile) la ditta Caterisano è iscritta per la categoria 1, « lavori in terra », fino all'importo di 1,5 miliardi e per la categoria 6, « rilevati stradali ed aeroportuali », fino all'importo di 3 miliardi. Il titolo dei lavori indicati nel modello di autorizzazione è « movimenti di terra » che, come confermato nel contratto fra appaltatore e subappaltatore, comprende sia gli scavi in terra, imputabili alla categoria 1, sia i rilevati aeroportuali imputabili alla categoria 6. Pertanto, la potenzialità delle due categorie supera l'importo presunto indicato nell'autorizzazione provvisoria al subappalto. Inoltre, l'importo indicato nel modello di autorizzazione è di massima. Difatti, soltanto ad approvazione del contratto di subappalto, che l'appaltatore deve esibire entro 20 giorni e che la direzione del demanio aveva richiesto, esaminata tipologia e quantità delle opere nonché i prezzi unitari, viene confermato l'importo totale.

Il consorzio lavori generali è composto da sedici imprese, di cui tre iscritte all'Albo nazionale dei costruttori e tredici alla camera di commercio. Le tre ditte iscritte all'Albo nazionale dei costruttori hanno potenzialità tale, nelle categorie interessate ai lavori, da superare abbondantemente l'importo presunto di 2 miliardi indicato nell'autorizzazione di subappalto. Le rimanenti tredici imprese ovviamente non hanno iscrizione all'Albo nazionale dei costruttori essendo ditte artigianali in possesso di certificati di iscrizione alla camera di commercio, acquisiti agli atti della direzione del demanio. Valgono le osservazioni fatte in precedenza per quanto attiene al carattere provvisorio dell'autorizzazione al subappalto e per quanto attiene al contratto fra i due soggetti appaltatore e subappaltatore.

Non risulterebbero agli atti documentazioni comprovanti l'urgenza per cui si sia ricorso all'articolo 7, comma 7. L'urgenza è documentata dall'autorizzazione del ministro *pro tempore* a procedere all'occupazione dei suoli con procedura d'urgenza; dal decreto di impegno di spesa a firma del ministro *pro tempore* che autorizza il ricorso all'articolo 50 del regolamento per i lavori del genio militare per motivi d'urgenza; da numerosi atti formali esibiti, su richiesta, alla pretura di Crotone.

Al di là degli atti formali sopra elencati comprovanti l'urgenza, viene sottolineato come l'approccio alle problematiche di Crotone sia sempre stato improntato all'urgenza, avendo presente l'obiettivo del 1992. In particolare, è stata contemplata nel contratto, ed è stata effettuata la consegna lavori prima ancora dell'occupazione dei suoli, per poter dare avvio alla documentazione esecutiva, e subito dopo sono state effettuate consegne frazionate dei suoli, man mano che l'amministrazione ne entrava in possesso, proprio per consentire, con ogni anticipo, l'inizio dei lavori. Queste, come ho già detto, le argomentazioni dell'Aerodema di Bari, a fronte dei rilievi mossi dall'Alto commissario e qui rievocati.

Personalmente, ritengo tuttavia opinabile l'*iter* argomentativo-interpretativo sopra richiamato. Rimane comunque – e l'ho qui già sostenuto – che, sia pure nel quadro di una procedura nel suo complesso connotata dai caratteri di urgenza, si sarebbero dovute esternare le specifiche e peculiari ragioni che imponevano per i subappalti di ricorrere alle normative che ne accelerano l'autorizzazione. E rimane, soprattutto, come è stato poi chiaramente fissato nel provvedimento di revoca dei subappalti da parte della direzione generale del genio, sollecitata a seguito della nota visita del procuratore Costa, che i subappalti medesimi non potessero, sul piano amministrativo-contrattuale, essere autorizzati in quanto la Fondedile SpA-Ingegner Penzi, a differenza di altri soggetti partecipanti alla gara, non aveva indicato nella propria offerta di gara di volersi avvalere di tale facoltà.

In contemporaneità con la decisione presa al riguardo dei subappalti, il procuratore della Repubblica di Crotone, a conclusione di indagini preliminari, disponeva la citazione davanti al pretore dei responsabili delle ditte appaltatrici e subappaltatrici, incentrata essenzialmente sull'assenza di legittimità dell'autorizzazione concessa in via di urgenza dalla direzione del demanio di Bari in base alla quale erano stati concessi ed ottenuti i subappalti. Ai fini di giustizia, sono stati chiesti dal pretore di Crotone, e l'amministrazione li ha forniti, tutti i documenti probanti l'urgenza di realizzare la base. Il processo si è concluso con l'assoluzione degli imputati perché il fatto non sussiste.

GIANFRANCO NAPPI. Signor presidente, chiedo una pausa di riflessione per approfondire l'articolata relazione del rappresentante del Governo.

PRESIDENTE. Concordo con lei, onorevole Nappi. Pertanto, se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che il seguito dell'audizione del rappresentante del Governo è rinviato alla ripresa dei lavori della Commissione, ai primi di novembre.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 30 ottobre 1991.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO