

**22**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 17 DICEMBRE 1991**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE BOTTA**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 14,15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sostituzioni.**

**PRESIDENTE.** Comunico che, ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del regolamento, i deputati Alborghetti, Pellicani, Testa Enrico, Bonfatti Paini, D'Ambrosio, Cicerone, Zamberletti e Tancredi sono sostituiti, rispettivamente, dai deputati Polidori, Di Pietro, Bevilacqua, Minozzi, Grassi, Bisagno e Augello.

**Seguito dell'esame del documento conclusivo.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui piani di ricostruzione postbellica.

Comunico che il gruppo comunista-PDS, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento, ha chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Ricordo che nella seduta del 12 dicembre 1991 è iniziata la discussione sulla relazione conclusiva dell'onorevole Piermartini, che, a seguito delle ultime rielaborazioni, risulta essere del seguente tenore.

**CAPITOLO I: I PIANI DI RICOSTRUZIONE POSTBELLICA IN GENERALE.****1. Premessa.**

I piani di ricostruzione costituiscono una speciale categoria dei piani di siste-

mazione edilizia, che trova la propria ragion d'essere in eventi contingenti.

Essi trovano la loro prima formulazione nel decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 154, dove (articolo 1) ne è riconosciuta l'esigenza « allo scopo di contemperare nei paesi danneggiati dalla guerra le esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di non compromettere il razionale sviluppo degli abitati ».

Fin dalla prima definizione legislativa, quindi, appare evidente la duplice finalità dei piani:

a) interventi diretti per la ricostruzione di quanto distrutto dagli eventi bellici, in via di urgenza, e tenendo presenti le nuove esigenze;

b) pianificazione della ricostruzione privata postbellica.

Ai piani di ricostruzione viene quindi riconosciuta una triplice natura:

1) quella di piani urbanistici, in quanto dettano regole che occorre rispettare per la edificazione in aree in essi comprese;

2) quella di dichiarazione di opere di pubblica utilità, perché lo Stato sostiene in massima parte le spese della loro esecuzione;

3) quella di piani di espropriazione, in quanto sono per essi previste più celeri procedure di esproprio nonché il riconoscimento, per le opere previste in aree in essi incluse, della automatica dichiarazione di pubblica utilità conseguente all'inclusione.

Al citato decreto legislativo luogotenenziale, hanno successivamente fatto seguito il decreto legislativo luogotenenziale del 10 aprile 1947, n. 261 e il decreto legislativo luogotenenziale 17 aprile 1948, n. 740, nonché la legge 25 giugno 1949, n. 409.

Infine, la materia è stata riordinata e disciplinata dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1402. « Modificazioni al Decreto legislativo 1° marzo 1945, n. 154, sui piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra » che costituisce ancora oggi il testo base in tema di piani di ricostruzione.

A tale legge hanno ulteriormente fatto seguito, tra le altre, le leggi 11 febbraio 1958, n. 83, e 13 luglio 1966, n. 610.

## 2. La durata e il contenuto del piano.

Secondo l'articolo 11 della legge n. 1402 del 1951 « il piano di ricostruzione ha la durata di cinque anni ». Alla scadenza del termine, il comune può valutare: se mantenere in attuazione il piano medesimo; se procedere alla redazione di un piano regolatore, secondo la generale disciplina urbanistica, ovvero se procedere alla revisione del PRG preesistente al piano di ricostruzione e rimasto in vigore per le zone non interessate da quest'ultimo.

Le richieste del comune sono trasmesse al provveditorato alle opere pubbliche e, previo parere, da questo al Ministero dei lavori pubblici, perché, con decreto ministeriale, vengano adottate le conseguenti determinazioni.

Solo nel caso in cui il piano di ricostruzione sia ritenuto sufficiente, la durata complessiva viene stabilita con il decreto ministeriale e, comunque, non può eccedere i dieci anni.

Infine, l'articolo 20 della legge 610 del 1966 ha prorogato al 31 dicembre 1970 « l'efficacia dei piani che scadono prima di tale data e che non siano stati compiutamente realizzati ». Tale termine non è stato ulteriormente prorogato e si applica in via generale, ad eccezione che per

i comuni i quali sono dotati di piano di ricostruzione e che risultino ancora privi di piano regolatore generale; in tal caso, il piano di ricostruzione, indipendentemente dalla sua scadenza ed anche se scaduto, continua a trovare applicazione, fino alla data di entrata in vigore del PRG, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 21 dicembre 1955, n. 1357.

Quanto al contenuto del piano di ricostruzione, lo stesso è previsto dall'articolo 3 della legge 1402 del 1951.

Il piano, composto da due planimetrie e da una relazione illustrativa, deve, tra l'altro, prevedere « le zone destinate a demolizioni, ricostruzioni e costruzione di edifici », anche destinate a scopi diversi dall'abitativo, « nonché le zone sottoposte a vincoli speciali », ed inoltre le zone che, fuori dal perimetro dell'abitato, sono destinate all'edificazione ed agli insediamenti produttivi.

Appare quindi evidente la finalità di pianificazione urbanistica più generale — non strettamente connessa alla ricostruzione bellica — riconosciuta al piano. In questa prospettiva la giurisprudenza ha affermato che il piano in esame ha la medesima efficacia del piano particolareggiato previsto dalla generale disciplina urbanistica (Corte d'appello di Napoli, 15 gennaio 1966); può riguardare anche solo una parte del territorio comunale o delle zone sinistrate (Consiglio di Stato, sezione IV, 11 febbraio 1948) e non deve necessariamente essere limitato alle opere di ripristino, ma ben può comprendere tutte quelle opere che servono al razionale assetto e sviluppo urbanistico degli abitati (Consiglio di Stato, sezione IV, 6 luglio 1945, n. 447; sez. IV, 20 settembre 1950, n. 424).

## 3. Formazione ed esecuzione del piano.

Competenti alla compilazione del piano, ai sensi dell'articolo 2, legge 1402 del 1951, sono i comuni, entro il termine di tre mesi dalla notificazione dell'avvenuta iscrizione nell'apposito elenco da parte del Ministero dei lavori pubblici.

Quest'ultimo provvede direttamente alla compilazione dei piani, in via sostitutiva, laddove il comune non adempia (articolo 2, comma 3).

Il piano, composto di una relazione illustrativa e di due planimetrie, dopo la redazione, è depositato per trenta giorni presso la segreteria del comune, perché i cittadini possano prenderne visione. Avverso il piano possono essere presentate:

a) osservazioni, da qualunque cittadino, con l'obbligo della pubblica amministrazione di esaminarle anche congiuntamente. Tali osservazioni sono improntate a spirito collaborativo tra cittadini e pubblica amministrazione ed hanno il valore giuridico di mere denunce;

b) opposizioni, da parte dei proprietari avverso le specifiche disposizioni del piano riguardante la loro proprietà. Sulle opposizioni, la pubblica amministrazione ha l'obbligo di esprimersi singolarmente. L'esame dell'opposizione deve risultare dal decreto di approvazione che, ove non contempri l'avvenuto esame, è illegittimo.

Scaduto il periodo previsto per il deposito, negli otto giorni successivi il sindaco trasmette al provveditore alle opere pubbliche sia il piano, sia le osservazioni ed opposizioni presentate, con le proprie deduzioni. Il provveditore (articolo 5, comma 4), sentito il Comitato tecnico amministrativo, inoltra gli atti al Ministero dei lavori pubblici, dove il ministro, con proprio decreto provvede all'approvazione.

Il decreto deve contenere, oltre all'approvazione ed alla motivazione che lo giustifica, l'esame (anche cumulativo) delle osservazioni e l'esame specifico delle opposizioni; deve, inoltre, tener conto delle eventuali varianti proposte dal comune a pena di illegittimità (Consiglio di Stato, sezione IV, 9 maggio 1951, n. 314).

Infine, un estratto del decreto di approvazione è pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale*.

Occorre ricordare che, in base all'articolo 10 della legge citata, possono essere

approvate varianti al piano, « solo per sopravvenute ragioni che rendano inattuabile, in tutto o in parte, il piano medesimo »; tali varianti vanno adottate ed approvate con la medesima procedura prevista per il piano.

L'approvazione del piano comporta:

a) la dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste;

b) la possibilità di applicare l'articolo 71, legge 25 giugno 1865, n. 2359, e quindi, procedere alla occupazione d'urgenza delle aree necessarie per le opere;

c) la possibilità di applicare la procedura prevista dal titolo II (articoli 9-25) della legge 22 ottobre 1971, n. 865, stante il richiamo effettuato dall'articolo 9 di detta legge; e, quindi, in particolare, potrà essere utilizzata la procedura di occupazione di urgenza prevista dall'articolo 20 della legge citata. Occorre ricordare che, che stante la sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, non è più possibile applicare per le aree edificatorie (ferma restando l'applicabilità per le aree agricole), il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione, previsto dall'articolo 16 della legge citata.

L'esecuzione del piano di ricostruzione può avvenire sia spontaneamente, da parte dei proprietari delle aree in esso comprese, che si conformeranno alle disposizioni, sia da parte dei comuni, mediante espropriazione delle aree e realizzazione delle opere.

L'articolo 15 della legge 1402 del 1951 prevede che, qualora i comuni con popolazione non superiore a 25.000 abitanti non siano in grado, per ragioni tecnico-finanziarie, di dare attuazione ai piani, ad esso può sostituirsi il Ministero dei lavori pubblici.

In questo caso, la spesa occorrente è anticipata dallo Stato, salvo recupero verso il comune in trenta rate annuali costanti, senza interessi, decorrenti dal terzo anno successivo a quello in cui sarà redatto il verbale di collaudo di ciascuna opera.

Inoltre, la procedura appena descritta è applicabile anche, in casi eccezionali, ai comuni con popolazione superiore ai 25.000 abitanti, mentre, nei confronti dei comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, il recupero della somma anticipata è limitato alla metà della spesa. In questi casi il Ministero dei lavori pubblici ha la possibilità « di dare in concessione, con il pagamento delle spese in annualità, i lavori da eseguire per l'attuazione dei piani di ricostruzione ».

#### 4. La competenza delle regioni.

Dopo la istituzione delle regioni, le competenze già attribuite ad organi, centrali o periferici dello Stato, sono state trasferite alle regioni.

L'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 « Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personale e uffici », ha infatti disposto: « La delega riguarda le attribuzioni esercitate dagli uffici predetti in ordine a:.....b) i contributi, la progettazione e la gestione dei lavori relativi all'attuazione dei piani di ricostruzione di cui al decreto legislativo (*recte*: legge) 27 ottobre 1951, n. 1402 ».

Successivamente, l'articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, stabiliva: « È delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative esercitate da organi centrali e periferici dello Stato in materia di... a) ricostruzione dei beni distrutti da eventi bellici, esclusi quelli di proprietà dello Stato; b) attuazione dei piani di ricostruzione ».

Alla generale competenza, delegata dal citato articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977, in ordine alla attuazione dei piani di ricostruzione, pone un limite la successiva legge 23 dicembre 1977, n. 933 « ulteriore finanziamento dei piani di ricostruzione dei comuni sinistrati dalla guerra », la

quale prevede, all'articolo 4, la competenza del Ministero dei lavori pubblici in due casi:

1) per la definizione dei procedimenti amministrativi relativi all'attuazione dei piani di ricostruzione, laddove gli stessi abbiano comportato assunzione di impegni di spesa, anteriormente alla data del 1° gennaio 1978;

2) per la definizione dei procedimenti per i quali il ministero, prima della data del 29 luglio 1977, abbia proposto la progettazione ai fini dell'esecuzione in concessione e con pagamento della spesa in annualità differita.

In questo modo, per la quasi totalità dei procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977, è stata lasciata ferma la competenza del Ministero dei lavori pubblici.

## CAPITOLO II: LA CONCESSIONE DI OPERA PUBBLICA.

### 1. La legge n. 1137 del 1929.

La concessione di opera pubblica, alla quale si richiama l'articolo 16 della legge 1402 del 1951 in riferimento all'attuazione dei piani di ricostruzione, trova la propria disciplina generale nella legge 24 giugno 1929, n. 1137, che si riferisce (articolo 3) a « tutte le opere che si eseguono a spese o col sussidio dello Stato ».

L'articolo 1 della legge citata prevede che « possono essere concesse in esecuzione a province, comuni, consorzi e privati, opere pubbliche di qualunque natura, anche indipendentemente dall'esercizio delle opere stesse ». Dall'interpretazione di tale norma, sono state elaborate due categorie di concessione, l'una definita « concessione di sola costruzione », laddove al concessionario è affidata la mera esecuzione dell'opera, l'altra definita « concessione di costruzione e ge-

stione », in quanto al concessionario è affidata, dopo la realizzazione dell'opera, la gestione dell'opera stessa o del servizio reso mediante la stessa.

Sempre in base alla legge 1137 del 1929, la concessione può essere accordata « udito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici » (articolo 5), salvo il divieto di accordarla a « privati per persone od enti da nominarsi o per società da costituirsi » (articolo 4). Si aggiunge che « è soltanto consentito di ammettere all'istruttoria le domande che vengono presentate con riserva di costituire un consorzio od una società civile o commerciale prima della stipulazione del contratto o della emissione del decreto di concessione ».

La legge in esame stabilisce altresì le modalità di pagamento al concessionario (articolo 1, comma 2) che può avvenire o in un'unica soluzione al momento della liquidazione dei lavori, ovvero essere ripartita in non più di trenta rate annuali costanti, comprensive di capitale e interesse.

Viene ancora stabilita:

a) la modalità di calcolo del pagamento, che può avvenire a corpo « qualunque sia per risultare l'effettivo costo dell'opera », ovvero a misura, secondo la effettiva quantità dei lavori eseguiti in base a prezzi fissati per unità di misura;

b) la modalità della approvazione delle spese per lavori suppletivi e imprevisi, che deve avvenire « con le forme usate per la concessione », mediante specifico atto aggiuntivo.

La legge 1137 del 1929 definisce, quindi, sia pure nelle linee essenziali, il rapporto di concessione, prevedendo esplicitamente che tale rapporto ben può intercorrere anche tra pubblica amministrazione e privati. In tal caso, secondo la Corte di cassazione (sentenza 3 novembre 1983, n. 6374) il rapporto intercorrente tra ente concedente e privato concessionario è quello tipico della « concessione traslativa ». Sostiene, infatti, la Cassazione:

« Allorché la pubblica amministrazione affidi ad un privato la realizzazione

di opere programmate nell'interesse pubblico, il rapporto non può definirsi di delegazione amministrativa, che è istituto peculiare del diritto pubblico, e non può configurarsi che tra enti pubblici diversi (delegazione intersoggettiva) o tra organi diversi dello stesso ente pubblico (delegazione interorganica) ricorrendo, invece, o la figura dell'appalto, ove l'affidamento sia strettamente limitato all'esecuzione del lavoro, ovvero quella della concessione cosiddetta traslativa, caratterizzata dal trasferimento, in tutto o in parte, al concessionario dell'esercizio delle funzioni oggettivamente pubbliche (progettazione di massima ed esecutiva, direzione dei lavori, acquisizione delle aree mediante provvedimenti ablatori, ecc.) proprie del concedente e necessarie per la realizzazione delle opere ».

Di analogo tenore è la sentenza della Cassazione 22 novembre 1984, n. 6017.

Occorre ricordare, per memoria storica, che la legge in esame, attualmente in vigore, ha reintrodotto la possibilità di concessione di sola costruzione a privati, la quale, prevista dal decreto legislativo luogotenenziale 6 febbraio 1910, n. 107, era stata successivamente esclusa (cioè limitata alle sole concessioni di costruzione e gestione) dall'articolo 5 del regio decreto-legge 28 agosto 1924, n. 1396.

Stante la laconicità della normativa descritta, la dottrina ha elaborato varie figure di concessione di sola costruzione, distinguendo gli obblighi assunti dal concessionario:

a) concessione nella quale il concessionario funge da stazione appaltante (cosiddetta di committenza): in questo caso il concessionario provvede alla progettazione e alla programmazione esecutiva delle varie opere, fungendo da stazione appaltante quanto alla loro esecuzione;

b) concessione nella quale il concessionario è tenuto all'esecuzione diretta dei lavori, così come nell'appalto, dal quale si distingue per la previsione di obbligazioni aggiuntive a carico del concessionario;

c) concessione con parziale esecuzione diretta da parte del concessionario, nella quale quest'ultimo è tenuto alla esecuzione diretta, salva la facoltà di far realizzare parziali aspetti del lavoro a terzi;

d) concessione secondo la legislazione speciale, laddove cioè la legge (definita, nel caso, legge-provvedimento) individua specificamente il concessionario, o individualmente, ovvero per categoria di appartenenza.

In definitiva, il tratto saliente della concessione di opere pubbliche secondo la legge 1137 del 1929 è costituito dall'affidamento di lavori a privati senza seguire le procedure per la scelta del contraente (asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso).

## 2. L'attuazione delle direttive CEE.

Nel sistema della concessione, come sinteticamente delineato, si è inserita la legge 8 agosto 1977, n. 584 « Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della CEE ».

Tale legge, relativa agli appalti per lavori pubblici di importo superiore ad un milione di ECU, espressamente stabilisce (articolo 1, comma 3): « ai fini dell'applicazione della presente legge la concessione di sola costruzione è equiparata all'appalto »; sono inoltre vietate le artificiose divisioni dei lavori, che abbassando il relativo valore al di sotto del milione di ECU aggirerebbero le procedure della legge.

La legge in esame stabilisce in via generale l'obbligatorietà della aggiudicazione con il sistema dei pubblici incanti, della licitazione privata o dell'appalto concorso (articolo 9), nonché determinate forme di pubblicità. Peraltro, la direttiva comunitaria 26 luglio 1971, n. 305, ha istituito nelle premesse che « è necessario prevedere casi eccezionali per i quali le misure di coordinamento delle procedure

possano non essere applicate » e che « tali casi debbano però essere espressamente limitati ».

In tal senso l'articolo 5 stabilisce i casi in cui non è applicabile la legge 584 del 1977, che riguardano queste ipotesi:

a) qualora non siano state presentate offerte o le stesse siano irregolari;

b) qualora si tratti di lavori che, per loro specifiche caratteristiche, non possano essere affidati che ad un esecutore determinato;

c) qualora si tratti di lavori da effettuare nell'ambito di ricerche, esperimenti, studi;

d) qualora si tratti di lavori da eseguire con eccezionale urgenza, non « compatibile con il tempo richiesto dalle procedure previste dalla presente legge »;

e) quando si tratti di lavori dichiarati segreti;

f) quando si tratti di lavori complementari;

g) quando si tratti di lavori simili a quelli già oggetto di un precedente appalto, e salvo qualora ricorrano talune condizioni previste dalla legge. Restano, peraltro, impregiudicate, secondo la direttiva CEE, le iniziative dello Stato membro, riguardanti casi particolari.

Alla luce della disposizione di cui all'articolo 1, comma 3 della legge, dovrebbe affermarsi come il legislatore abbia chiaramente voluto equiparare la concessione di sola costruzione all'appalto. Non di meno, secondo parte della dottrina, la normativa della legge 584 del 1977 (e cioè, le procedure di scelta del contraente ivi previste anziché la trattativa privata) sarebbe applicabile solo alla concessione di sola costruzione con esecuzione totalmente o parzialmente diretta (ipotesi di cui alle lettere b) e c) del paragrafo 1) ovvero a particolare forme di concessione, da esaminare caso per caso, previste da singole leggi speciali. In base a tale interpretazione rimarrebbero fuori

dal campo di applicazione della legge n. 584 le concessioni di committenza, che, peraltro, rappresentano l'aspetto più rilevante del fenomeno delle concessioni.

Di diverso parere è stata la Corte dei conti (sezione controllo, 15 luglio 1983, n. 1370) la quale ha chiaramente affermato come nel nostro sistema normativo – in base alla legge 1137 del 1929 – siano previsti solo due tipi di concessione e cioè la concessione di sola costruzione e la concessione di costruzione e gestione e, pertanto, il legislatore ha inteso applicare la disciplina dettata dalla legge n. 584 del 1977 a tutte le concessioni di sola costruzione.

Da ultimo, occorre sottolineare come la recente direttiva CEE 89/440, recepita dalla legge comunitaria del 1990 (articolo 12) abbia ulteriormente chiarito la equiparazione della concessione di opere pubbliche agli appalti, laddove si afferma (articolo 1, lettera *d*) « la concessione di lavori pubblici è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di quelle contemplate alla lettera *a*) (in tema di appalti) ad eccezione del fatto che la controprestazione di lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo diritto accompagnato da un prezzo ». Per il recepimento, l'articolo 12 della legge delega il Governo ad emanare un decreto legislativo entro un anno dall'approvazione della legge.

### 3. La legge n. 80 del 1987.

In tema di concessione di opere pubbliche, occorre inoltre esaminare la legge 17 dicembre 1987, n. 80 « Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche ». In base all'articolo 1 di tale legge « per l'accelerazione dei propri programmi di costruzione, le amministrazioni statali, le regioni, le aziende autonome, gli enti locali e gli enti pubblici non economici hanno facoltà, per un periodo non superiore a tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, di affidare in concessione unitamente... la redazione dei progetti, le eventuali atti-

vità necessarie per l'acquisizione delle aree e degli immobili, l'esecuzione delle opere nonché la loro eventuale manutenzione ad imprese di costruzione, loro consorzi e raggruppamenti temporanei ».

La disciplina della legge 80 del 1987, nell'ambito del limite temporaneo ivi previsto, ha trovato applicazione per l'esecuzione di opere e lavori pubblici di importo superiore a venti miliardi (articolo 1, comma 2) ferma restando l'applicazione delle norme, generali e speciali, in tema di concessione (articolo 1, comma 3).

Secondo una prevalente interpretazione, tale disciplina non si applica alla concessione di costruzione e gestione, alle concessioni cosiddette di committenza, nonché, ovviamente, alle concessioni di sola costruzione, di importo inferiore a venti miliardi.

La legge 80 del 1987 prevede la pubblicazione trimestrale sulla *Gazzetta ufficiale* della Repubblica Italiana ed in quella della CEE, nonché su taluni quotidiani, dell'elenco delle opere che si intendono affidare in concessione e, nei trenta giorni successivi alla pubblicazione, le imprese debbono segnalare il loro « interesse alla gara per essere prese in considerazione » (articolo 9).

Ai sensi dell'articolo 3, la pubblica amministrazione invita tali imprese, qualora siano in possesso dei requisiti indicati nel medesimo articolo. L'affidamento della concessione avviene secondo il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa « in base ad una pluralità di elementi variabili » attinenti al prezzo, al termine di esecuzione, al costo di utilizzazione, al rendimento e al valore tecnico dell'opera che i concorrenti si impegnano a fornire ».

Occorre infine sottolineare come la pubblica amministrazione per poter ricorrere alla procedura prevista dalla legge 80 del 1987, debba adeguatamente motivare, e ciò conferma la eccezionalità del regime introdotto.

È stato segnalato come la legge 80 del 1987 introduca punti di dissenso dalla normativa CEE (direttiva 71/305) relativi:

a) al regime di selezione degli inviti, soprattutto se determinativo di un regime discriminatorio delle imprese dalla Comunità; b) alla possibilità di artificioso accorpamento dei lotti, al fine di superare l'importo di venti miliardi e rendere quindi applicabile la legge 80.

#### 4. La concessione nella legge speciale.

La legge 27 ottobre 1951, n. 1402, nell'affermare la possibilità dell'affidamento in concessione dei lavori da eseguire per l'attuazione dei piani di ricostruzione (articolo 16) non ha introdotto una disciplina derogatoria a quella contenuta nella legge 1137 del 1929 e nelle altre leggi a carattere generale sin qui esaminate, fatto salvo quanto si dirà in tema di piani di ricostruzione cosiddetti straordinari. Occorre osservare che, benché derogatorio rispetto al generale sistema di affidamento della realizzazione di opere e lavori pubblici (in relazione, soprattutto, all'importante profilo della scelta del contraente) l'istituto della concessione di opere pubbliche è stato utilizzato con frequenza dalla legislazione di settore, tanto da rappresentare più che un sistema derogatorio, un sistema « parallelo » a quello ordinario.

A tal fine, vanno segnalate, tra le altre, le concessioni relative a:

- 1) opere marittime (articolo 18 testo unico 12 aprile 1985, n. 2095);
- 2) opere idrauliche (articolo 53, testo unico 25 luglio 1904, n. 523);
- 3) ferrovie concesse all'industria privata (testo unico 9 maggio 1962, n. 1447);
- 4) bonifica integrale (articolo 13, testo unico 13 febbraio 1933, n. 215);
- 5) acque ed impianti elettrici (articolo 73, testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775);
- 6) costruzione di strade statali (legge 21 maggio 1955, n. 463);

7) costruzione di case popolari (legge 25 giugno 1949, n. 409);

8) opere di competenza della Cassa del Mezzogiorno (articolo 8, legge 10 agosto 1950, n. 646);

9) piani di bonifica montana (legge 25 luglio 1957, n. 991);

10) costruzione ed esercizio della metropolitana di Roma (legge 24 dicembre 1959, n. 1145);

11) costruzione ed esercizio delle metropolitane di competenza dei comuni e loro consorzi (legge 29 dicembre 1969, n. 1042);

12) opere per le zone terremotate in Sicilia (legge 5 febbraio 1970, n. 21);

13) costruzione di edifici postali (legge 23 gennaio 1974, n. 15);

14) edilizia scolastica (legge 5 agosto 1975, n. 412);

15) opere della II Università di Roma e dell'Università della Tuscia e di Cassino (legge 3 aprile 1970, n. 122);

16) opere per gli aeroporti civili (decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151);

17) interventi nei territori colpiti dal terremoto del 1980 (articolo 21, 22, 32 legge 14 maggio 1981, n. 219);

18) interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai mondiali di calcio (legge 29 maggio 1989, n. 205, articolo 4).

#### CAPITOLO III: L'ATTUAZIONE DEI PIANI DI RICOSTRUZIONE POSTBELLICI.

Gli interventi relativi ai piani di ricostruzione postbellica hanno interessato, come si legge nella relazione del ministro dei lavori pubblici nel corso dell'audizione avvenuta nella seduta del 7 novembre 1990, 221 comuni, su di un totale di 243 comuni che avevano fatto richiesta. Tali interventi sono stati realizzati, per la gran parte, mediante l'affidamento dei

lavori in concessione ad enti ritenuti a ciò qualificati, anche su segnalazione dei comuni interessati.

Secondo il ministro, per poter esaurire gli interventi in materia è prevista una spesa stimata di 2.100 miliardi:

1) Accantonamento prudenziale per il pagamento del saldo dei lavori e di revisione prezzi finale delle opere realizzate con pagamento differito per i quali sono in corso di approvazione i collaudi: lire 100 milioni;

2) Integrazione somme accantonate nel 1987 per revisione prezzi maturanda a seguito dell'applicazione della legge 21 dicembre 1974 n. 700: lire 1.500 milioni;

3) Perizie programmate (legge n. 843 del 1987) e non approvate per mancanza di fondi utilizzati per la revisione prezzi:

Aquino 4° lotto, lire 720 milioni;

Borzonasca 5° lotto, lire 1.100 milioni;

Cancello Arnone 5° lotto, lire 2.200 milioni;

Capua 12° lotto, lire 1.400 milioni;

Castel di Sangro 10° lotto, lire 980 milioni;

Castelforte 6° lotto, lire 442 milioni;

Castel San Nicolò 1° lotto, lire 400 milioni;

Castiglione Fiorentino 6° lotto, lire 350 milioni;

Ceprano 2° lotto, lire 650 milioni;

Minturno 4° lotto, lire 850 milioni;

Montevarchi 4° lotto, lire 350 milioni;

Orsogna 8° lotto, lire 850 milioni;

Pontecorvo 4° lotto, lire 745 milioni;

Peroli 3° lotto, lire 430 milioni;

Recco 6° lotto, lire 315 milioni;

Roccasecca 3° lotto, lire 850 milioni;

Sant'Andrea sul Garigliano 4° lotto, lire 250 milioni;

Sant'Apollinare 4° lotto, lire 350 milioni;

Sant'Elia Fiumerapido 5° lotto, lire 1.420 milioni;

San Giorgio a Liri 2° lotto, lire 470 milioni;

San Pietro Infine 3°-4° lotto, lire 515 milioni;

San Pietro Infine 3°-5° lotto, lire 650 milioni;

San Pietro Infine 3°-6° lotto, lire 650 milioni;

Valmontone 8° lotto, lire 660 milioni;

Totale lire 17.297 milioni.

Trattasi di valori risalenti al 1980 che vanno aggiornati e determinati in almeno 75 miliardi.

4) Piano di ricostruzione di Pantelleria (legge n. 526 del 1982):

Reintegro per opere già programmate (all'epoca circa 10 miliardi) 15 miliardi;

Completamento diga: 60 miliardi;

Completamento opere a terra come da progetto esecutivo già presentato: 103 miliardi;

Totale: 178 miliardi.

5) Piano di ricostruzione del comune di Macerata:

Perizia resasi necessaria in corso d'opera e frana del 1° - 2° lotto, 55 miliardi;

Perizia come sopra del 3° - 4° - 5° lotto (integrazione finanziamento), 55 miliardi;

Progetto generale 3° - 4° - 5° lotto già approvato con decreto ministeriale del 1980: 175 miliardi;

Totale: 285 miliardi.

6) Completamento piani di ricostruzione di Ancona e Ariano Irpino (leggi n. 80 e n. 363 del 1984):

Ancona:

Integrazione per lavori approvati in corso, 100 miliardi;

Perizia di completamento in sospeso, 450 miliardi;

Perizia variante e suppletiva in sospeso del 7° lotto, 62,5 miliardi;

Ariano Irpino:

Perizia in sospeso, 310 miliardi;

Totale: 922,5 miliardi.

7) Perizie di completamento pervenute senza autorizzazione:

Alfedena valori al 1987, 4.000.000.000;

Alife valori al 1987, 11.000.000.000;

Amaseno valori al 1980-1981, 2.500.000.000;

Ateleta valori al 1980-1981, 840.000.000;

Cancello Arnone valori al 1980-1981, 6.615.000.000;

Capua valori al 1980-1981, 6.764.000.000;

Cassino valori al 1987, 237.000.000.000;

Castel di Sangro valori al 1987, 16.000.000.000;

Castel San Nicolò valori al 1980-1981, 3.715.000.000;

Castiglion Fiorentino valori al 1980-1981, 3.925.000.000;

Civitanova Marche valori al 1980-1981, 21.000.000.000;

Montevarchi valori al 1980-1981, 6.415.000.000;

Rivisondoli valori al 1987, 2.000.000.000;

Totale: 322.074.000.000;

e cioè Lire 637.000 milioni a valori correnti.

Secondo il ministro, infine, per poter completare gli interventi straordinari, alla stregua delle delibere di approvazione dei lavori già intervenute, occorre un finanziamento complessivo di circa 1206 miliardi di lire, che comprende, oltre alla somma di 450 miliardi relativi ai lavori di Ancona, le ulteriori somme di 162,5 miliardi per opere di completamento nel comune di Ancona, di 285 miliardi riguardanti il comune di Macerata e di 310 miliardi riguardanti il comune di Ariano Irpino. A ciò si devono aggiungere altri 178 miliardi di lire necessari per finanziare il piano di ricostruzione di Pantelleria che — come ha accennato — è soggetto ad una disciplina del tutto differenziata.

Per completare gli interventi statali nel settore in esame occorre, quindi, prevedere un fabbisogno globale di oltre 2.100 miliardi, di cui 714.797 miliardi per interventi ordinari e 1.385,5 miliardi per gli interventi straordinari.

#### CAPITOLO IV: I PIANI DI RICOSTRUZIONE NELLA LEGISLAZIONE SPECIALE.

##### 1. *La normativa.*

Una serie di diversi problemi pongono i piani di ricostruzione « straordinari » in quanto previsti da leggi speciali, promulgate in occasione di calamità naturali.

La legge 18 aprile 1984, n. 80, di conversione del decreto-legge 28 febbraio 1984, n. 19, prevede, (articolo 15) il completamento dei piani di ricostruzione per i comuni colpiti da entrambi gli eventi sismici del 1962 e del 1980. In particolare, viene disposto:

a) la competenza del Ministero dei lavori pubblici per il completamento dei piani di ricostruzione (comma 2);

b) la esclusione di qualunque restituzione, da parte dei comuni, allo Stato delle somme da questo erogate (comma 3);

c) il completamento dei lavori, mediante concessione « da affidarsi ... sulla base delle designazioni fatte, in fase di progettazione, dalle stesse amministrazioni comunali interessate ».

Successivamente, il decreto-legge 26 maggio 1984 n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984 n. 363, al fine di favorire il completamento dell'opera di « ricostruzione », di rinascita e di sviluppo del comune di Ancona, « stabiliva (articolo 13-*novies decies*) che il piano di ricostruzione di detto comune « conserva o riprende, ancorché scaduto o decaduto, la propria efficacia sino alla sua completa attuazione così come sarà stabilita dall'amministrazione comunale ».

La citata legge, oltre a stabilire un limite di impegno venticinquennale pari a lire 30.500 milioni, dispone:

a) la competenza del Ministero dei lavori pubblici « all'attuazione e al completamento del piano di ricostruzione della città di Ancona », e ciò in via straordinaria, senza necessità, di assenso di altri ministeri; (comma 6);

b) l'attuazione e il completamento di detto piano da parte del ministero, « in conformità delle richieste del comune di Ancona »;

c) l'esclusione di qualunque restituzione da parte del comune, di quanto dallo Stato erogato (comma 6, ultima parte).

Il comma 7 dell'articolo 13 citato inserisce ulteriori norme, al fine dichiarato di raggiungere « la sollecita realizzazione e fino alla completa attuazione del piano di ricostruzione di Ancona ». In particolare viene disposto:

a) i progetti, che hanno già riportato il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed i progetti che già sono stati o saranno approvati dall'amministrazione comunale, non sono soggetti ad alcun altro parere (lettera a);

b) in ordine a tale progetto, i decreti di affidamento devono essere integralmente e immediatamente emessi (lettera a);

c) il comune, di concerto con il concessionario, ha facoltà di apportare varianti tecniche ai lavori « in aderenza alle linee fondamentali del progetto approvato ».

Infine, la legge 28 ottobre 1986, n. 730 « Disposizioni in materia di calamità naturali » ha previsto (articolo 3, comma 6):

a) che le disposizioni dell'articolo 13-*novies decies* si applicano ai comuni di cui all'articolo 16, primo comma, del decreto-legge 16 marzo 1973, n. 31 convertito con modificazioni dalla legge 17 maggio 1973, n. 205 (Macerata) nonché a quelli di cui all'articolo 15 della legge 80 del 1984 (i comuni colpiti dagli eventi sismici del 1962 e del 1980: ad es. Ariano Irpino) ed all'articolo 13-*undicies* del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363;

b) che le varianti alle previsioni dei piani di ricostruzione, approvati dai comuni, non sono soggette ad alcuna ulteriore approvazione e le spese in esse comprese sono immediatamente eseguibili;

c) che i piani di ricostruzione devono intendersi come piani particolareggiati del PRG, al quale devono essere adeguati mediante apposite varianti.

Occorre, da ultimo, ricordare sul tema la legge 7 agosto 1982, n. 526 che ha previsto un impegno trentennale di lire 4.000 milioni per il completamento del piano di ricostruzione di Pantelleria.

#### CAPITOLO V: I PIANI DI RICOSTRUZIONE DI ARIANO IRPINO.

La vicenda relativa al piano di ricostruzione di Ariano Irpino è riepilogata

nella « Relazione generale » della Direzione generale edilizia statale del Ministero dei lavori pubblici » (pagine 14-29).

Da tale relazione e dalla audizione del sindaco di Ariano Irpino in data 21 novembre 1990 (pagine 6-11 verbali della seduta) emerge che, nel comune di Ariano, occorrono importi per un totale complessivo di circa lire 310 miliardi.

Si riassumono i momenti fondamentali dell'attuazione del piano di ricostruzione:

1) con decreto ministeriale 6 maggio 1963, n. 1629 il ministro si sostituisce al comune di Ariano nella attuazione del piano;

2) con deliberazione del consiglio comunale 25 maggio 1984, n. 99 veniva approvato il progetto esecutivo, datato 13 aprile 1984, presentato dall'ente concessionario società Adriatica costruzioni, limitatamente a taluni stralci, e relativo a lavori di completamento del III e IV lotto del piano di ricostruzione;

3) con nota ministeriale del 3 ottobre 1985, n. 999, il ministero restituisce al comune il progetto datato 13 aprile 1984, perché « stante la straordinarietà dell'autorizzazione di spesa, gli interventi richiesti dovevano risultare rigorosamente contenuti nei limiti del finanziamento accordato »; il finanziamento, previsto dalla nota ministeriale 946 dell'11 aprile 1985, è di 18 miliardi;

4) il comune, con deliberazione 7 giugno 1986, n. 818 approvava uno stralcio del citato progetto;

5) il ministero, con decreto ministeriale 28 luglio 1986, n. 753 approvava lo stralcio del progetto, nell'importo di lire 22 miliardi e 410 milioni, e l'affidamento in concessione della società Adriatica costruzioni, individuata dal comune, già concessionaria dei lavori dei lotti 2-3-4 del piano originario;

6) a seguito della autorizzazione della complessiva spesa di 40 miliardi, ai sensi della legge 730 del 1986, veniva individuato come ammissibile a tale be-

neficio il solo comune di Ariano Irpino, e pertanto, l'importo della concessione veniva innalzato a lire 62 miliardi e 410 milioni (22 miliardi e 410 milioni già autorizzati + 40 miliardi). Occorre però notare che il progetto esecutivo integrale delle opere, secondo prezzi aggiornati al 31 dicembre 1985, ammontava a lire 220 miliardi e 466.239.262;

7) nel corso dei lavori, con delibera del consiglio comunale del 19 dicembre 1988 n. 328, il comune di Ariano Irpino approvava un progetto di variante e suppletiva, chiedendo che lo stesso venisse finanziato nei limiti dei fondi disponibili e affidato in concessione;

8) il Consiglio superiore lavori pubblici, con voto n. 299 del 1° giugno 1989, non ha espresso il proprio parere su tale progetto, in quanto il progetto-base era stato approvato dal solo consiglio comunale;

9) poiché erano pervenuti elaborati relativi al progetto in variante, nonché richieste particolari dell'ufficio di Avellino, veniva nuovamente richiesto dal ministero, il parere del Consiglio dei lavori pubblici;

10) il Consiglio superiore lavori pubblici in data 12 gennaio 1990, n. 335 accordava il proprio parere favorevole. Si legge, però, nel detto parere che il Consiglio « può verificare solamente la concessione e la compatibilità delle varianti stesse con l'anzidetta impostazione generale, oltre che valutare le opere singolarmente considerate » (pagina 142). Solo in tali limiti, stante l'espresso richiamo effettuate nel dispositivo del parere, lo stesso può intendersi come « meritevole di approvazione »; l'importo del progetto di variante e suppletivo ascenderebbe a lire 284.479.607.638 per lavori, per un totale complessivo di circa 310 miliardi. Occorre ricordare che la somma impegnata era pari a lire 62.410.000.000 (vedi punto 4);

11) con delibera della giunta municipale del 24 novembre 1990, n. 1454, il

comune di Ariano, preso atto della mancata emissione del decreto di approvazione della perizia di variante e suppletiva datata 7 novembre 1988 (cioè quella approvata dal Consiglio comunale in data 10 dicembre 1988) ha deciso di sospendere i lavori in corso da parte dell'ente concessionario.

#### CAPITOLO VI: IL PIANO DI RICOSTRUZIONE DI MACERATA.

Il piano di ricostruzione di Macerata, approvato con decreto ministeriale del 17 maggio 1963, n. 1685, venne affidato in concessione, relativamente ai lavori del 1° lotto, alla società Adriatica costruzioni, a seguito di indicazioni del concessionario operata dallo stesso comune di Macerata (lettera 12 aprile 1963, protocollo n. 10763).

Il primo lotto affidato prevedeva lavori per un importo di 150 milioni.

Il secondo lotto, per l'importo di 350 milioni, venne affidato ugualmente alla società Adriatica costruzioni, come da nota ministeriale del 29 febbraio 1964.

Essendosi rese necessarie varianti al progetto relativo al primo lotto, il concessionario presentò un unico progetto, per l'importo di 500 milioni, progetto che, contestualmente all'affidamento alla concessionaria, venne approvato con decreto ministeriale 14 novembre 1964, n. 4923.

A seguito del terremoto del novembre/dicembre 1972, essendo state destinate provvidenze in favore dei piani di ricostruzione (decreto-legge 16 marzo 1973, n. 31, convertito in legge .....), il comune di Macerata chiese, con deliberazione del consiglio comunale 12 settembre 1974, n. 250, di destinare i fondi disponibili per completare la circolazione esterna - di cui ai lavori del primo e secondo lotto - e di affidare gli ulteriori lavori sempre al concessionario società Adriatica costruzioni.

Successivamente, su conforme parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 954 del 15 dicembre 1977 vennero inserite in progetto alcune opere ritenute

necessarie (e già stralciate per mancanza di copertura finanziaria); l'esecuzione delle opere venne affidata dal ministero allo stesso concessionario, con decreto ministeriale 16 dicembre 1977, n. 7024.

A seguito della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (ed agli stanziamenti ivi previsti) il ministero destinava la somma di 10 miliardi ai lavori del III, IV e V lotto del piano di Macerata; con decreto ministeriale 8 febbraio 1980, n. 314 approvava il progetto generale dei lotti suddetti ed affidava al concessionario unico l'esecuzione del progetto generale e al momento del progetto di terzo stralcio per lire 32.500 milioni circa. Con decreto ministeriale n. 1874 del 5 agosto 1982, che confermava l'impegno di spesa dei 32.500 milioni circa, veniva approvata una variante al progetto generale autorizzata con nota n. 710 del 13 luglio 1984 e n. 1347/1192 del 28 marzo 1985.

Il Ministero dà atto, nella propria relazione generale, della applicazione della revisione prezzi, secondo la legge 21 dicembre 1974, n. 700. Tale legge (articolo unico, comma 4) prevedeva tra l'altro che « per la corresponsione dei compensi revisionali può essere utilizzata, senza necessità di provvedimenti specifici, la somma globale impegnata per la esecuzione dei lavori finché non si provveda alla integrazione dei fondi destinati ai compensi stessi... ».

La corresponsione dei compensi revisionali, nel caso del piano di ricostruzione di Macerata, portava all'esaurimento dei fondi e quindi alla sospensione dei lavori.

Veniva, quindi, richiesto dal Ministero alla Avvocatura dello Stato se fosse possibile applicare, per l'aggiornamento dei prezzi, la disciplina dell'articolo 33 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

Tale norma, al fine di porre un freno al meccanismo della revisione prezzi, ha introdotto norme restrittive.

In particolare:

a) ha vietato la facoltà di procedere a revisione prezzi per i lavori relativi ad opere pubbliche di durata inferiore all'anno (comma 2);

b) ha subordinato il meccanismo della revisione prezzi per lavori di durata superiore all'anno a precise condizioni, e precisamente l'aumento o diminuzione dell'importo complessivo della prestazione superiore al 10 per cento per effetto di variazioni dei prezzi correnti intervenuti successivamente all'aggiudicazione e, in ogni caso, ha vietato l'applicazione del meccanismo per i lavori eseguiti nel primo anno e per le somme relative ad anticipazioni (comma 3);

c) ha introdotto la facoltà esercitabile dalla pubblica amministrazione di stipulare il cosiddetto contratto a prezzo chiuso (comma 4).

L'Avvocatura generale dello Stato, con parere 26 luglio 1989, dava risposta negativa al quesito, rilevando che, in base ai commi 2 e 5 dell'articolo 33 citato, la legge n. 41 del 1986 fa espresso riferimento ad opere pubbliche future « da appaltarsi, da concedere o da affidarsi... » ovvero a contratti aventi ad oggetto forniture o servizi aggiudicati successivamente all'entrata in vigore della legge in esame.

A seguito di fatti nuovi verificatisi nel corso dei lavori, quali movimento franoso, sorprese geologiche, veniva redatta dal concessionario una perizia di variante e suppletiva in data 31 gennaio 1990.

Tale perizia, sottoposta all'esame del Consiglio superiore lavori pubblici con voto 21 giugno-26 luglio 1990, n. 125, riportava parere favorevole. Nel parere citato, il Consiglio superiore si faceva carico altresì di un raffronto tra il calcolo dei prezzi di concessione revisionati ed i prezzi di mercato, individuando nel 7 per cento la percentuale di riduzione da applicare ai prezzi contrattuali revisionati, per effetto del detto raffronto.

Con propria nota 15 novembre 1990, n. 728, il Ministero dei lavori pubblici ha chiesto l'adesione del concessionario alla riduzione nella percentuale massima del 7 per cento sui prezzi originari di contratti aggiornati con il meccanismo della revisione prezzi.

La società concessionaria, con nota 23 novembre 1990, premesso di non essere tenuta ad accettare variazioni dei prezzi, per spirito di collaborazione addiveniva « a concedere l'ulteriore miglioramento del 5 per cento sui prezzi aggiornati alla data dell'1 novembre 1990, aggiornamento da effettuarsi in base alla quota di incidenza prevista nel disciplinare di concessione » ed a condizione del permanere invariate tutte le altre clausole contrattuali.

In base a quanto dichiarato dal ministero, con la « Relazione sui piani di ricostruzione post-bellici » allegata all'audizione del Ministero dei lavori pubblici del 7 novembre 1990, per il completamento del piano di ricostruzione di Macerata occorrono ancora allo stato fondi per 285 miliardi.

Occorre ancora precisare che negli anni 1980-1981 l'amministrazione comunale di Macerata ha deliberato ulteriori necessari lavori di completamento e modifica del piano di ricostruzione, per 4.250 milioni ridotti a 2.455 milioni dal Consiglio superiore lavori pubblici con voto 18 giugno 1981, n. 240.

Infine, va sottolineato che il sindaco di Macerata, con ordinanza 26 giugno 1989, n. 67 preso atto che i lavori del III, IV e V lotto, di cui al relativo progetto generale, erano già stati approvati con decreti ministeriali 16 dicembre 1975, n. 4370 e 8 febbraio 1980, n. 314, ha in primo luogo, ordinato alla società concessionaria di riprendere i lavori, in secondo luogo, ha diffidato il Ministro dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge 730 del 1986, a « provvedere alla immediata ed integrale emissione del decreto di affidamento e finanziamento all'ente concessionario ».

#### CAPITOLO VII: IL PIANO DI RICOSTRUZIONE DI ANCONA.

##### 1. La concessione del VII lotto (cosiddetta prima concessione).

Il Ministero dei lavori pubblici dispose l'intervento statale per l'attuazione del

piano di ricostruzione di Ancona (già approvato con decreto ministeriale 20 settembre 1946, n. 1687) con decreto ministeriale 14 novembre 1952, n. 3264, ai sensi dell'articolo 15 della legge 1402 del 1951.

La relazione ministeriale dà atto della realizzazione, nel corso degli anni dal 1954 al 1960, di sei lotti, tutti regolarmente collaudati. Tali lotti sono stati realizzati da due diverse concessionarie: il I e il II lotto dalla società ENCALPES di Roma, i rimanenti dalla società Alessi Lanari di Ancona.

Con nota 28 maggio 1973, n. 1888, il Ministero dei lavori pubblici, previo finanziamento per 200 milioni del VII lotto del piano di ricostruzione, proponeva l'affidamento in concessione dei detti lavori alla società Adriatica costruzioni di Ancona.

La successiva nota ministeriale 20 novembre 1974, n. 4035, indirizzata alla società Adriatica costruzioni, conferma che la nota precedente non riguardava l'affidamento in concessione (come vuole la relazione ministeriale) ma una mera proposta. Con la nota si dà atto della mancata proroga della validità del piano di ricostruzione, e pertanto « con la presente si recupera il finanziamento stesso, salvo a riproporlo quando sarà stata emanata la legge che proroghi la validità del predetto piano e saranno stanziati i relativi fondi ». Nella lettera, il ministero fa esplicito riferimento alla « proposta » di « esaminare la possibilità di eseguire le opere del VII lotto ». Sul punto, occorre osservare che sia il finanziamento (secondo quanto sostenuto in relazione) che la revoca sono decisi dal Ministro non già con propri provvedimenti formali, ma nel corpo di lettere inviate ad un privato; privato che, peraltro, in quel momento non era legato da alcun rapporto con la pubblica amministrazione scrivente.

Con lettera del 7 gennaio 1975, protocollo n. 1132, inviata la Ministero dei lavori pubblici, il sindaco di Ancona, preso atto del finanziamento di lire 200 milioni e dell'affidamento in concessione di cui alla nota 28 maggio 1973, n. 1888,

comunicava al predetto ministero che, con delibera di giunta 12 marzo 1974, n. 178, ratificata dal Consiglio, era stato stabilito in variante al piano di ricostruzione di realizzare una strada e « di invitare la società concessionaria Adriatica costruzioni a redigere il progetto esecutivo, nonché il progetto stralcio nei limiti dei 200 milioni come sopra finanziati ».

La successiva nota del Ministero del 7 aprile 1975, di risposta alla lettera del sindaco di Ancona del 7 gennaio 1975, afferma:

1) l'incarico affidato alla società Adriatica costruzioni « non trova fondamento giuridico e finanziario », in quanto è ben nota al comune la intervenuta scadenza del piano di ricostruzione;

2) le varianti ai piani di ricostruzione, ai sensi dell'articolo 10 legge 1402 del 1951 sono ammissibili solo « per il superamento di difficoltà esecutive delle opere originariamente previste, e non come varianti di carattere urbanistico »;

3) il sistema di esecuzione in concessione a pagamento differito, nel sistema della legge 1402 del 1951 « riveste carattere eccezionale – rispetto ai normali sistemi di gara – appunto per la urgenza e la limitatezza della opere da realizzare »;

4) infine, per quanto riguarda la facoltà di incarico esercitata dal comune, il ministero fa presente che « la società cui codesto comune si è rivolto è bene a conoscenza che le incombenze dei piani di ricostruzione per i quali è intervenuto questo ministero non possono essere date che da questa amministrazione medesima ».

Successivamente, con la legge 10 maggio 1976, n. 261, veniva prorogata al 31 dicembre 1980 la validità dei piani di ricostruzione ed il comune di Ancona con lettera del 26 ottobre 1976, ritrasmetteva il progetto « a suo tempo redatto dall'ente concessionario » (così si esprime la relazione) chiedendo l'emissione del decreto di approvazione.

A tale lettera facevano seguito:

1) Nota ministeriale del 6 novembre 1976, n. 3614, con la quale si restituiva il progetto e si affermava che « qualora venga ripristinato il finanziamento di 200 milioni, il progetto esecutivo, comprensivo di tutte le spese, dovrà essere limitato al finanziamento che sia disposto e dovrà essere rimesso a questo ministero tramite l'ufficio del Genio civile di Ancona.

2) Nota del 17 ottobre 1977, n. 10610, del Genio civile di Ancona, per la rimessione del progetto al ministro.

3) Voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici del 31 ottobre 1977, n. 756. Con tale voto il Consiglio dei lavori pubblici esprimeva parere favorevole in linea tecnica al progetto generale del VII lotto, per una spesa complessiva di 21.600 milioni; parere favorevole in linea tecnica e amministrativa del progetto di piano stralcio, per l'importo di 230 milioni; infine, parere favorevole all'affidamento in concessione alla società Adriatica costruzioni. Nelle premesse, il Consiglio superiore dà atto che il comune di Ancona, con la delibera della giunta del 12 marzo 1974, n. 178, sopra richiamata « ordinava alla concessionaria, in diffinità di quanto precedentemente stabilito di redigere, d'intesa con l'Ufficio tecnico comunale, il progetto esecutivo dell'intera strada Nord-Sud nonché lo stralcio nei limiti di 200 milioni ».

4) Decreto del 25 novembre 1977, n. 5817, Ministero dei lavori pubblici, con il quale era approvato il progetto di 1° stralcio per l'importo di lire 210.542.000 e i relativi lavori erano affidati in concessione alla società Adriatica costruzioni.

La legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria), ha stanziato ulteriori fondi per l'attuazione dei piani di ricostruzione (articolo 40).

Con lettera 5 marzo 1979, n. 11372, il comune di Ancona, premesso che con decreto ministeriale 25 novembre 1977,

n. 5817, « è stato approvato il progetto generale relativo ai lavori in oggetto, per l'importo di lire 21.600.000.000 », chiedeva « che venga sollecitamente emesso il decreto per il completamento dei lavori in corso di esecuzione ». In realtà con il decreto ministeriale richiamato dal comune, il ministero aveva approvato il solo progetto stralcio per l'importo di lire 210 milioni.

Tale richiesta era comunque sufficiente a mettere in moto la procedura presso il ministero, procedura che ha, alla data dell'11 gennaio 1980, una sua fase essenziale. In tale giorno, infatti:

a) il ministero, con nota n. 24, richiede nuovamente il parere alla « Commissione per il parere sugli appalti » ex articolo 19 decreto-legge 124 del 1965, convertito in legge 13 maggio 1965, n. 431, avendo « determinato di finanziare la spesa di lire 22.000.000.000 per il completamento dei lavori in oggetto;

b) con la medesima nota n. 24, inviata anche all'« ente concessionario società Adriatica costruzioni Ancona », il ministero, incidentalmente, esprime « nulla osta all'affidamento in concessione dei succitati lavori alla Adriatica costruzioni Ancona s.r.l. », vale a dire i lavori finanziati per lire 22 miliardi, di cui al progetto 6 febbraio 1975. È da precisare che la società Adriatica costruzioni s.r.l., già « concessionaria ai sensi del decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817 (si tratta dei lavori di cui al progetto stralcio per circa lire 210 milioni), con propria lettera 5 gennaio 1980 comunicava la costituzione della società « Adriatica costruzioni Ancona, con la stessa composizione sociale e lo stesso amministratore » e precisava testualmente: « Tanto si comunica perché ogni provvedimento relativo al piano di ricostruzione di Ancona venga intestato alla Adriatica costruzioni Ancona s.r.l. », con sede in Ancona, via Trieste 19, cui competerà ogni obbligo e diritto, anche per quanto corrisposto e maturato medio tempore ». Una ulteriore lettera, datata 7.1.1980 era inviata dalla nuova società, la quale

pregava il ministero « di tenere presente che ogni provvedimento relativo al piano di ricostruzione di Ancona dovrà essere intestato a questa società ... »;

c) con nota n. 435, inviata al comune di Ancona, al provveditorato regionale alle opere pubbliche e all'ente concessionario Adriatica costruzioni Ancona s.r.l., il ministero, in riferimento alla citata richiesta del comune 5 marzo 1979, n. 11372, comunica di avere « determinato di finanziare i lavori in oggetto (cioè quelli del progetto generale del 6 febbraio 1975) per lire 22 miliardi.

Con la decisione della « commissione per il parere sugli appalti », reso il 22 gennaio 1980, viene affrontato il problema della legge 584 del 1977 e della sua applicazione ai lavori che si intendono affidare in concessione. È opportuno ricordare (vedi capitolo II) che la legge 8 agosto 1977, n. 584, in attuazione di direttiva CEE, all'articolo 1 precisa: « ai fini dell'applicazione della presente legge, la concessione di sola costruzione è equiparata all'appalto »; si richiama quanto esposto al capitolo II circa le precisazioni offerte, sul punto, da dottrina e giurisprudenza.

La Commissione stessa parte dal presupposto che, nel caso di specie, si tratti di concessione di sola costruzione. Tuttavia, essa non ritiene applicabile al caso di specie la disciplina della legge 584 del 1977 in quanto « la realizzazione dell'opera, nel caso concreto di cui trattasi, è condizionata ad un finanziamento che, per il combinato disposto dall'articolo 40 della legge 843 del 1979 e dell'articolo 2 della legge 933 del 1977 è disponibile e può essere legittimamente impiegato solo se diretto ad attuare quella determinata opera prevista in un determinato progetto, già approvato in linea tecnica, che è appunto quello redatto dal concessionario, a ciò debitamente autorizzato. In altri termini, il concessionario vanta la proprietà del progetto, alla realizzazione del quale è vincolata la disponibilità dei fondi stanziati dalla legge. Da qui consegue che, comprendendo la concessione

anche la realizzazione dell'opera, l'esecuzione di essa non può che essere affidata allo stesso concessionario, autore del progetto ».

A seguito del parere della Commissione, reso in data 22 gennaio 1980 e di nuovo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici (voto 19 giugno 1980, n. 126) il Ministero dei lavori pubblici con decreto 26 giugno 1980, n. 1319, approvava il progetto 6 febbraio 1975, aggiornato in data 10 ottobre 1977, dell'importo di lire 22.210.542.000, redatto dalla concessionaria società Adriatica costruzioni ed affidava i lavori in concessione alla società Adriatica costruzioni Ancona s.r.l.

Come si riferisce anche nella relazione ministeriale, le opere oggetto della concessione consistevano nella costruzione dell'intera strada Nord-Sud per collegare il centro urbano con il centro residenziale in corso di costruzione destinato ai terremotati, con il nuovo centro universitario e con la variante alla strada statale 16 Adriatica.

Successivamente, il consiglio comunale di Ancona, con delibera 27 maggio 85, n. 1045 approvava ai sensi del comma 7, lettera b) dell'articolo 13-*novies decies* della legge 363 del 1984, il progetto datato 27 aprile 1985 relativo alla perizia di variante e suppletiva dei lavori del VII lotto del piano di ricostruzione.

Con successiva delibera 15 luglio 1986, n. 1935, il consiglio comunale approvava la perizia di variante e suppletiva agli espropri.

Infine, con ulteriore delibera 26 gennaio 1987, n. 171 il consiglio comunale riapprovava il progetto di variante e suppletivo 27 aprile 1985, redatto dalla concessionaria, alla luce dei rilievi mossi dal Ministero dei lavori pubblici. Si legge, infatti, nella deliberazione che il ministero, con nota 16 gennaio 1987, n. 149 « ha precisato che la formula con cui la predetta perizia è stata approvata non è idonea a porre in essere la procedura semplificata di cui all'articolo 13-*novies decies* della legge 24 luglio 1984, n. 363 ».

Con decreto 14 febbraio 1987, n. 254, il ministero ha ammesso ad ulteriore finanziamento « per il momento, limitatamente alla somma attualmente disponibile di lire 3.500.000.000, occorrente per la maggiore spesa relativa alla definizione del procedimento espropriativo.

Pertanto, come risulta anche dalla relazione ministeriale, per il completamento dei lavori del VII lotto del piano di ricostruzione di Ancona, occorre ancora un ulteriore finanziamento pari a lire 62.500.000.000.

## 2. La concessione per il completamento del VII lotto (cosiddetta II concessione).

Con deliberazione della giunta municipale 15 gennaio 1980, n. 90, il comune di Ancona « rilevata la necessità di completare, al fine di decongestionare il caotico traffico cittadino, in modo organico e funzionale la viabilità urbana, avviata a soluzione con il finanziamento del VII lotto », ordinava alla società concessionaria Adriatica costruzioni Ancona s.r.l. « la predisposizione degli elaborati progettuali esecutivi » dei lavori indicati nella planimetria redatta dagli uffici comunali, e ciò nelle more della autorizzazione del ministero alla suddetta concessionaria « a redigere il progetto esecutivo generale di completamento di detto VII lotto », in conformità della planimetria redatta dall'ufficio tecnico comunale.

Successivamente con ulteriore deliberazione di Giunta del 23 luglio 1980, n. 1199 il comune di Ancona - « considerato che il prolungamento dell'asse Nord-Sud ... comporterà un notevole aumento dei volumi di traffico ... per cui risulterà più critica l'attuale situazione degli incroci » - ordinava sempre al medesimo concessionario di redigere gli ulteriori elaborati, nell'attesa dell'approvazione ministeriale del progetto esecutivo.

I suddetti due elaborati, consegnati dal concessionario rispettivamente il 23

giugno 1980 ed il 26 novembre 1980 erano datati 15 maggio 1980 e 26 novembre 1980.

Con deliberazione della Giunta del 17 marzo 1981, n. 468 (che negli atti è stata allegata in maniera incompleta, senza la parte dispositiva) veniva approvata la perizia di completamento di lavori del VII lotto.

Con voto n. 209 del 23 aprile-14 maggio 1981, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, al quale il progetto 15 maggio-26 novembre 1980 era stato inviato, con nota 17 aprile 1981, n. 489 dalla Direzione generale dell'edilizia statale, esprimeva parere favorevole sul progetto in linea urbanistica e tecnica; dichiarava che « le opere previste in tale progetto sono strettamente connesse, integrative e di completamento di quelle in corso di esecuzione con il progetto già finanziato con decreto ministeriale n. 1310 del 26 giugno 1980; esprimeva infine l'opportunità di affidare la realizzazione dei predetti lavori alla società concessionaria Adriatica costruzioni di Ancona.

Occorre segnalare che, nel trasmettere il progetto per il parere, la direzione generale per l'edilizia statale esprimeva una serie di considerazioni e perplessità:

1) la competenza del ministero riguarda solo il completamento dei lotti iniziati;

2) il progetto è pervenuto direttamente dal comune e cioè senza relazione del provveditorato alle opere pubbliche;

3) non risulta dagli atti se i nuovi lavori rientrano nelle previsioni del piano di ricostruzione che peraltro è scaduto il 31 dicembre 1980;

4) se i lavori del nuovo progetto dovessero considerarsi come nuovo intervento sorgerebbe il problema della competenza regionale, ai sensi dell'articolo 92 decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, e quindi « ove si tratti di nuovo intervento, il progetto dovrebbe essere restituito ».

Occorre ancora sottolineare come la giunta municipale di Ancona con delibera

12 maggio 1981, n. 750 (non presente negli atti ma riportata per buona parte nel parere del Consiglio superiore lavori pubblici) richiamati i due progetti redatti dalla concessionaria, chiedeva tra l'altro l'ulteriore intervento statale.

Su tale fase della procedura, bisogna fare alcune considerazioni talune relative alla materiale possibilità di esaminare gli atti, altre relative ai comportamenti delle autorità amministrative.

Quanto agli atti occorre osservare come due fondamentali delibere, necessarie per la comprensione dell'iter della II concessione alla società Adriatica costruzioni Ancona non sono a perfetta conoscenza della Commissione e precisamente la n. 468 del 1981 in quanto fotocopiata in parte, con esclusione di tutta la parte dispositiva, e la n. 750 del 1981 in quanto non presente fra gli atti (se ne conosce solo per il richiamo fatto nel parere del Consiglio superiore lavori pubblici). È da notare che su tale delibera il sindaco di Ancona, nel corso della sua audizione del 15 novembre 1990 (pagina 8 del resoconto stenografico relativo) così si esprime: « nel 1981 furono emanate due delibere fondamentali la n. 468 e la n. 750, che poi vennero trasfuse nel decreto di concessione del ministro Nicolazzi ».

Dopo l'approvazione dell'articolo 13-*novies decies* della legge 24 luglio 1984, n. 363 il Ministro dei lavori pubblici con decreto 6 marzo 1985, n. 291, vista la ministeriale 20 febbraio 1985, n. 260 disciplinante le condizioni per la concessione e l'atto di sottomissione 23 febbraio 1985 della società Adriatica costruzioni Ancona, approvava il progetto 15.5 del 26 novembre 1980, relativo al prolungamento dell'asse Nord-Sud, in corso di costruzione con il VII lotto del piano di ricostruzione; precisava che i lavori dovevano essere condotti solo ed esclusivamente nell'ambito della somma di lire 173.532.843.190 milioni; affidava la realizzazione degli stessi, in concessione, alla società Adriatica costruzioni Ancona, prevedendo che « trattasi di nuova concessione posta in essere ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13 -*novies decies* ». Va

sottolineato, peraltro, che, pur limitandosi l'importo dell'affidamento alla somma riportata, nel decreto si prevedeva per l'ultimazione dei lavori, un tempo di 2892 giorni lavorativi, pari a circa dodici anni.

Con successivo decreto 4 aprile 1985, n. 434 il ministro dei lavori pubblici, a seguito di rilievi della Corte dei conti, provvedeva a rideterminare il quadro economico, integrandolo della disponibilità esistente di lire 2.717.520.000 e pertanto alla approvazione del detto quadro economico nell'importo di lire 177.586.717.000.

La nota del 20 febbraio 1985, n. 260 accettata dal concessionario conteneva talune clausole, poi trasfuse nel decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291. In particolare era previsto:

a) « la concessione attuativa viene accordata nel limite delle somme autorizzate dalla legge per cui, qualora esse non consentano la realizzazione dell'intero progetto, i lavori dovranno essere ricondotti solo ed esclusivamente nell'ambito delle somme disponibili ». Si precisava altresì che « in siffatta evenienza codesto concessionario nulla avrà a pretendere a qualsiasi titolo »;

b) « il comune di Ancona, di concerto con codesto concessionario, ha facoltà di apportare varianti tecniche ai lavori in aderenza alle linee fondamentali del progetto approvato, sempre però nei limiti della spesa autorizzata e disponibile dandone comunicazione con i relativi atti al provveditorato alle opere pubbliche di Ancona ». Come si può notare in questo caso il ministero adotta la stessa interpretazione dell'articolo 13-*novies decies*, comma VII, lettera b) della legge 363 del 1984 e cioè che con tale norma ci si intende riferire alle mere varianti tecniche e non già alle varianti tecniche e suppletive.

Successivamente, con nota 22 maggio 1985, n. 644, il ministero richiamava l'attenzione del concessionario e del comune di Ancona sul fatto che i lavori dovranno essere ricondotti solo ed esclu-

sivamente nell'ambito delle somme disponibili, sollecitando altresì il comune perché, unitamente al concessionario, provvedesse al collaudo parziale di opere funzionali.

### 3. Progetti per la viabilità portuale e gli ulteriori progetti di completamento.

Con ulteriore nota 28 novembre 1986, n. 1108, il ministero, preso atto che il comune di Ancona con delibera 6 agosto 1985, n. 2338, aveva approvato il progetto relativo alla viabilità urbana in ambito portuale, considerato che per effetto di variazioni sull'aliquota IVA, ridotta al 2 per cento, era possibile destinare a lavori l'ammontare di circa 180 miliardi, riteneva di non poter disattendere la richiesta formulata dal comune e informava che « con coevo provvedimento (non presente negli atti trasmessi) da registrare alla Corte dei conti è stata disposta la concessione dell'esecuzione dei lavori previsti dai predetti decreti ministeriali nn. 291 e 434 e dalla deliberazione di codesto comune » in tale modo, praticamente, il ministero approvava l'esecuzione sia dei lavori di cui al progetto 15.5 del 26 novembre 1980, sia quanto approvato dal comune con la citata delibera (non presente in atti) n. 2338 del 1985. Comunque, il ministero precisa che, benché i lavori ammontassero complessivamente a lire 264.900.646.218 le disponibilità sussistenti (entro le quali dovevano intendersi eseguibili i lavori da parte del concessionario) ammontavano a circa 180 miliardi. A questo punto occorre rilevare come la documentazione trasmessa dal Ministero appare particolarmente carente in quanto non risultano agli atti le numerose deliberazioni del comune di Ancona, delle quali è traccia — anche in relazione alla successiva cronologia — nel parere 25 agosto 1987, n. 316 al quale necessariamente si rimanda.

Giova sottolineare comunque che con tale parere venne espresso voto favorevole alla « perizia di variante e suppletiva datata 21 gennaio 1987 » al progetto 15.5

del 26 novembre 1980, relativo al completamento del VII lotto del piano di ricostruzione di Ancona. L'importo dei lavori di cui alla predetta perizia di variante, come si deduce dai vari atti e segnatamente dalla nota 31 ottobre 1990, n. 8646 dello stesso Consiglio Superiore lavori pubblici ammonta a lire 450 miliardi, « con una eccedenza di lire 550 miliardi rispetto allo stanziamento (450 + 100 del precedente progetto approvato per 280 ma finanziato per 180) ».

È bene ricordare che a tale eccedenza di 550 miliardi vanno ulteriormente aggiunte lire 62.500.000.000 relative alla perizia di variante e suppletiva dei lavori del VII lotto, di cui alla delibera del comune di Ancona 27 maggio 1985, n. 1045. In tal senso trova quindi conferma la somma di lire 612,5 miliardi per il completamento del piano di ricostruzione di Ancona di cui alla relazione allegata al resoconto della seduta 7 novembre 1990 (audizione del ministro, onorevole Prandini).

Stante la mancata emissione del decreto di affidamento dei lavori, in (presunta) applicazione dell'articolo 13 *novies decies*, comma 7, lettera *a*) della legge 363 del 1984, la società Adriatica costruzioni Ancona si è rivolta in via di urgenza, ex articolo 700 del codice di procedura civile al pretore di Roma perché questi (come si legge nel testo dell'ordinanza 21 luglio 1990) « accerti e dichiari, in via strumentale ed urgente, che il ministro dei lavori pubblici è tenuto ad emettere in favore di essa ricorrente, in quanto concessionaria dei lavori di attuazione del piano di ricostruzione della città di Ancona, il relativo provvedimento di affidamento, come previsto dalla legge 24 luglio 1984, n. 363 » e, segnatamente, dal citato articolo 13-*novies decies* comma 7, lettera *a*).

Il pretore di Roma in accoglimento del predetto ricorso, con ordinanza resa dopo aver udito le parti, e depositata il 21 luglio 1990, ha dichiarato che il Ministero dei lavori pubblici è tenuto ad emettere immediatamente in forza di legge in favore della società ricorrente... il relativo decreto di affidamento ».

Il pretore basa la propria decisione cautelare su queste considerazioni:

1) si afferma la giurisdizione del giudice ordinario in quanto la posizione giuridica del ricorrente concessionaria dei lavori va qualificata come diritto soggettivo e ciò sia perché il decreto di affidamento ai sensi dell'articolo 13-*novies decies*, comma 7, lettera a) « costituisce atto dovuto e da attuare con immediatezza, essendo meramente esecutivo dell'assunta volontà deliberativa della pubblica amministrazione comunale », sia in quanto in favore del concessionario si sarebbero già verificati i presupposti di legge, vale a dire il parere positivo del Consiglio superiore lavori pubblici e l'approvazione del comune di Ancona;

2) è ammissibile la tutela cautelare di urgenza in funzione meramente cautelativa, soprattutto quando tali provvedimenti sono l'unico rimedio per ovviare ad un pregiudizio irreparabile determinato dalla contestazione o misconoscimento di un diritto;

3) il « pregiudizio imminente e irreparabile » cui la pronuncia *ex* articolo 700 codice di procedura civile dovrebbe ovviare è costituito dalla imminenza dell'approvazione della legge finanziaria e di bilancio dello Stato con il rischio che il Ministero lavori pubblici non effettui la previsione di spesa con richiesta di apposito stanziamento per la necessaria copertura finanziaria ».

A seguito di tale pronuncia cautelare il Ministero lavori pubblici ha richiesto il parere del Consiglio di Stato e il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Tale ultimo organo consultivo, con parere del 31 ottobre 1990, n. 8446, premessa la propria non stretta competenza vertendosi su aspetti giuridici e non tecnici, ha concluso affermando che l'articolo 13-*novies decies* più volte citato « va interpretato secondo il principio generale, nel senso che le eventuali varianti cui si riferisce la norma medesima, sono am-

missibili solo nei limiti delle spese disponibili per legge, riguardo al procedimento stabilito, a soli fini acceleratori, dalla norma medesima ».

Di analogo avviso è la Ragioneria generale dello Stato che, con nota del 14 gennaio 1991, n. 180804, ha osservato come « una diversa soluzione si porrebbe in contrasto con il disposto di cui all'articolo 2, comma 2 della legge 468 del 1978, il quale, in attuazione dell'articolo 81, comma 4 della Costituzione, prevede che le previsioni di spesa iscritte in bilancio « costituiscono limite (insindacabile) per le autorizzazioni di impegno e pagamenti ». La Ragioneria contesta le affermazioni del pretore di Roma quanto all'obbligo di emissione da parte del Ministero dei lavori pubblici del decreto di affidamento in carenza di specifiche risorse autorizzate da leggi e stanziamenti in bilancio per la copertura delle maggiori spese di cui trattasi.

Ciò posto – conclude la Ragioneria – « al di là degli aspetti processuali del caso che potranno essere oggetto di più attento esame nel giudizio di merito, una positiva soluzione del problema potrebbe trovarsi mediante un diretto intervento finanziario del Comune interessato oppure mediante l'adozione di un provvedimento di rifinanziamento degli interventi in questione, alla cui copertura potrebbe provvedere codesta amministrazione nell'ambito delle disponibilità del proprio bilancio, dal momento che il disegno di legge finanziaria 1991 non prevede specifiche risorse da utilizzare per gli scopi ».

Da ultimo, il Consiglio di Stato, sezione II, con parere 3 maggio 1991, n. 1107 del 1990 ha affermato come non possa negarsi che la pretesa della società concessionaria sia correlata ad una posizione di diritto soggettivo e che l'ordine impartito dal giudice *ex* articolo 700 codice di procedura civile « non può essere ignorato senza esporre l'amministrazione a pesanti responsabilità ». Il citato parere conclude con l'invito dell'amministrazione statale al reperimento

dei fondi necessari per far fronte alla situazione determinatasi a seguito dell'ordinanza pretorile.

#### CAPITOLO VIII: LA POSIZIONE DEI COMUNI E DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI.

1. L'analisi sistematica degli atti pervenuti alla Commissione consente di trarre alcune considerazioni in ordine alla posizione assunta, in relazione all'attuazione dei piani di ricostruzione post-bellica, sia dai comuni interessati, e segnatamente dai comuni di Ariano Irpino, Macerata ed Ancona, sia dal Ministero dei lavori pubblici. Come appare evidente, nell'esame di tali comportamenti, non può non tenersi conto del « punto di svolta » nei rapporti comuniministero, rappresentato dalla cosiddetta legislazione dell'emergenza negli anni successivi al 1980; non potrebbe, cioè, pienamente analizzarsi la situazione se non si tenesse nel debito conto la trasformazione ricevuta dai piani di ricostruzione per effetto di tali leggi (articolo 19, legge 526 del 1982; articolo 15, legge 80 del 1984; articolo 13-*novies decies*, legge 363 del 1984; articolo 3, legge 730 del 1986), in quanto tali piani da mero strumento di ricostruzione sono divenuti piani attuativi di un più generale disegno di rinascita e sviluppo delle zone interessate. In tale contesto, infatti, essi sono stati esplicitamente equiparati, dall'articolo 3, comma 6 della legge 730 del 1986, a piani particolareggiati dei piani regolatori generali.

Proprio in relazione alle norme « eccezionali » richiamate, è da sottolineare il ruolo svolto dai comuni, i quali hanno dato una interpretazione delle norme (in particolare dell'articolo 13-*novies decies* più volte citato) estensiva al punto da ribaltare il normale rapporto intercorrente tra organi centrali dello Stato ed autonomie locali.

Infatti, il comune di Ancona, il comune di Ariano Irpino ed il comune di Macerata hanno ritenuto di poter appor-

tare varianti ai lavori e/o di elaborare, di concerto con il concessionario, progetti più generali di variante al piano di ricostruzione, senza il necessario concerto con il Ministero dei lavori pubblici, ed indipendentemente dalla verifica della sussistenza delle disponibilità finanziarie per la realizzazione delle opere, di cui ai progetti approvati.

Come può evincersi da quanto esposto nelle parti precedenti della relazione, ciò si è verificato:

a) per il comune di Ariano Irpino, con l'approvazione del progetto di variante e suppletiva 7 novembre 1988, avvenuta con delibera del consiglio comunale 19 dicembre 1988, n. 328, ai sensi dell'articolo 3 della legge 730 del 1986, comportante attualmente ulteriori impegni di spesa, per il completamento, pari a circa lire 310 miliardi;

b) per il comune di Macerata, con l'approvazione della perizia di variante e suppletiva 31 gennaio 1990, che ha riportato il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, con voto 21-6 del 25 luglio 1990, n. 125, nonché, in precedenza, con la emissione, da parte del sindaco di Macerata, dell'ordinanza 26 giugno 1989, n. 67 con la quale ha diffidato il ministro dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge 730 del 1986 a « provvedere alla immediata ed integrale emissione del decreto di affidamento e finanziamento all'ente concessionario » dei lavori da svolgersi, per i quali sono necessari ulteriori 285 miliardi;

c) per il comune di Ancona, con la approvazione:

1) della perizia di variante e suppletiva dei lavori del settimo lotto (delibere consiglio comunale 27 maggio 1985, n. 1045 e 26 gennaio 1987, n. 171) che comporta la necessità di ulteriori fondi per lire 62,5 miliardi;

2) del progetto relativo alla viabilità urbana in ambito portuale (delibera consiglio comunale 6 agosto 1985,

n. 2338) di variante ai lavori del settimo lotto, comportante la ulteriore necessità di fondi per lire 100 miliardi;

3) di ulteriori progetti di variante al VII lotto, confluiti nella generale perizia di variante e suppletiva datata 21 gennaio 1987, che manca nella documentazione ministeriale ma è richiamata nel parere 25 agosto 1987, n. 316 del Consiglio superiore dei lavori pubblici comportante la necessità, per il comune di Ancona, di ulteriori fondi per 450 miliardi e complessivamente 612,5 miliardi.

È da rilevare che il comportamento tenuto dai comuni, conseguente alla interpretazione da essi offerta della legislazione speciale, non è stato condiviso, in generale, dal Ministero dei lavori pubblici, il quale ha ritenuto di non poter emettere decreti di affidamento in concessione dei lavori, senza che per gli stessi vi fosse l'impegno di spesa delle somme occorrenti. È peraltro da sottolineare che lo stesso ministero, approvando i progetti stralcio o chiedendo al comune l'approvazione di stralci di progetti, dava per scontato il potere del comune di approvare il progetto generale e la stessa esistenza del progetto generale. Tanto che, come già ricordato, nel decreto 6 marzo 1985, n. 291, che approvava il progetto di prolungamento dell'asse Nord-Sud esclusivamente nell'ambito delle somme disponibili, si prevedeva poi per l'ultimazione dei lavori un tempo di 2.892 giorni lavorativi pari a circa 12 anni. Un tempo così lungo di lavori poteva giustificarsi solo nel quadro di un programma più generale da realizzare per stralci.

In questa situazione di ambiguità la concessionaria società Adriatica costruzioni Ancona ha intrapreso un'azione giudiziaria contro il Ministero dei lavori pubblici per la mancata emissione dei decreti di affidamento. Tale società, come è noto, ha ottenuto dal pretore di Roma un'ordinanza *ex* articolo 700 del codice di procedura civile, con la quale si ordina al ministero di emettere i decreti di affidamento dei lavori per lire 450 miliardi, in

quanto sussiste una posizione di diritto soggettivo del concessionario ad ottenere l'affidamento.

Occorre, quindi, sottolineare come la interpretazione « estensiva » data dai comuni alla legislazione, censurabile sotto il profilo della opportunità e buon andamento amministrativo, ha però ricevuto, allo stato, la conferma sia del pretore di Roma (sia pure con mera delibazione in sede cautelare) sia del Consiglio di Stato, il quale, pur senza entrare in un esame dettagliato della normativa, ha riconosciuto la sussistenza della citata posizione di diritto soggettivo del concessionario.

2. In questo contesto vanno ulteriormente affrontati alcuni aspetti della legislazione pur nel rispetto delle decisioni assunte dalle due autorità giudiziarie, e tenuto conto del fatto che la decisione del pretore di Roma, essendo stata emessa in sede cautelare, ben potrebbe essere soggetta a ribaltamenti e modificazioni con la sentenza di merito da parte del competente tribunale di Roma.

Due sono gli ordini di considerazioni da svolgere: la prima, di natura processuale, relativa alla ammissibilità del provvedimento *ex* articolo 700 codice di procedura civile ed agli effetti ad esso riconducibili; la seconda, di natura sostanziale, relativa alla interpretazione delle norme e, più in particolare, alla posizione del concessionario.

In ordine al primo punto, occorre osservare come la giurisprudenza della pretura di Roma sia favorevole alla possibilità di emanazione di provvedimenti di urgenza che assicurino gli effetti della sentenza di accertamento, seguendo la tesi della ammissibilità di un procedimento di urgenza finalizzato all'accertamento di un comportamento della pubblica amministrazione (tesi già affermata dal pretore di Firenze con ordinanza 11 novembre 1984). È però da ricordare che in senso contrario si è espresso altro pretore di Firenze, con decreto 25 agosto 1985, il quale ritiene inammissibile qualsiasi provvedimento che non sia immediatamente esecutivo, ed esclude tanto provvedimenti che si limitino a dare un

ordine di fare incoercibile, quanto, a maggior ragione, provvedimenti dichiarativi ritenuti incompatibili con la funzione cautelare che è propria di questa forma di tutela.

Come è dato, quindi, osservare, è discussa l'ammissibilità, sotto il profilo processuale, della emanazione di provvedimenti del tipo di quello emesso dal pretore di Roma in favore della società Adriatica costruzioni Ancona; e giova inoltre ricordare come sia ammessa la revocabilità di tali provvedimenti (tribunale Roma, sezione I, ordinanza 2 ottobre 1989; *idem* 1 aprile 1983; Tribunale di Grosseto, 17 gennaio 1984; Tribunale di Avezzano, 12 marzo 1987, etc.).

In questo senso si è mossa l'Avvocatura dello Stato dopo la pronuncia del pretore di Roma: l'Avvocatura, in nome del Ministero dei lavori pubblici, ha presentato al tribunale civile di Roma giudice del merito, memoria integrativa con istanza di revoca del provvedimento *ex* articolo 700 codice di procedura civile, in quanto « tale provvedimento è stato emesso dal pretore sulla base di una situazione giuridica e contabile che, poi, nel corso di questo giudizio cognitorio è risultata del tutto difforme dagli elementi sui quali si era fondato il rimedio cautelare ». In ordine al secondo punto, di natura sostanziale, occorre osservare come la interpretazione offerta dal ministero, sia pure non condivisa dalle due pronunce di autorità giudiziarie più volte citate, ha una sua intrinseca logicità (non del tutto contraddetta dal parere del consiglio di Stato) laddove si afferma che non possono essere emanati decreti comportanti spese se per queste non vi sono, a monte, le necessarie autorizzazioni legislative e le conseguenti iscrizioni in bilancio.

In base a tale osservazione, che al di là di ogni formalismo giuridico, poggia su un dato materiale difficilmente controversabile, risultano le lacune della legislazione esistente, ed in particolare dell'articolo 13-*novies decies* citato, lacune che hanno consentito la interpretazione (e

successivo comportamento) « estensiva » da parte delle amministrazioni locali.

Da quanto esposto, consegue quindi la necessità di intervenire in sede legislativa, abrogando l'articolo 13-*novies decies* citato perché il completamento dei piani di ricostruzione avvenga in base a norme, che non consentano, per il futuro, interpretazioni alle quali conseguano spese deliberate dai singoli comuni, ma ritenute obbligatorie per il Ministero dei lavori pubblici.

In conclusione, non può essere condiviso il comportamento tenuto dai singoli comuni considerati, sotto il profilo della opportunità, in quanto questi, nell'interpretare le norme nel senso sopra richiamato, hanno evitato il necessario coordinamento con il Ministero dei lavori pubblici, e non hanno considerato i vincoli di bilancio, e quindi la necessità che per ogni spesa, sia pure con pagamento demandato ad un soggetto terzo, occorre indicare i mezzi per farne fronte.

In tal senso, è appena il caso di osservare come tale regola di buona amministrazione, costituisca norma legislativamente prevista per gli enti locali dall'articolo 284 testo unico legge comunale e provinciale del 1934 (allora vigente) e, attualmente, dall'articolo 55 della legge n. 142 del 1990. Tali articoli impongono l'obbligo di indicare la copertura finanziaria per tutte le delibere degli enti locali; tale obbligo non sembra possa ritenersi rispettato con il mero rinvio ad un soggetto esterno all'amministrazione (nel caso di specie, il Ministero dei lavori pubblici) incaricato di reperire i fondi, senza invece concreto riferimento a fondi all'uopo stanziati, sia pure nel bilancio di altra amministrazione.

Ma non può altrettanto essere condiviso il comportamento del Ministero dei lavori pubblici che si è limitato a non emettere i decreti di affidamento senza prendere le opportune iniziative e ottemperare al dovere di provvista finanziaria derivante dagli obblighi di legge. Il ministero poteva anche arrivare alle conseguenze ultime di denunciare la insosteni-

bilità finanziaria della legislazione speciale ed attivarsi per la sua modifica: il che non ha fatto.

3. La posizione del comune di Ancona merita un particolare esame, in quanto per tale comune occorre fare osservazioni ulteriori rispetto alla più ampia e generale problematica della interpretazione estensiva della normativa speciale, offerta dai comuni beneficiari e di cui si è detto al precedente paragrafo.

Infatti, per il comune di Ancona, il sopravvenire della normativa speciale, e specificamente dell'articolo 13-*novies decies* legge 383/84 ha rappresentato un momento di ulteriore « indipendenza » di detto comune nella gestione del proprio piano di ricostruzione.

Sia nel caso della prima concessione relativa ai lavori per il settimo lotto, sia nel caso della seconda concessione, relativa ai lavori di completamento del settimo lotto, (che attualmente richiedono per l'ultimazione fondi per complessivi 162,5 miliardi circa) il comune di Ancona ha assunto iniziative di progettazione che, in quel momento, non erano di sua competenza.

Nel caso della prima concessione il comune di Ancona, con delibera della giunta municipale 12 marzo 1974, n. 178, commissionava alla società Adriatica costruzioni, la redazione di un progetto esecutivo di variante, nonché del progetto stralcio nei limiti di 200 milioni, all'epoca finanziati.

Tale delibera, con la quale veniva approvata la variante, è all'origine dei lavori del VII lotto ed è stata successivamente oggetto della ulteriore variante di cui al progetto 27 aprile 1985, approvato con delibera del consiglio comunale 27 maggio 1985, n. 1045 per il quale, attualmente occorrono fondi per il completamento dei lavori pari a lire 62,5 miliardi.

All'epoca dell'approvazione del progetto da parte del comune di Ancona, il Ministero dei lavori pubblici, faceva osservare, con nota 7 aprile 1975, come in quel momento il piano di ricostruzione fosse scaduto, come il soggetto cui il co-

mune si era rivolto non fosse il concessionario ed infine come le incombenze relative al piano di ricostruzione, una volta intervenuto il ministero in via sostitutiva, spettassero solo al ministero.

In definitiva, il comune di Ancona aveva assunto una iniziativa autonoma che all'epoca non trovava conforto nella normativa vigente e che veniva recepita dal Ministero dei lavori pubblici solo dopo la intervenuta proroga dell'efficacia dei piani di ricostruzione e di rifinanziamento degli stessi e nei limiti delle somme disponibili. Del resto la originaria « difformità » dalle norme vigenti veniva a suo tempo rilevata anche dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, in occasione del parere favorevole al progetto, espresso con voto del 31 ottobre 1977, n. 756.

Nel caso della seconda concessione, il comune di Ancona ha tenuto un comportamento analogo. Infatti, la giunta municipale con delibera 15 gennaio 1980, n. 90 rilevata la necessità di completare i lavori di viabilità urbana avviati con la esecuzione del VII lotto, ordinava al concessionario Adriatica costruzioni Ancona s.r.l., la predisposizione del progetto esecutivo generale completamento del VII lotto. Tali progetti, datati 15 maggio 1980 e 28 novembre 1980, venivano approvati dalla giunta municipale con delibera 17 marzo 1981, n. 468, quindi inviati al ministero per l'approvazione e finanziamento, ed infine venivano esaminati favorevolmente dal consiglio superiore dei lavori pubblici, in linea urbanistica e tecnica, con voto 23 aprile-14 maggio 1981, n. 209.

Tale progetto, che è all'origine della cosiddetta seconda concessione e di tutte le successive varianti (per complessivi 550 miliardi di ulteriori fondi necessari per il completamento) veniva quindi commissionato ed approvato dal comune di Ancona, in via autonoma rispetto al competente Ministero dei lavori pubblici ed altresì in un momento in cui il piano di ricostruzione di Ancona, scaduto il 31 dicembre 1980, non era più efficace.

Tale rilievo veniva già all'epoca effettuato dalla direzione generale per l'edili-

zia statale del Ministero dei lavori pubblici, con la nota di invio del progetto al consiglio superiore lavori pubblici per il parere. Occorre osservare che il Ministero dei lavori pubblici, approvava il progetto 15 maggio/26 novembre 1980, relativo al prolungamento dell'asse Nord-Sud, affidandone la realizzazione, nell'ambito delle somme disponibili, alla società Adriatica costruzioni Ancona, solo con decreto del 6 marzo 1985, n. 291, cioè dopo l'entrata in vigore della legge 24 luglio 1984, n. 363.

In conclusione, si osserva come il comune di Ancona abbia agito in modo autonomo rispetto al Ministero dei lavori pubblici e in modo non conforme, al momento dell'adozione degli atti richiamati, alle norme all'epoca vigenti.

Tuttavia occorre anche rilevare come in entrambi i casi evidenziati, i progetti commissionati dal comune e redatti dal concessionario, hanno poi potuto ottenere l'approvazione del Ministro dei lavori pubblici, nel primo caso per l'intervenuta proroga dell'efficacia dei piani, nel secondo caso, per effetto dell'articolo 13-*novies decies* ed in particolare del comma 7, lettera a), di detto articolo, che prevede l'emissione dei decreti di affidamento in concessione per quei progetti che abbiano ricevuto come nel caso di specie, il parere favorevole del consiglio superiore dei lavori pubblici.

4. Quanto alla posizione del Ministero dei lavori pubblici, per come essa emerge, dopo la lettura della documentazione fornita e le numerose audizioni intervenute, sono da analizzare due aspetti più discussi: la scelta del concessionario (con il correlativo problema della cosiddetta doppia concessione) e la conduzione dei rapporti con il medesimo concessionario, con particolare riguardo al meccanismo della revisione prezzi ed al preciso contenuto dei provvedimenti di affidamento in concessione.

Occorre osservare come la scelta del concessionario sia avvenuta secondo differenti modalità, per i comuni di Ariano Irpino, Macerata ed Ancona.

Infatti, quanto al comune di Ariano Irpino, va ricordato che, per tale comune, ai sensi dell'articolo 15 della legge 18 aprile 1984, n. 80, l'affidamento in concessione andava fatto « sulla base della designazione fatta in fase di progettazione dalle stesse amministrazioni comunali interessate ». L'affidamento della concessione per i lavori di completamento del III e IV lotto di cui al decreto ministeriale 28 luglio 1988, n. 753, in favore della società Adriatica costruzioni, con sede in Roma: si tratta della prima società Adriatica costruzioni alla quale è succeduta poi, limitatamente all'affidamento della concessione per i lavori di Ancona, la società Adriatica costruzioni Ancona. Tale affidamento è avvenuto, infatti, su designazione del comune di Ariano Irpino che, con delibera consiglio comunale 25 maggio 1984, n. 99 aveva approvato il progetto esecutivo redatto da detta società. Va osservato comunque che la società Adriatica costruzioni era già concessionaria dei lavori dei lotti II, III e IV del piano originario.

Quanto al comune di Macerata la designazione del concessionario nella società Adriatica costruzioni è stata effettuata a seguito di espressa indicazione in tal senso dell'amministrazione comunale, avvenuta una prima volta con lettera del sindaco 19 aprile 1963, in occasione della prima attuazione del piano di ricostruzione, lettera con la quale si sosteneva l'affidabilità dell'impresa, già concessionaria del piano di ricostruzione di Civitanova Marche; una seconda volta, con delibera del consiglio comunale 12 settembre 1974, n. 250, in occasione dei nuovi finanziamenti conseguenti agli eventi sismici del 1972 (decreto-legge 18 marzo 1963, n. 31).

Infine, in relazione al comune di Ancona, la prima indicazione del concessionario avviene ad opera dello stesso ministero, a partire dalla realizzazione del VII lotto, in quanto, secondo il ministero, la precedente concessionaria, società Alessio Lanari di Ancona, non aveva mostrato interesse alla concessione dei lotti ulteriori. È da notare però che, in

origine, il ministero inviava alla società Adriatica costruzioni una mera proposta di concessione senza seguito immediato, mentre l'affidamento dei lavori del VII lotto, di cui al decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817, avveniva sulla base del progetto nel frattempo commissionato dal comune di Ancona alla società Adriatica costruzioni, definita impropriamente dallo stesso comune quale « concessionaria ».

In relazione ai provvedimenti di concessione dei lavori relativi al piano di ricostruzione di Ancona, occorre più specificamente chiarire la vicenda relativa alla successione, nel rapporto di concessione, di due società e cioè la società Adriatica costruzioni e la società Adriatica costruzioni Ancona.

Come si è già ricordato, con propria lettera 5 gennaio 1980 la società Adriatica srl, già concessionaria ai sensi del decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817, comunicava la costituzione della società Adriatica costruzioni Ancona, chiedendo che ogni provvedimento relativo al piano di ricostruzione di Ancona venisse intestato a detta società, « cui competerà ogni onere e diritto anche per quanto corrisposto e maturato medio tempore ».

Un'ulteriore lettera, datata 7 gennaio 1980, veniva inviata dalla nuova società Adriatica costruzioni Ancona contenente richieste analoghe a quelle della lettera precedente. Il ministero, con nota dell'11 gennaio 1980, n. 24, esprimeva « nulla osta all'affidamento in concessione dei succitati lavori alla società Adriatica costruzioni Ancona », vale a dire, dei lavori finanziati per 22 miliardi di cui al progetto 6 febbraio 1975.

Dall'esame della citata corrispondenza e degli atti successivamente emersi, occorre subito chiarire come i successivi decreti di affidamento siano stati emessi fin dall'origine in favore della società Adriatica costruzioni Ancona, e precisamente:

a) decreto ministeriale 26 giugno 1980, n. 1319, relativo ai lavori del VII lotto costruzione strada Nord-Sud;

b) decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291 e decreto ministeriale 4 aprile 1985, n. 434, relativi ai lavori di completamento del VII lotto (progetto 15 maggio/26 novembre 1980).

Si intende così chiarire che la posizione della nuova società trova legittimazione, sia per i lavori del VII lotto originari che per quelli di completamento, in formali atti di affidamento intestati direttamente a suo nome. Infatti, la « successione » cui si riferivano le lettere inviate dalle due società ed il nulla osta accordato dal ministero, poteva attuarsi solamente in relazione all'unico rapporto all'epoca esistente, vale a dire quello relativo ai lavori di cui al progetto di primo stralcio del VII lotto, per lire 210 milioni, di cui al decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817, successivamente assorbito nel più generale decreto ministeriale 26 giugno 1980, n. 1319, di approvazione dell'intero progetto per l'importo di lire 22.210.542.000.

Diverso è il giudizio in ordine alla procedura seguita dal ministero. Infatti, non può non evidenziarsi come le due società, se pur dotate della stessa composizione sociale e dello stesso amministratore, sono due persone giuridiche diverse e pertanto l'affidamento della concessione alla società Adriatica costruzioni Ancona corrispondeva alla scelta di nuovo concessionario, scelta che andava operata secondo le disposizioni della circolare 6 giugno 1956, n. 3333 e cioè verificando, con apposita istruttoria, l'idoneità del nuovo soggetto sotto il profilo della capacità tecnica e della possibilità finanziaria. Tale istruttoria, in base alla documentazione trasmessa dal ministero, non sembra essere stata effettuata.

Infine, non può condividersi, in base alle considerazioni fin qui espresse, quanto affermato dal ministero circa una sussistenza di « responsabilità per la riuscita dell'opera a perfetta regola d'arte della società Adriatica costruzioni, concessionaria originaria del ministero dei lavori pubblici ». Proprio la distinzione esistente tra le due persone giuridiche,

quali sono le due società in esame, e gli affidamenti in concessione effettuati direttamente a nome della nuova società, e quindi in via del tutto indipendente dal precedente concessionario società Adriatica costruzioni, testimoniano della estraneità al rapporto – e conseguentemente, ad ogni eventuale responsabilità – del precedente, originario concessionario.

La « gestione » del rapporto con il concessionario, da parte del ministero, va esaminata sotto i due aspetti del controllo del meccanismo della revisione prezzi e delle cautele attuate in sede di affidamento in concessione.

In ordine alla revisione prezzi, sembra possa affermarsi come l'attuazione del meccanismo revisionale, con conseguente aumento degli importi originariamente previsti per la realizzazione delle opere, consegua ad una applicazione di norme generali, di modo che eventuali effetti distorti non sono conseguenza particolare della normativa vigente nel settore specifico dei piani di ricostruzione.

È il caso di osservare come risulti dagli atti l'attenzione con la quale il ministero abbia seguito tale aspetto. Infatti, per contenere la spesa, il ministero ha dapprima emanato la circolare 30 ottobre 1981, n. 1353, con la quale veniva disposto che nei piani di ricostruzione i lavori dovevano essere limitati nell'ambito delle somme già disponibili; e successivamente, la circolare 13 ottobre 1983, n. 1348, con la quale, preso atto della grave situazione determinata dalla mancanza di fondi necessari per la prosecuzione dei lavori sono state impartite disposizioni sulla possibilità di collaudare (collaudo parziale) i lavori eseguiti.

Inoltre, occorre considerare come, nel caso specifico del piano di ricostruzione di Macerata, dove la corresponsione degli acconti revisionali ha portato all'esaurimento dei fondi, il ministero ha sollecitato il parere dell'avvocatura generale dello Stato circa la possibilità di applicare l'articolo 33 della legge 28 giugno 1986, n. 41, norma che pone un freno agli effetti moltiplicatori della precedente disciplina sulla revisione prezzi.

Ottenuto un parere contrario, in quanto la norma è applicabile solo ad affidamenti successivi, il ministero sulla scorta del parere espresso sulla perizia di variante e suppletiva 31 gennaio 1990 da parte del consiglio superiore dei lavori pubblici, ha ottenuto dal concessionario « l'ulteriore miglioramento del 5 per cento sui prezzi aggiornati alla data dell'1 novembre 1990 » a fronte della richiesta riduzione del 7 per cento, alla quale peraltro lo stesso concessionario dichiarava di non essere tenuto.

Quanto al secondo profilo, relativo alle cautele poste in essere dal ministero all'atto dell'affidamento in concessione dei lavori, e ciò con particolare riguardo al contesto normativo offerto dalla cosiddetta legislazione di emergenza, e segnatamente dall'articolo 13-*novies decies* citato, occorre osservare come il ministero non solo abbia sempre offerto una interpretazione restrittiva di tale normativa, ma sia stato anche conseguente alla propria interpretazione.

Infatti, per un verso, non sono stati emessi i decreti relativi ai progetti di variante via via approvati dai comuni interessati; per altro verso, i decreti di affidamento concretamente emessi (e gli atti di sottomissione ad essi preordinati, sottoscritti dal concessionario) contengono clausole di salvaguardia della posizione del concedente ministero.

Tali cautele appaiono evidenti nella nota 20 febbraio 1985, n. 260, accettata dal concessionario, e trasfusa poi nel decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291, di affidamento dei lavori per il completamento del VII lotto (progetto 1 maggio/26 novembre 1980).

Infatti, il ministero disponeva (ed il concessionario accettava) che:

a) la concessione attuativa veniva accordata nel limite delle somme autorizzate dalla legge e qualora queste non avessero consentito la realizzazione dell'intero progetto, « il concessionario nulla avrà a pretendere a qualsiasi titolo »;

b) il comune di Ancona ed il concessionario avevano « facoltà di apportare

varianti tecniche ai lavori in aderenza alle linee fondamentali del progetto approvato, sempre però nei limiti della spesa autorizzata e disponibile, dandone comunicazione con i relativi atti al provveditorato alle opere pubbliche di Ancona ».

Un ulteriore richiamo sul fatto che i lavori dovevano essere ricondotti solo ed esclusivamente nell'ambito delle somme disponibili, è stato fatto dal ministero con nota del 22 maggio 1985, n. 644, con la quale si sollecitava altresì il comune perché, unitamente al concessionario provvedesse al collaudo parziale di opere funzionali.

Come appare evidente dal comportamento tenuto in concreto e dalle clausole inserite negli atti emanati, il ministero ha dato una interpretazione restrittiva dell'articolo 13-*novies decies*

In particolare, esso ha ritenuto che la lettera *b*) del comma 7 di tale articolo si riferisca esclusivamente alle mere varianti tecniche, che non comportano alcun mutamento nell'importo del contratto, e che vanno tenute distinte dalla variante tecniche e suppletive, reali « variazioni urbanistiche » (di cui la norma in esame non parla) e che, al contrario, comportano mutamento nell'importo del contratto.

Né, più in generale, il ministero ha ritenuto sussistente un proprio obbligo alla emanazione dei decreti di affidamento approvati, e ciò sia in quanto può ritenersi che il comma 7, lettera *a*), dell'articolo 13-*novies decies* si riferisca non a qualsivoglia progetto l'amministrazione intenda approvare, bensì più limitatamente, ai progetti relativi ad opere da realizzare nel quadro del già approvato piano di ricostruzione, sia in quanto, l'articolo 3, comma 6 della legge 730 del 1986 nell'affermare che le varianti approvate dai comuni non sono soggette ad ulteriore approvazione e le opere da essi previste sono immediatamente eseguibili, intende semplicemente dichiarare il perfezionamento procedimentale sotto il profilo tecnico-amministrativo.

Come si è detto, l'interpretazione del ministero non ha trovato conferma né nel provvedimento del pretore di Roma né nel parere del Consiglio di Stato.

Occorre però osservare che, qualora si concordi con l'affermazione giurisprudenziale della sussistenza di una posizione di diritto soggettivo (all'emissione dei decreti di affidamento) in capo al concessionario, è altresì da affermare che tale diritto è disponibile — trattandosi di diritto soggettivo a contenuto patrimoniale — ed il concessionario (punto che non ha formato oggetto di esame da parte delle richiamate autorità giudiziarie) ne aveva disposto, autolimitando le proprie pretese con l'atto di sottomissione preordinato all'emanazione del decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291, con il quale veniva approvato il progetto di completamento dal VII lotto, del quale tutti i successivi progetti approvati costituiscono variante.

Occorre notare come, anche in relazione agli ultimi atti citati, il comune di Ancona non abbia osservato le raccomandazioni del ministero: infatti il comune non si è astenuto dall'approvare progetti di variante privi di copertura, né risulta dagli atti che il comune abbia provveduto ad alcun collaudo parziale di opere funzionali, richiesto con la nota ministeriale 22 maggio 1985, n. 644.

Ma anche in questo caso è da rilevare l'inerzia del ministero che non si è attivato per la provvista finanziaria necessaria a garantire la copertura dei progetti che il comune andava approvando e che ricevevano parere favorevole dal consiglio superiore dei lavori pubblici; né, d'altro lato, il ministero ha controllato, attraverso i suoi organi periferici, l'attività del concessionario in un perverso gioco di scaricamento delle responsabilità alla fine del quale nessuno sembra aver fatto la sua parte.

#### CAPITOLO IX: CONCLUSIONI

L'indagine che è stata svolta dalla Commissione conduce ad alcune valuta-

zioni conclusive. In primo luogo, può affermarsi che è emerso come il piano di ricostruzione, in realtà, abbia avuto il merito di aver costituito un valido ed efficiente strumento a disposizione dei comuni danneggiati dalla guerra per ricostruire le opere di urbanizzazione primaria, anche se critiche sono state formulate sulla sua sopravvivenza a quarantacinque anni dalla fine della guerra.

Non va dimenticato, peraltro che esso ha consentito nel passato il pressoché totale completamento della ricostruzione della maggioranza dei comuni e ha assunto, nel complesso, una valenza urbanistica ben più ampia di quella strettamente connessa alla ricostruzione bellica, arrivando a comprendere non solo le opere di ripristino, bensì anche quelle necessarie al razionale assetto e sviluppo degli abitati: superando, quindi, il suo stesso *nomen*.

Con evidenza, però, sono emersi anche indubbi problemi determinati dallo stratificarsi della legislazione in una materia particolarmente complessa: sulla scia della legge n. 1042 del 1951 che ha disegnato l'intera materia e che costituisce la legge fondamentale, si è, infatti, inserita soprattutto negli anni 1980, e non sempre in modo coerente ed organico, una nutrita serie di modificazioni normative.

I problemi sono maturati in modo particolare dopo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977: nel delegare alle regioni l'attuazione dei piani approvati, ma non ancora iniziati, fu trattenuta presso il ministero dei lavori pubblici l'attuazione di quelli per i quali vi fosse stato già un iniziale impegno di spesa a carico del bilancio statale prima del 1978 e, comunque, il completamento dei lotti iniziati (legge n. 843 del 1978, articolo 40); erano - e lo sono ancora - i casi di Ancona, di Macerata, di Pantelleria, di Ariano Irpino e di altri 9 altri comuni irpini.

I problemi sono derivati, fondamentalmente, dalla circostanza che la legislazione successiva al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 ha, da un lato,

ampliato la funzione del piano di ricostruzione, rendendone così molto più complessa la problematica, dall'altro, ha costruito un regime giuridico speciale per il definitivo completamento della ricostruzione, rinascita e sviluppo dei comuni, con l'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984.

Caposaldo di questo regime è stata la attribuzione al Ministero dei lavori pubblici della possibilità di provvedere all'attuazione e al completamento del piano di ricostruzione eccezionalmente, senza la necessità di assenso da parte di alcun altro ministro e in conformità delle richieste del comune (comma 6), nonché dei progetti esaminati favorevolmente dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, ovvero dall'Amministrazione comunale interessata.

La definizione del regime « straordinario » è alla base di tanti problemi perché si prestava ad ambiguità per più versi ponendosi come realmente derogatoria: valga ad esempio la stessa interpretazione che si è data del momento decisionale, per cui l'approvazione da parte del comune competente poteva determinare l'emissione del decreto ministeriale, intendendosi la « deroga ad ogni altra disposizione », prevista nella norma, come riferibile anche alla copertura finanziaria.

Ciò ha dato e dà luogo a notevoli perplessità e critiche, in primo luogo, sul piano normativo e interpretativo e, soprattutto, su quello strettamente amministrativo e della prassi instauratasi, per l'anomalia istituzionale rappresentata dalla circostanza che una spesa deliberata da un comune divenga obbligatoria per un ministero, anche in assenza di fondi.

Di ciò sono testimonianza le critiche emerse nel corso delle audizioni soprattutto sul versante amministrativo. Vanno ricordate, in particolare, quelle relative alla efficienza dei poteri concernenti il controllo, da cui è derivato un incremento della spesa a seguito di delibere comunali, ai meccanismi revisionali, che - pur se applicati, come relazionato dal direttore Oriani, in conformità alla legge -

hanno provocato una sfasatura rispetto ai prezzi di mercato, alla vigilanza dei lavori, al collaudo.

Per quanto riguarda il sistema concessorio sono state formulate critiche al modo come si è venuto configurando, soprattutto con riferimento alla unicità della concessione, alla carenza e alla disfunzione dei meccanismi di verifica e controllo, non esclusive peraltro del settore, ma costanti profili negativi dell'atteggiamento della pubblica amministrazione nei confronti delle opere pubbliche, collegati alle ben note insufficienze funzionali ed organizzative generali.

Profili, questi, che sono stati aggravati però, nella specie, proprio dalla particolarità normativa determinata dalla scissione del momento decisionale da quello amministrativo e gestionale.

In proposito va sottolineato, poi, come gli effetti di questa scissione siano stati ancor più complessi per il precipuo ruolo riconosciuto dalla normativa eccezionale, e della sua conseguenziale applicazione, al Consiglio superiore dei lavori pubblici, sia in merito all'approvazione dei progetti, sia in merito alle sue decisioni di rilievo certo non secondario, soprattutto per il profilo dei costi.

Va detto, comunque, che la concessione non appare perdere la sua validità in sé quale strumento operativo, anche nel settore in argomento. In proposito appare indubitabile che a seguito del recepimento della direttiva n. 440 l'affidamento di opere in appalto debba essere rispettoso anche della normativa europea.

Alla luce delle valutazioni conclusive formulate appare evidente, quindi, la necessità di riportare ordine in un settore, dove ha finito mano a mano per imporsi un estremo disordine, con un intervento a livello legislativo che superi i piani di ricostruzione e che elimini per il futuro la legislazione cosiddetta « di emergenza » e, in particolare, l'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984, e che detti disposizioni transitorie per la regolamentazione dei rapporti in corso in grado di evitare allo Stato un pesante contenzioso, comunque suscettibile di instaurazione, in

presenza di diritti soggettivi riconosciuti da parere del Consiglio di Stato, anche qualora si dimostrasse, che vi siano i presupposti per la rescissione del contratto, ai sensi dell'articolo 340 della legge n. 2248 del 1865.

Occorre, perciò definire per il futuro il quadro degli strumenti, reperire risorse, individuare interventi e metodi attuativi, con un allineamento alle disposizioni comunitarie e una risposta sul piano dei controlli: occorre, infine, eliminare per il futuro la legislazione relativa ai piani di ricostruzione e le ragioni di ingovernabilità determinate dalle ambiguità normative della legislazione speciale, limitando gli effetti del passato a quelli in qualche modo consolidati.

Soltanto, infatti, un nuovo quadro legislativo potrà, contemporaneamente, superare tutte le situazioni critiche verificatesi e condurre al completamento delle opere ancora necessarie.

Comunico che alla bozza di documento conclusivo risultano riferite le seguenti proposte emendative:

*Al capitolo IX, a pagina 64, riga venticinquesima, dopo la parola: argomento aggiungere le seguenti parole: purché sia posta in essere da una amministrazione in grado di esercitare il suo ruolo di controllo in funzione del risultato.*

Ermelli Cupelli.

*Al capitolo IX, a pagina 64, ultima riga, dopo la parola ricostruzione aggiungere le seguenti: abrogandone la legge istitutiva.*

Ermelli Cupelli.

*Al capitolo IX, a pagina 65, riga sesta, dopo la parola soggettivi aggiungere le seguenti: come peraltro sono anche.*

Rubinacci.

*Al capitolo IX, a pagina 65, riga sesta, dopo la parola: soggettivi aggiungere le seguenti parole: come peraltro sono anche.*

Ermelli Cupelli.

*Al capitolo IX, a pagina 65, riga settima, dopo la parola: dimostrasse aggiungere le seguenti parole: e non pare che ciò sia avvenuto.*

Ermelli Cupelli.

*Al capitolo IX, a pagina 65, riga settima, dopo la parola dimostrasse aggiungere le seguenti: e non pare che ciò sia avvenuto.*

Rubinacci.

Comunico, infine, che i deputati Donati e Angeloni hanno presentato, a nome dei rispettivi gruppi, il seguente documento conclusivo alternativo alla proposta dell'onorevole Piermartini.

#### 1. PIANI DI RICOSTRUZIONE POSTBELLICA: UNO STRUMENTO LEGISLATIVO AMPIAMENTE SUPERATO.

Dal lungo lavoro svolto dall'indagine conoscitiva sui piani di ricostruzione postbellica, è emerso con molta chiarezza come sia opportuno ridefinire e sistemare l'annosa vicenda, riportando alla chiarezza ed alla trasparenza la legislazione vigente.

Il giudizio sull'evoluzione dei piani di ricostruzione postbellica, a 40 anni dalla promulgazione della legge 1402 del 1951, non può che essere articolato e puntuale. Certamente nella prima fase attuativa hanno rappresentato un insostituibile strumento operativo per riparare ai danni bellici intervenendo su una molteplicità di comuni italiani. Essi hanno inteso rappresentare non solo una forma di sostegno economico da parte dello Stato ma anche opportuni strumenti di pro-

grammazione degli interventi. Proprio per questi motivi oggi appaiono però ampiamente superati dalla nuova normativa intervenuta successivamente mentre è completamente fuori luogo il carattere derogatorio e di legislazione speciale a 50 anni dagli eventi bellici. In particolare contrasto con la normativa vigente è il superamento degli effetti del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1976 che ha attribuito alle regioni tutte le competenze in materia urbanistica mediante l'attuazione di leggi fondamentali (norme urbanistiche, legge n. 431 del 1985 attuazione piani paesistici, piani territoriali regionali). Nel caso dei piani di ricostruzione non aver reso efficace questa norma ha impedito che le regioni svolgessero un ruolo stringente di controllo in materia urbanistica, nonostante l'equivalenza a piani particolareggiati dei piani di ricostruzione. La stessa figura del concessionario unico è ampiamente superata dalla legislazione vigente in materia di appalti (legge n. 584 del 1977 di recepimento della direttiva 305 del 1971) che ha equiparato all'articolo 1 la concessione di sola costruzione all'appalto.

Sistema di affidamento ampiamente superato anche secondo la direttiva 440, recepita nella legge comunitaria del 1990 ed in corso di attuazione mediante decreto, che prevede la massima trasparenza e concorrenza in ambito europeo ed una verifica puntuale delle capacità tecniche e finanziarie delle imprese. Da segnalare, infine i poteri sostitutivi del ministero dei lavori pubblici previsti all'articolo 16 della legge n. 1402 del 1951, che se avevano una qualche giustificazione a pochi anni dagli eventi bellici è completamente incoerente alla attuale legislazione, che prevede poteri sostitutivi solo in caso di inadempienza degli enti locali.

In conclusione, la legislazione vigente sui piani di ricostruzione postbellica deve essere soppressa assicurando con apposita normativa, che la definitiva cessazione dei piani di ricostruzione garantisca l'ac-

quisizione al patrimonio pubblico delle opere realizzate, tra l'altro a totale carico dello Stato.

## 2. ABROGARE LA LEGISLAZIONE ECCEZIONALE E DEROGATORIA DEI PIANI DI RICOSTRUZIONE

Nel lungo lavoro di indagine svolto in Commissione si è ricostruita puntualmente la vicenda dei piani di ricostruzione di Ancona, Macerata ed Ariano Irpino, che mediante legislazione eccezionale giustificata da nuove calamità naturali, hanno ripreso vigore ed efficacia. È di per sé indicativo che in tutti i comuni sopracitati il titolare delle concessioni sia Longarini. Si configura con molta evidenza la predisposizione di privilegi concessi non solo a pochi comuni, ma addirittura ad un unico imprenditore. E quindi senz'altro opportuna l'abrogazione non soltanto della normativa ordinaria in materia dei piani di ricostruzione, ma anche di quella straordinaria come l'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984 e di tutte le norme che ne estendono l'applicabilità a situazioni diverse da quelle di Ancona. Inoltre, a seguito della interpretazione estensiva è necessario fare decadere l'efficacia degli atti conseguenti predisposti in questi anni.

È quindi evidente che le soluzioni che dovranno essere predisposte per il riordino ed il completamento funzionale delle opere in corso dovranno escludere il proseguimento di rapporti di privilegio con un concessionario unico, ma indicare regole che garantiscano trasparenza e leale concorrenza in materia di appalti pubblici. Ed è anche particolarmente inaccettabile che si invocino situazioni di fatto e di diritto, per proporre l'intangibilità della situazione di privilegio ad un unico imprenditore. Privilegi ed illegittimità ampiamente documentati nei paragrafi seguenti.

A) *Il sistema di affidamento non ha rispettato la normativa vigente.*

Il sistema di affidamento in concessione dei piani di ricostruzione, previsto

dall'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984 non ha rispettato la piena applicazione della normativa vigente in materia di appalti prevista dalla legge n. 584 del 1977. Infatti trattandosi di concessione di sola costruzione secondo l'articolo 1, legge n. 584 del 1977 è equiparata all'appalto e quindi per la scelta del contraente a cui affidare i lavori il ministro dei lavori pubblici avrebbe dovuto procedere a gara pubblica e non a trattativa privata. Ancora più grave appare la spiegazione del ministero dei lavori pubblici, che dovendo rispettare queste norme ha giustificato la scelta dell'impresa sulla base della « proprietà del progetto », ed evadendo in questo modo la normativa. Occorre ricordare in proposito che la progettazione, ordinata a spese di un ente pubblico, in questo caso il comune di Ancona, non poteva di conseguenza essere ritenuta « proprietà di un concessionario privato » e tanto meno invocata per evitare la gara pubblica per la scelta del contraente. Una ulteriore conferma della « concessione di privilegio » a favore dell'impresa Adriatica costruzioni Ancona, che non ha mai dovuto misurarsi in gare pubbliche, ma è stata scelta discrezionalmente dal ministero con l'assenso dei comuni di Ancona, Macerata ed Ariano Irpino.

B) *Il trasferimento tra le due concessionarie: un atto illegittimo.*

Nel 1980, il Ministero dei lavori pubblici, a pochi giorni dalla richiesta, con la nota n. 24 del 2 gennaio 1980, riconosce il trasferimento dalla concessionaria Adriatica costruzioni alla società Adriatica costruzioni Ancona per il piano di ricostruzione di Ancona. Occorre sottolineare che tutt'oggi siamo in presenza di due concessionarie distinte tra i piani di Macerata ed Ariano Irpino differenti da quello di Ancona, ma entrambe di proprietà dello stesso titolare. Il ministro nell'accettare il trasferimento non ha svolto alcun accertamento in ordine alle direttive della circolare n. 3333 del 1956

che prescrive accertamenti « sulla idoneità dell'impresa, per capacità tecniche e possibilità finanziarie a realizzare il piano », e richiamati nella documentazione che il ministero ha consegnato alla commissione per l'indagine conoscitiva. Inoltre il ministero accetta il trasferimento ad una società che non possiede all'epoca l'iscrizione all'albo nazionale costruttori: un requisito obbligatorio secondo l'articolo 2 della legge n. 67 del 10 febbraio 1962 e dall'articolo 14, comma 4 della legge n. 584 del 1977, per lavori superiori a determinati importi, ampiamente compresi nel caso di Ancona. Questo requisito non è necessario solo nel caso in cui il concessionario funga da stazione appaltante e non esegua direttamente i lavori, caso evidentemente non applicabile per il piano di ricostruzione di Ancona. Per questi motivi si ritiene il trasferimento della concessione un atto illegittimo.

C) *Piano di ricostruzione di Ancona: una concessione di privilegio.*

Dopo aver evidenziato l'illegittimità del sistema di scelta dell'impresa e l'accettazione del trasferimento ad altra concessionaria, senza la verifica dell'idoneità, è necessario anche porre la giusta evidenza sul tipo di concessione che è stata proposta ed accettata dalle parti. I tempi di consegna delle opere, previsti nel decreto n. 291 del 1985 erano di 2982 giorni lavorativi pari a circa 12 anni. Un tempo di esecuzione assai dilatato, indice evidentemente della inidoneità tecnica dell'impresa scelta, e/o di un meccanismo che favorisce la lievitazione dei costi grazie alla revisione ed aggiornamento dei prezzi. Un tempo assai lungo di esecuzione che mette fortemente in dubbio l'uso stesso della concessione, uno strumento invocato per la rapidità dell'esecuzione delle opere. E non è irrilevante ricordare quanto acquisito dalla Commissione di indagine conoscitiva in merito alla decisione sulla congruità dei tempi: sono state riscontrate notevoli differenze tra il Consiglio superiore dei lavori pubblici che indicava tempi più celeri e

l'ufficio competenze statali di Ancona assai più vicino alla proposta del concessionario.

D) *Revisione prezzi e coefficiente moltiplicatore: fondati dubbi sulla regolarità.*

Molte incongruenze sono state poi riscontrate in ordine alla revisione prezzi, alle modalità ed ai tempi di applicazione, al coefficiente di moltiplicazione, alle anticipazioni concesse nell'ordine del 50 per cento; inquietanti dubbi che nel corso dell'indagine conoscitiva si sono allargati ed hanno trovato conferme o risposte contraddittorie. Profonde irregolarità raccolte con molta precisione nel *Libro bianco* del consigliere comunale di Ancona, Eugenio Duca, inviato alla commissione per l'indagine conoscitiva e a cui il ministero dei lavori pubblici non ha saputo rispondere se non trincerandosi dietro ad un dovuto « rispetto delle normative vigenti viste dagli organismi di controllo » senza entrare nel merito di puntuali osservazioni. La commissione, nel concludere i propri lavori non può che segnalare le profonde irregolarità ed incongruenze in merito alla revisione prezzi:

1) il tempo a cui fa riferimento il calcolo revisionale, dal 1977, nonostante che nel 1980 la concessione venga trasferita ad un nuovo concessionario;

2) la rivalutazione dei prezzi a favore del concessionario per il periodo 1977-1984 del 230 per cento contro una effettiva svalutazione del 180 per cento prevista dal Ministero dei lavori pubblici nel decreto ministeriale n. 291 del 1985;

3) gli « errori contabili » riscontrati nel *Libro bianco* consegnato alla commissione e rimasti senza risposta;

4) l'incoerenza delle tabelle consegnate per dimostrare la congruità dei prezzi rispetto a quelli dell'Anas vigenti all'epoca, inconfrontabili per il mancato costo del trasporto, per la diversità di parametri necessari per un effettivo confronto;

5) le presunte difficoltà nella gestione dei cantieri da parte del concessionario assolutamente confutate riguardo alla localizzazione delle opere e dei materiali di riporto;

6) il doppio uso della normativa nel calcolo della revisione prezzi secondo le tabelle del 1977 e dell'aggiornamento prezzi secondo quanto previsto dall'articolo 8 della legge n. 741 del 1981 che potrebbe aver favorito calcoli illeciti e coefficienti moltiplicatori superiori alla effettiva inflazione dei costi degli anni di riferimento;

7) l'analisi dei costi proposti dall'Adriatica costruzioni evidenzia prezzi analitici ben superiori a quelli praticati dalle imprese che eseguono lavori analoghi anche per la stessa stazione appaltante;

8) la discrezionalità del Ministero dei lavori pubblici che dà il proprio assenso ad anticipazioni del 50 per cento perché richiesto e proposto dal concessionario.

Un elenco di irregolarità non chiarite e che dà come risultato che per realizzare circa 15 chilometri di strada urbana dal costo previsto di 180 miliardi il concessionario riuscirà ad avere, se il meccanismo non viene interrotto, oltre 500 miliardi in totale.

*E) La proliferazione delle varianti tecniche e suppletive.*

Con il decreto ministeriale n. 291 del 1985 il ministero disponeva ed il concessionario accettava che:

a) la concessione attuativa veniva accordata nel limite delle somme autorizzate dalla legge e qualora queste non avessero consentito la realizzazione dell'intero progetto, « il concessionario nulla avrà a pretendere a qualsiasi titolo »;

b) il comune di Ancona ed il concessionario avevano la facoltà di apportare varianti tecniche ai lavori in aderenza alle linee fondamentali del progetto approvato, sempre però nei limiti della spesa autorizzata e disponibile, dandone

comunicazione con i relativi atti al provveditorato delle opere pubbliche di Ancona.

Si tratta evidentemente di cautele atte a chiarire ed evitare interpretazioni estensive della legge n. 363 del 1984, articolo 13-*novies decies*. Ma il comune di Ancona, su proposta e d'intesa con il concessionario approva variante tecniche e suppletive dell'importo totale di oltre 600 miliardi di investimenti, pretendendo dal Ministero dei lavori pubblici l'emissione immediata dei decreti di affidamento ed ordinando al concessionario l'inizio dei nuovi lavori. Come ha potuto accertare la commissione per l'indagine conoscitiva questo meccanismo ha fatto in modo che il concessionario abbia iniziato lavori senza relativa copertura finanziaria, senza decreti di affidamento e quindi senza controllo ed alta sorveglianza sui lavori. In proposito la commissione di collaudo ascoltata dalla Commissione ha più volte chiarito che non era tenuta al controllo di opere non previste dai decreti di affidamento ministeriali, e nessuno ha segnalato queste gravi irregolarità, né il provveditorato di Ancona né la commissione di collaudo. Irresponsabilità ed omissioni ampiamente riscontrate nel corso dell'indagine conoscitiva, che fanno presumere complicità diffuse ad ogni livello, dal comune di Ancona, al provveditorato alle opere pubbliche di Ancona, al Ministero dei lavori pubblici. Situazione che ha favorito il concessionario Longarini, con gravi danni per l'interesse pubblico e la realizzazione delle opere con modalità, tempi e prezzi che garantissero equità e trasparenza.

La stessa sentenza del pretore di Roma che in accoglimento del ricorso in via d'urgenza *ex* articolo 700 del codice di procedura civile, ha riconosciuto i diritti soggettivi maturati dal concessionario, contro cui si è costituita l'Avvocatura dello Stato a nome del Ministero dei lavori pubblici, è assai discutibile e contestabile. Fa riferimento a diritti soggettivi, non illimitati, ma riferibili agli atti sottoscritti dal concessionario e quindi

riconducibili al decreto di affidamento n. 291 del 1985 di 180 miliardi; comunque si tratta di sentenza temporanea e cautelativa.

Di diverso parere è il Consiglio superiore dei lavori pubblici e la Ragioneria generale dello Stato che hanno chiarito che l'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984 « va interpretato nel senso che le eventuali varianti sono ammissibili nei limiti della spese disponibili per legge ed in aderenza alle regole generali di contabilità dello Stato, senza obblighi per il Ministero dei lavori pubblici di emettere decreti in assenza di specifica copertura finanziaria » e quindi apertamente in contrasto con la sentenza del pretore di Roma. Da ultimo è doveroso segnalare come il Consiglio di Stato, sezione II, con parere n. 1107 del 3 maggio 1991, ha affermato come non possa negarsi che la pretesa della concessionaria sia condivisibile, ma sempre nell'ambito del rispetto delle regole di contabilità dello Stato, invitando l'amministrazione statale al reperimento dei fondi per far fronte alla situazione determinatesi a seguito dell'ordinanza pretoriale.

A questo proposito è d'obbligo ricordare che il bilancio di previsione e finanziaria 1992, presentati dal Governo, avessero previsto al capitolo 9004 del Ministero dei lavori pubblici uno stanziamento finalizzato di 103 miliardi a questo scopo. Un finanziamento che un apposito emendamento approvato dal Senato a larga maggioranza ha sottratto dalla competenza del bilancio per riportarlo più correttamente in tabella B della legge finanziaria, intendendo con questo voto sottolineare la necessità di interrompere il meccanismo perverso, tutto a favore del concessionario, con un'apposita normativa che riporti alla correttezza ed alla trasparenza il completamento delle opere strettamente funzionali. Una decisione, allo stato del dibattito sulla finanziaria 1992, ampiamente confermata dalla Camera dei deputati.

### 3. LA COMMISSIONE PROPONE LA RESCISSIONE DELLE CONCESSIONI IN CORSO ED IL COMPLETAMENTO DELLE OPERE STRETTAMENTE FUNZIONALI MEDIANTE REGOLARI GARE D'APPALTO.

In altra parte della relazione si è ampiamente specificato come sia necessario ed urgente abolire tutta la normativa ordinaria e straordinaria relativa ai piani di ricostruzione postbellica. Ma questo risulterebbe assai parziale se non si intervenisse, anche nel merito delle concessioni in corso, su cui ci si è abbondantemente soffermati per dimostrare preoccupanti irregolarità in ordine:

a) alla legittimità del sistema di scelta della concessionaria;

b) alla illegittimità del trasferimento tra le due concessionarie;

c) a presunte e documentate irregolarità sulla revisione ed aggiornamento prezzi che unitamente ai tempi dilatati di consegna delle opere fa aumentare in modo preoccupante il costo totale dell'opera, in contrasto con l'interesse pubblico;

d) alla estensiva interpretazione dell'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984, di cui hanno abusato i comuni di Ancona, Macerata ed Ariano Irpino, in accordo con il concessionario Longarini, senza un credibile controllo da parte del Ministero dei lavori pubblici e di suoi organi periferici, che ha permesso l'inizio di opere mai decretate e non soggette al controllo, in aperto contrasto con le norme di contabilità dello Stato e alle clausole di concessione;

e) alla consegna di lotti funzionali mai effettuata dal concessionario, su cui il comune di Ancona non ha svolto con efficacia i dovuti controlli per rendere funzionale l'opera relativamente ai fondi disponibili;

f) alla pratica del subappalto non autorizzato, in violazione del disciplinare di concessione.

Un elenco di documentate irregolarità che configurano il sospetto di frode, da

parte del concessionario, visti anche gli avvisi di garanzia emessi dalla procura di Ancona nei confronti del proprietario e dell'amministratore unico della Adriatica costruzioni e della Adriatica costruzioni Ancona, dell'ex-ingegnere capo del provveditorato delle opere pubbliche di Ancona, e successivamente dell'assessore all'urbanistica in carica dal 1977 al 1985.

Secondo l'applicazione dell'articolo 340 della legge n. 2248 del 3 marzo 1865 e del regio decreto n. 350 del 25 maggio 1895, appare con evidenza che la rescissione di un contratto non è in alcun modo legata ad una pronuncia finale in sede penale, ma questa si possa configurare come un'ipotesi di frode che fa mancare il rapporto di fiducia tra la stazione appaltante ed il concessionario. Recita infatti l'articolo 340 della legge n. 2248 del 1865: « L'amministrazione è in diritto di rescindere il contratto quando l'appaltatore si renda colpevole di frode o di grave negligenza e contravvenga agli obblighi ed alle condizioni stipulate. In questi casi l'appaltatore avrà ragione soltanto al pagamento dei lavori eseguiti regolarmente e sarà passibile del danno che provenisse all'amministrazione dalla stipulazione di un nuovo contratto o dalla esecuzione d'ufficio ». L'articolo 26 del regio decreto n. 350 del 1895 a sua volta chiarisce che: « Ogni qualvolta si verifichi un fatto a carico dell'appaltatore che possa dar luogo ad un procedimento penale per frode, oppure consti che questo procedimento sia stato iniziato dall'autorità giudiziaria per denuncia di terzi, se ne dovrà riferire dall'ingegnere capo, per mezzo del provveditore regionale, al ministero, affinché esamini se convenga dichiarare la rescissione del contratto ai termini dell'articolo 340 della legge sui lavori pubblici ». È qui il caso di considerare l'ipotesi di risoluzione del contratto, quando venga a mancare il rapporto di fiducia che è sempre alla base di un rapporto di concessione, tenendo conto del sospetto di frode correlato alle gravi irregolarità ed inadempienze del

concessionario, riscontrate nel corso dell'indagine conoscitiva e dalla magistratura di Ancona.

Per questi motivi la Commissione segnala al ministro dei lavori pubblici la necessità che si arrivi alla revoca dei contratti in corso, pagando ai concessionari le opere effettivamente realizzate e predisponendo il completamento delle opere strettamente funzionali e connesse, mediante regolari gare d'appalto.

Anche a questo scopo, è necessario che la Commissione si impegni per una rapida approvazione di una legge che abroghi la legislazione ordinaria e straordinaria dei piani di ricostruzione, revochi i contratti in corso, acquisisca al patrimonio pubblico le opere realizzate e predisponga gli strumenti normativi e finanziari per il completamento delle opere strettamente funzionali e connesse, mediante procedure ordinarie e trasparenti. Una legge che parta dal confronto tra le diverse proposte presentate sia dal Governo che dai gruppi parlamentari.

Una richiesta di trasparenza e correttezza che arriva dal consiglio regionale delle Marche e, dopo un travagliato e conflittuale confronto, anche dal consiglio comunale di Ancona.

La Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, nel concludere l'indagine conoscitiva, auspica che simili vicende non abbiano a ripetersi, e denuncia la gravità di atteggiamenti che garantiscono di più interessi privati, anziché i diritti dei cittadini e una corretta gestione delle risorse pubbliche.

ANNA DONATI. Signor presidente, vorrei svolgere una sintetica illustrazione del nostro documento. Esso parte dalla considerazione che la relazione finale, contenente interessanti innovazioni, presentata dal collega Piermartini a nome della maggioranza, non è coerente con il lavoro svolto dalla nostra Commissione e con quanto abbiamo appreso e verificato nel corso di questo anno di lavoro.

Voglio brevemente segnalare i motivi del nostro dissenso. L'ultima versione della relazione ipotizza la possibilità di revocare i contratti, ma lo fa senza esprimere alcun giudizio. Secondo noi, tale giudizio non può che essere negativo, dal momento che abbiamo verificato una lunga serie di complicità, di omissioni, di irregolarità e di dubbi a tutti i livelli e che nel nostro documento vengono puntualmente riportati.

Nella relazione Piermartini, praticamente, si rinvia ad una futura legislazione. Certamente, anche noi l'auspichiamo, ma sappiamo altrettanto bene che - data la situazione attuale della legislatura - una normativa in questo senso non potrà essere di rapida emanazione. Tutto questo permette che il meccanismo perverso (al quale si è dato vita in questi anni) possa continuare ad esistere.

Una grossa differenza tra la relazione della maggioranza ed il nostro documento consiste nel fatto che noi, pur auspicando una legge per questo settore, ci rendiamo conto che sussistono tutti i motivi affinché - in base alla normativa vigente - il ministro dei lavori pubblici Prandini possa rescindere immediatamente il contratto. Infatti, secondo la legislazione in materia, non è necessario raggiungere l'esito finale di un procedimento in corso per accertare la frode, poiché è sufficiente il solo sospetto accompagnato da gravi e documentate irregolarità con la conseguente mancanza di fiducia. Ebbene, in questo caso specifico, tutti questi elementi sono riscontrabili in relazione alle numerose irregolarità, alle strane coincidenze, alla assenza di controllo ed alle omissioni commesse da più parti.

Questi sono i motivi per cui, non condividendo le conclusioni del relatore Piermartini, abbiamo sottoscritto un diverso documento. Ovviamente l'unico punto d'intesa riguarda l'abolizione della legislazione ordinaria e straordinaria attinente ai piani di ricostruzione, poiché non vi è alcuna identità di vedute sul destino che debbono avere le concessioni attualmente in corso.

Nel nostro documento ricordiamo anche che, in fatto di revisione di prezzi e di coefficienti moltiplicatori, alle nostre richieste il Ministero dei lavori pubblici ha risposto molto correttamente - senza entrare nel merito delle puntualissime osservazioni raccolte nel *Libro bianco* che ci è stato trasmesso dal consiglio comunale di Ancona - che ogni atto è stato compiuto nel rispetto delle leggi vigenti, con il visto dei competenti organismi di controllo.

Si tratta di una risposta assolutamente insoddisfacente perché, a fronte dei 180 miliardi preventivati per la costruzione di 15 chilometri di strada urbana, il concessionario otterrà oltre 500 miliardi, grazie ad un complicatissimo meccanismo di revisione e di aggiornamento dei prezzi. Tutto questo - lo ripeto - è documentato: ma il ministero ha risposto che se ciò è avvenuto è stato permesso dalle leggi attualmente vigenti. Per quanto riguarda la prima parte del nostro documento, mi sembra di capire che la maggioranza concordi sull'abolizione dei piani di ricostruzione postbellica e di tutta la normativa ordinaria, proprio perché si ritengono strumenti inadeguati rispetto alle normative vigenti (per esempio in ordine al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1976 in materia di competenze urbanistiche e alla normativa sugli appalti) e rispetto a contenuti derogatori e poteri sostitutivi che allo stato della nostra legislazione, ad oltre cinquant'anni dagli eventi bellici, possono tranquillamente essere abrogati.

Il secondo capitolo del nostro documento attiene alla legislazione eccezionale e derogatoria che si è via via ripristinata e che noi molto maliziosamente segnaliamo soltanto per quei comuni che avevano come titolare delle concessioni lo stesso concessionario Longarini. Si tratta non di un elemento di colpa ma certamente di un presupposto, che non può essere sottaciuto, che ha permesso solo ad alcuni comuni e ad un solo imprenditore di beneficiare di questa legislazione eccezionale e derogatoria.

Passando poi agli aspetti che ci portano a concludere che occorre abolire non solo la legislazione ordinaria ma anche quella straordinaria, diamo ampia spiegazione del motivo per cui è necessario rescindere anche i contratti in corso. Il primo discende dallo stesso sistema di affidamento che, secondo il nostro punto di vista, non ha rispettato la normativa vigente; infatti, pur trattandosi di concessione prevista dalla legge n. 363 del 1984, non sembra essere stata indetta alcuna gara pubblica in relazione alla scelta del contraente, al fine di accertare esattamente capacità tecniche, idoneità e qualità del concessionario, mentre tutto è stato effettuato in materia discrezionale, senza le opportune verifiche tra diverse proposte ed offerte. Inoltre, contestiamo che a giustificazione di questo comportamento sia stato addotto il fatto che il concessionario, secondo quanto stabilito da delibere del consiglio comunale di Ancona, avesse progettato l'ampliamento del settimo lotto e che pertanto, come ci è stato spiegato, essendo egli proprietario del progetto, allo stesso andava affidato anche il seguito della realizzazione. Abbiamo sottolineato che il progetto era finanziato con fondi pubblici, quindi non era di proprietà privata, e che comunque tale elemento non giustificava il proseguimento del rapporto di unica concessione mai verificata tra diversi contraenti.

Il secondo motivo assai equivoco che nella relazione dell'onorevole Piermartini è stato volutamente ridimensionato (mentre noi lo riteniamo di una gravità inaudita) è costituito dal trasferimento tra le due concessionarie (l'Adriatica costruzioni e l'Adriatica costruzioni Ancona), avvenuto senza alcuna verifica, come previsto invece dalle circolari e dalle leggi vigenti, sull'idoneità tecnica dell'impresa e senza che la seconda concessionaria - cui tutto il piano di ricostruzione di Ancona viene trasferito - sia regolarmente iscritta all'albo nazionale dei costruttori (un requisito obbligatorio). Inoltre se verificiamo i tempi in cui questi trasferimenti vengono richiesti e le poche ore in cui vengono approvati, ci possiamo

rendere conto della materiale mancanza di tempo per svolgere le opportune e necessarie verifiche previste dalla legislazione vigente.

Nel terzo capitolo della relazione abbiamo la concessione di assoluto privilegio che riguarda Ancona, innanzitutto per i tempi; dalla documentazione acquisita durante l'indagine conoscitiva emerge molto chiaramente come il dibattito sui tempi sia stato assai articolato e come le proposte fossero assai differenti tra di loro, ma alla fine è prevalsa l'ipotesi del concessionario, che ha convinto tutti dell'opportunità di realizzare circa 15 chilometri di strada urbana in 12 anni di lavori, un tempo talmente lungo che non solo costituisce la premessa per un meccanismo che favorisce una lievitazione inaccettabile dei costi ma che addirittura mette ampiamente in discussione l'uso stesso dell'istituto della concessione: quest'ultimo infatti viene sempre utilizzato per una rapida ed efficace esecuzione delle opere, mentre invece in questo caso, paradossalmente, ha allungato i tempi tanto che non sono state completate neanche quelle opere per le quali esisteva una copertura finanziaria.

Vi è poi un quarto capitolo che si sofferma su un elemento sul quale la relazione dell'onorevole Piermartini insiste poco, cioè sulla revisione dei prezzi e sul coefficiente moltiplicatore nonché sulla stessa discrezionalità, peraltro ammissibile, con cui ha agito il Ministero dei lavori pubblici in ordine ad anticipazioni del 50 per cento che sono state richieste e poi concesse al concessionario. Non abbiamo potuto fare altro, nel nostro documento, che elencare irregolarità e dubbi in ordine ai quali il ministero ci ha risposto non con valutazioni di merito ma ribadendo semplicemente la correttezza rispetto alle norme vigenti. Abbiamo elencato con molta puntualità i dubbi ed i sospetti (in merito ai quali non abbiamo né il tempo né la facoltà, trattandosi di un'indagine conoscitiva, di segnalare altro) che chiariscono come il meccanismo

dei costi sia perverso e come favorisca chiaramente il concessionario anziché gli interessi pubblici.

Non ritengo opportuno leggere l'elenco di incongruenze ed irregolarità, in quanto credo che tutti coloro che hanno lavorato, ascoltato e studiato i documenti abbiano avuto modo di accertare l'esistenza di dubbi sul calcolo revisionale dei prezzi, che parte dal 1977; dal momento che si trattava di nuova concessione, nel 1985 perché far risalire il calcolo revisionale al 1977? In secondo luogo, una semplice valutazione di buon senso segnala che, a favore del concessionario per il periodo 1977-1984, è stata concessa una rivalutazione del 230 per cento contro un'effettiva svalutazione dei prezzi in quel periodo del 180 per cento.

In terzo luogo abbiamo richiamato gli « errori contabili », augurandoci che siano solo tali, rinvenuti nel *Libro bianco* che ci è stato consegnato. Tuttavia i sospetti sono troppo documentati per non essere credibili. Stando a queste « sviste », risulterebbero incongruità pari a 320 miliardi.

Inoltre, vi è una certa incoerenza tra le tabelle consegnate per dimostrare la congruità dei prezzi e quelle dell'ANAS. Noi, infatti, quando abbiamo esaminato questi dati con esperti del settore, abbiamo scoperto che le prime non erano comprensive del costo del trasporto, mentre lo erano le seconde: di conseguenza esse non erano tra loro comparabili con un notevole vantaggio per il concessionario. Vi erano altresì parametri differenti rispetto ai costi reali che incidono su un'opera, per cui ci risulta abbastanza difficile credere alla attendibilità delle tabelle che ci sono state fornite.

Un'altra notazione riguarda le presunte difficoltà riportate a giustificazione di prezzi elevati nella gestione dei cantieri che, invece, sono state ampiamente confutate con riguardo alla localizzazione delle opere e ai materiali di riporto.

Come ha segnalato anche il collega Sapia, un altro punto riguarda il doppio uso della normativa nel calcolo della revisione dei prezzi, da un lato secondo le

tabelle del 1977 e, dall'altro, secondo l'articolo 8 della legge n. 741 del 1981: si tratta di un doppio regime che potrebbe aver favorito calcoli illeciti e l'adozione di coefficienti moltiplicatori superiori alla effettiva inflazione degli anni in oggetto.

La penultima notazione riguarda l'analisi dei costi proposti dall'Adriatica costruzioni che evidenzia prezzi analitici ben superiori rispetto a quelli praticati da altre imprese che lavoravano per la stessa stazione appaltante.

Infine, a proposito della discrezionalità ampiamente utilizzata dal Ministero dei lavori pubblici, vorrei osservare che quest'ultimo ha concesso il proprio assenso — dopo insistenti richieste — ad anticipazione dell'ordine del 50 per cento a favore del concessionario.

Per concludere, si tratta di una lunga serie di irregolarità non chiarite che danno come risultato che per realizzare circa 15 chilometri di strada urbana, dal costo previsto di 180 miliardi, il concessionario riuscirà ad avere — se il meccanismo non verrà interrotto — oltre 500 miliardi in totale.

Altre osservazioni desidero fare a proposito del meccanismo della proliferazione delle varianti tecniche e suppletive. Abbiamo già ampiamente segnalato come la clausola di concessione del decreto n. 291 del 1985 contenesse una limitazione dei diritti soggettivi del concessionario da lui stesso sottoscritti in assoluta libertà; tali clausole di concessione — successive alla legge n. 363 del 1984, che poteva indurre ad interpretazioni estensive data la sua pessima formulazione — non lasciano spazio a dubbi. Infatti, qualsiasi variante tecnica proposta dal concessionario ed approvata dal consiglio comunale di Ancona, avrebbe dovuto essere semplicemente « tecnica » e non suppletiva. In ogni caso, essa avrebbe dovuto essere coerente con il progetto originale e contenuta nell'ambito delle somme disponibili.

Ma questo non è stato fatto: il concessionario ha proposto numerose varianti che il consiglio comunale di Ancona, abusando della legge, ha approvato,

fino a giungere al fenomeno assurdo secondo il quale, nonostante il riconoscimento degli abusi, il comune di Ancona verrebbe ad avere 600 miliardi di investimento per la realizzazione delle opere approvate in variante al primo progetto originale di 180 miliardi.

Nell'ambito di questo meccanismo perverso, va altresì segnalata non soltanto l'approvazione di queste opere, ma anche l'incredibile procedura attraverso la quale il comune di Ancona ordinava l'esecuzione delle stesse: come abbiamo ascoltato in questa stessa Commissione, vi sono state opere mai decretate, ma iniziate dal concessionario sulla base di un ordine del comune di Ancona. Su queste opere, non previste da alcun decreto di affidamento, non venne fatto alcun tipo di controllo o di collaudo.

Durante lo svolgimento di questa indagine conoscitiva, tutti abbiamo avvertito le diffuse complicità a tutti i livelli: dal Ministero dei lavori pubblici agli enti locali, fino ad arrivare ai personaggi che abbiamo udito i quali si sentivano o non responsabili o non coinvolti da questo meccanismo che – al contrario – stando alle norme vigenti erano tenuti a controllare e a verificare.

Alla fine del nostro documento, vengono citate le varie sentenze che hanno riguardato questa vicenda. In questo ambito, si contesta la validità di quella emanata dal pretore di Roma in fatto di clausole di concessione che circoscrivono diritti soggettivi ma non illimitati da parte del concessionario. Di diverso parere sono il Consiglio superiore dei lavori pubblici e la Ragioneria generale dello Stato che hanno sostenuto che qualsiasi diritto di un ente locale deve necessariamente tener conto delle regole generali di contabilità dello Stato.

Anche il Consiglio di Stato riconosce dei diritti soggettivi al concessionario, anche se poi li riconduce nell'ambito del rispetto delle norme che disciplinano il bilancio e la legge finanziaria, invitando l'amministrazione statale a reperire i fondi necessari per far fronte alla situazione determinatasi a seguito dell'ordi-

nanza pretorile. In proposito il Parlamento si è in buona parte già espresso. Il Governo, infatti, si è presentato con un'appostazione di bilancio di 103 miliardi destinati esplicitamente all'applicazione dell'articolo 13 –*novies decies* del piano di ricostruzione di Ancona, che il Senato – con un emendamento approvato a larga maggioranza – ha sottratto alla competenza del bilancio riportandoli correttamente alla competenza della legge finanziaria. Con questo emendamento si è interrotto il meccanismo e si sono poste le basi per una legge capace di porre ordine in questa materia. Siamo lieti che questo stesso auspicio venga fatto dal relatore Piermartini.

Non abbiamo ancora concluso l'esame della legge finanziaria qui alla Camera, ma a tutt'oggi sia la Commissione bilancio, sia la Commissione lavori pubblici – pur con emendamenti differenti in relazione ai limiti di impegno nel corso degli anni – hanno confermato che questa appostazione non deve essere prevista nel capitolo 9004 del bilancio.

Per tutti i motivi che abbiamo elencato auspichiamo l'abrogazione della normativa ordinaria e straordinaria e riteniamo di dover segnalare gli avvisi di garanzia, che di per sè ovviamente rappresentano non una conferma della frode ma un semplice sospetto su cui la magistratura sta indagando ma che, insieme a tutte le profonde irregolarità ed omissioni presenti in questa vicenda, rendano necessario interrompere in maniera seria e credibile i contratti in corso, pagando comunque al concessionario le opere già eseguite e facendo rientrare nella legislazione ordinaria in materia di appalti il proseguimento di quelle strettamente connesse e funzionali.

Abbiamo indicato diverse volte le opere considerate « strettamente connesse e funzionali », in accordo con la tesi del relatore Piermartini sul fatto che non tutte debbano essere realizzate, proprio perché si parte dal presupposto che vi sia stato un abuso della legislazione e che non sarebbe giusto premiare chi lo ha perpetrato, facendo sempre riferimento

(anche nell'ambito delle somme devono essere stabiliti limiti ben circoscritti) ad opere strettamente connesse e funzionali che non facciano decadere o perdere di economicità quelle già realizzate e garantiscano ai cittadini un minimo di funzionalità a quelle ancora da realizzare.

Abbiamo concluso il nostro documento auspicando che situazioni simili non si ripetano, perché ci è parso che in questa vicenda, ricostruita molto puntualmente, pur tra mille dubbi ed omissioni, sia davvero prevalso troppo l'interesse privato e molto meno quello pubblico.

**GABRIELE PIERMARTINI, Relatore.** Prendo atto che dall'intervento dell'onorevole Donati emerge una convergenza su larga parte della relazione da me predisposta; vi è un punto di forte contrasto, che però mi sembra fondato più su aspetti di fumosità verbale che su realtà concrete. Quando si parla di « irregolarità non chiarite » e di « diffuse complicità »; mi pare si facciano soltanto delle affermazioni generiche che non trovano fondamento nei nostri lavori; quindi, ritengo di poter insistere nella relazione presentata, accogliendo gli emendamenti proposti dai colleghi Ermelli Cupelli e Rubinacci.

**FRANCESCO SAPIO.** A conclusione del lavoro della Commissione, che ha impegnato tanto del nostro tempo, ritengo necessario esprimere sinteticamente la valutazione politica del gruppo comunista-PDS, al di là della dichiarazione di voto già effettuata dalla collega Angeloni, per dichiarare che, insoddisfatti delle conclusioni del relatore Piermartini, avremmo predisposto un nostro documento di sintesi dei lavori dell'indagine conoscitiva. Tale documento, che porta la firma anche dei colleghi del gruppo verde (i quali hanno partecipato alla sua stesura) è stato brillantemente illustrato dalla collega Donati; pertanto, non è necessario ritornare su un'esposizione che è stata così chiara e diffusa anche sugli aspetti tecnici ed amministrativi che potevano risultare più ostici rispetto ad una

valutazione politica, sulla quale tra l'altro è opportuno che in questa circostanza mi soffermi più ampiamente io che ho già sviluppato, come i colleghi ricorderanno – ahimé –, una lunga relazione tecnica sull'intera vicenda. Non ho quindi bisogno di illustrare ai colleghi i motivi della nostra insoddisfazione rispetto alla conclusione tecnica della relazione dell'onorevole Piermartini, là dove la questione fondamentale concernente la revoca della concessione, per le motivazioni che noi avevamo illustrato, non ci convinceva.

A conclusione di questo lungo lavoro, è necessario far capire l'importanza per la nostra Commissione e per il Parlamento di far tesoro comunque di questa indagine, che ha dimostrato almeno tre cose fondamentali: la prima è che nel nostro paese la legislazione straordinaria non produce effetti; la seconda è che il Governo e la maggioranza delle forze politiche in Italia non sono in grado di amministrare e di gestire l'emergenza; la terza è che abbiamo l'esigenza di indicare al Parlamento ed al paese come nella corretta applicazione della gestione ordinaria delle leggi si debba individuare l'unica possibilità di dare risposte concrete anche a situazioni particolari, come quelle di emergenza.

Onorevoli colleghi, la conclusione dell'indagine conoscitiva ci vede insoddisfatti per le motivazioni già addotte, ma vi è ancora la possibilità di ricercare – si tratta di una speranza – una possibile unità; dato che il relatore afferma che molta parte delle conclusioni che noi abbiamo illustrato nel nostro documento alternativo può essere condivisa, perché non riconoscere che quest'ultimo è più esplicito, razionale, circostanziato, documentato e forte nelle sue ragioni? Perché respingerlo, quando invece potrebbe ritenersi una conclusione più adeguata all'indagine che, come abbiamo riconosciuto, per certi versi è stata accurata e per altri deludente, là dove non è riuscita ad individuare, come noi richiedevamo, le effettive e reali responsabilità non solo degli enti locali ma anche dei destinatari,

che avrebbero dovuto procedere perché gli obiettivi fossero concretamente perseguiti e raggiunti?

Certo, non posso chiedere alla maggioranza di votare a favore del documento dell'opposizione, ma vorrei che di esso si tenesse conto nel momento in cui saremo impegnati ad elaborare una proposta legislativa per uscire dall'ambito dello straordinario e per rientrare nell'ordinario, anche per uscire da questa annosa vicenda che non ha fatto onore al nostro paese. Infatti, a ben 40 anni dalla fine della guerra, dobbiamo ancora completare i piani di ricostruzione.

In sostanza, desideriamo chiedere che il nostro documento conclusivo venga allegato agli atti e reso pubblico, ed avanziamo richiesta affinché gli atti dei nostri lavori vengano trasmessi alla magistratura la quale ne possa tenere conto, valutando l'opportunità di attivare quelle procedure intese a conseguire una maggiore chiarezza in questa vicenda, nonché quelle verità che questa Commissione non è riuscita a portare alla luce.

Per queste ragioni mi auguro che questa Commissione di indagine sia stata utile a noi stessi, al Parlamento e al paese.

GIUSEPPE RUBINACCI. Non ho molto da aggiungere, signor presidente, a quanto ho già detto nel corso di questa indagine conoscitiva. Tuttavia, poiché è intervenuto questo nuovo documento illustrato dall'onorevole Donati, che io ho letto attentamente, debbo osservare che sarebbe opportuna l'istituzione di una Commissione d'inchiesta. Il gruppo di colleghi che hanno firmato questo documento si è avvalso di strumenti che non hanno riscontro nella realtà. Ad esempio, per quanto riguarda l'avviso di garanzia, vorrei ribadire che a me non piacciono questi sistemi usati dalla magistratura. Questo modo di utilizzare l'avviso di garanzia mi pare del tutto strumentale poiché è stato inviato ad un soggetto che non ha nulla a che vedere con la questione in causa. Inoltre, questo strumento non è stato ancora utilizzato, tanto è vero

che da quando è stato emesso (cioè dallo scorso mese di agosto), non è ancora intervenuto l'interrogatorio del soggetto che nella questione non entra giuridicamente.

La collega Donati ha posto l'accento sulla sentenza pretorile, facendo alcune osservazioni sulle quali potrei anche concordare. Tuttavia, si è ben guardata dal ricordare che l'Avvocatura dello Stato si era opposta a quella sentenza chiedendone la revoca. Ebbene, il giudice di merito, dieci giorni fa, ha respinto tale richiesta di revoca.

LUANA ANGELONI. Ha sospeso il pronunciamento!

GIUSEPPE RUBINACCI. No, ha respinto la richiesta di revoca!

ANNA DONATI. Nel redigere il documento che prima ho illustrato, ho scoperto che il documento della regione è peggiore delle nostre conclusioni!

GIUSEPPE RUBINACCI. Onorevole Donati, a me piace la verità, per cui andrò avanti anche da solo per ricercarla. Ho presentato denuncia alla magistratura; io perseguirò il magistrato perché, per me, la responsabilità è evidente e riguarda gli amministratori comunali. Costoro, sempre insieme al concessionario, hanno concordato ed approvato ogni variante. Ebbene, posso dire per esperienza pratica, che queste unanimità si pagano con fior di milioni, se non di miliardi. Dunque, vorrò vedere chi ha incassato questi soldi. Ci arriveremo, perché credo che il concessionario si sia convinto di mettere in atto l'invito che io stesso gli ho rivolto in questa stessa Commissione, come risulta dagli atti. Infatti, lo invitai a fornirci i nomi dei personaggi politici inseriti nel suo libro paga. A questo ci arriveremo dal momento che lo stesso concessionario, sul suo giornale, sta pubblicando tutti gli atti e pubblicherà anche le lettere di qualche deputato che, in quel periodo, ricopriva responsabilità amministrative.

Tutto dovrà venire fuori! Bisogna finirla con questa commedia! Quando vi è anche soltanto l'ipotesi di truffa, vi debbono essere necessariamente due soggetti o più di due. Quindi, nell'ambito di questa ipotesi di truffa, vi è da una parte il concessionario e dall'altra l'amministrazione comunale, con tutte le altre comparse che sono entrate in questa vicenda.

Per quanto riguarda l'istituto della concessione, nonostante i divieti di legge, credo che esso sia tutt'ora esercitato dall'amministrazione comunista, come accade nella città di Pesaro.

LUANA ANGELONI. Si attenga al tema in oggetto, onorevole Rubinacci.

GIUSEPPE RUBINACCI. Dobbiamo parlare di tutto! È troppo facile, collega Angeloni, alzare i polveroni, addossandone ad altri le responsabilità. In questa vicenda voi ci siete dentro fino ai capelli. A questo dobbiamo arrivare!

LUANA ANGELONI. Ci spieghi, allora, perché ha firmato certe cose e poi ha fatto una svolta di 360 gradi!

GIUSEPPE RUBINACCI. Collega Angeloni, non sono abituato a fare nessun tipo di svolta, ma sono sempre stato coerente e lo sarò fino in fondo, cosa che non può dirsi anche per voi.

Comunque, io riaffermo la validità della relazione del collega Piermartini: pertanto, dichiaro il mio voto favorevole.

LUANA ANGELONI. Nella seduta precedente sono intervenuta nel merito della terza versione della relazione dell'onorevole Piermartini, mentre oggi, che siamo nella fase del voto finale, chiedo di poter fare una pur breve dichiarazione di voto sulle due proposte di relazione che sono state presentate. Capisco che ciò può generare confusione...

PRESIDENTE. Non si tratta di fare confusione, ma è un anno e mezzo che si parla di Ancona e durante l'ultima seduta

lei, onorevole Angeloni, ha dichiarato che quello sarebbe stato il suo ultimo intervento. Però, qui non si vuole mai concludere, sperando che la relazione di minoranza diventi di maggioranza.

LUANA ANGELONI. Si tratta di un'aspettativa più che legittima.

PRESIDENTE. In tutto questo tempo nessuno ha lavorato per Ancona, che non avrà un centesimo.

LUANA ANGELONI. Grazie alla vostra interessata azione!

GIUSEPPE RUBINACCI. Grazie all'emendamento di due senatori!

LUANA ANGELONI. Signor presidente, colleghi, questa sarà la mia ultima dichiarazione di voto, in quanto mi auguro che la vicenda di cui ci stiamo occupando oggi finalmente veda la conclusione.

Dico ai tanti colleghi oggi presenti e che non hanno seguito i lavori della nostra Commissione...

GABRIELE PIERMARTINI, *Relatore*. Ma perché parli sempre degli altri? Parla anche dei tuoi colleghi!

LUANA ANGELONI. Faccio presente ai tanti colleghi oggi presenti che non hanno seguito i lavori della nostra Commissione che, dopo mesi di indagine approfondita, dopo la lettura e lo studio di una documentazione molto sofferta e dopo la terza versione della relazione conclusiva da parte del collega Piermartini, abbiamo deciso di presentare un documento alternativo, proprio perché abbiamo dovuto prendere atto dell'assoluta mancanza di volontà di leggere o di ascoltare le affermazioni che venivano effettuate nel vero senso che avevano.

Vi abbiamo oggi illustrato questo documento alternativo, che ricostruisce la vicenda e che contiene elementi di chiarezza; dalla sua lettera si comprende come la questione che ha interessato

questa Commissione per lungo tempo non sia meramente localistica ma prettamente nazionale ed emblematica di un certo sistema di gestire le opere pubbliche nel nostro paese. Quindi, si tratta di una rilevante questione nazionale dai risvolti inquietanti e piuttosto consistente dal punto di vista finanziario; infatti, se non l'avessimo interrotta, quest'operazione poteva concludersi con 2 mila miliardi di nuovi interventi che qualcuno sollecitava e che forse qualcuno avrebbe concesso.

Nel corso dei nostri lavori abbiamo « perso per strada » qualche collega che mesi fa si era impegnato su una piattaforma che pretendeva chiarezza e trasparenza e che oggi si limita a contribuire all'esito dei lavori presentando emendamenti a dir poco risibili. Quello che oggi siamo chiamati ad esprimere è un voto di dignità, che travalica l'appartenenza agli schieramenti di Governo o di opposizione e chiama in causa direttamente la responsabilità di ognuno di noi; per questo motivo mi permetto di rivolgere l'invito a votare il nostro documento alternativo a tutti coloro che hanno interesse che in questo paese la sfiducia dei cittadini non aumenti fino a travolgere il sistema democratico.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Dichiaro che voterò a favore della relazione dell'onorevole Piermartini per le motivazioni che ho ampiamente espresso in questa sede fin dall'inizio dei lavori della Commissione.

SAVERIO D'AMELIO, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo esprime parere favorevole sulla relazione dell'onorevole Piermartini.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la relazione dell'onorevole Piermartini, ac-

cettata dal Governo, come integrata dagli emendamenti Ermelli Cupelli e Rubinacci.

(È approvata).

A seguito della votazione testé effettuata risulta precluso il documento conclusivo alternativo predisposto dai rappresentanti dei gruppi comunista-PDS e verde, di cui comunque sarà dato adeguato rilievo nel volume che raccoglierà gli atti dell'indagine conoscitiva.

Propongo che tutti i documenti acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva siano pubblicati.

Pongo in votazione questa proposta.

(È approvata).

LUANA ANGELONI. Nella seduta precedente avevamo rilevato l'opportunità che la Commissione trasmettesse copia integrale dei documenti acquisiti all'autorità giudiziaria di Ancona e di Roma, presso cui sono pendenti procedimenti collegati alle vicende dei piani di ricostruzione.

PRESIDENTE. Non ritengo di accogliere questa richiesta; dato che gli atti saranno resi pubblici, ognuno potrà preoccuparsi di trasmetterli alla magistratura.

LUANA ANGELONI. Lo faremo senza dubbio.

GIUSEPPE CERUTTI. Anche il gruppo socialista trasmetterà gli atti alla magistratura.

PRESIDENTE. Con questo, possiamo ritenere conclusa la nostra indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 15,15.

PAGINA BIANCA

**DOCUMENTO CONCLUSIVO**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

## I PIANI DI RICOSTRUZIONE POSTBELLICA IN GENERALE

1. *Premessa.*

I piani di ricostruzione costituiscono una speciale categoria dei piani di sistemazione edilizia, che trova la propria ragion d'essere in eventi contingenti.

Essi trovano la loro prima formulazione nel decreto legislativo luogotenenziale 1° marzo 1945, n. 154, dove (articolo 1) ne è riconosciuta l'esigenza « allo scopo di contemperare nei paesi danneggiati dalla guerra le esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di non compromettere il razionale sviluppo degli abitati ».

Fin dalla prima definizione legislativa, quindi, appare evidente la duplice finalità dei piani:

a) interventi diretti per la ricostruzione di quanto distrutto dagli eventi bellici, in via di urgenza, e tenendo presenti le nuove esigenze;

b) pianificazione della ricostruzione privata postbellica.

Ai piani di ricostruzione viene quindi riconosciuta una triplice natura:

1) quella di piani urbanistici, in quanto dettano regole che occorre rispettare per la edificazione in aree in essi comprese;

2) quella di dichiarazione di opere di pubblica utilità, perché lo Stato sostiene in massima parte le spese della loro esecuzione;

3) quella di piani di espropriazione, in quanto sono per essi previste più celeri procedure di esproprio nonché il riconoscimento, per le opere previste in aree in essi incluse, della automatica dichiarazione di pubblica utilità conseguente all'inclusione.

Al citato decreto legislativo luogotenenziale, hanno successivamente fatto seguito il decreto legislativo luogotenenziale 10 aprile 1947, n. 261 e il decreto legislativo luogotenenziale 17 aprile 1948, n. 740, nonché la legge 25 giugno 1949, n. 409.

Infine, la materia è stata riordinata e disciplinata dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1402 « Modificazioni al decreto legislativo 1° marzo 1945, n. 154, sui piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra » che costituisce ancora oggi il testo base in tema di piani di ricostruzione.

A tale legge hanno ulteriormente fatto seguito, tra le altre, le leggi 11 febbraio 1958, n. 83, e 13 luglio 1966, n. 610.

## *2. La durata e il contenuto del piano.*

Secondo l'articolo 11 della legge n. 1402 del 1951 « il piano di ricostruzione ha la durata di cinque anni ». Alla scadenza del termine, il comune può valutare: se mantenere in attuazione il piano medesimo; se procedere alla redazione di un piano regolatore, secondo la generale disciplina urbanistica, ovvero se procedere alla revisione del PRG preesistente al piano di ricostruzione e rimasto in vigore per le zone non interessate da quest'ultimo.

Le richieste del comune sono trasmesse al provveditorato alle opere pubbliche e, previo parere, da questo al Ministero dei lavori pubblici, perché, con decreto ministeriale, vengano adottate le conseguenti determinazioni.

Solo nel caso in cui il piano di ricostruzione sia ritenuto sufficiente, la durata complessiva viene stabilita con il decreto ministeriale e, comunque, non può eccedere i dieci anni.

Infine, l'articolo 20 della legge n. 610 del 1966 ha prorogato al 31 dicembre 1970 « l'efficacia dei piani che scadono prima di tale data e che non siano stati compiutamente realizzati ». Tale termine non è stato ulteriormente prorogato e si applica in via generale, ad eccezione che per i comuni i quali sono dotati di piano di ricostruzione e che risultino ancora privi di piano regolatore generale; in tal caso, il piano di ricostruzione, indipendentemente dalla sua scadenza ed anche se scaduto, continua a trovare applicazione, fino alla data di entrata in vigore del PRG, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 21 dicembre 1955, n. 1357.

Quanto al contenuto del piano di ricostruzione, lo stesso è previsto dall'articolo 3 della legge n. 1402 del 1951.

Il piano, composto da due planimetrie e da una relazione illustrativa, deve, tra l'altro, prevedere « le zone destinate a demolizioni, ricostruzioni e costruzione di edifici », anche destinate a scopi diversi dall'abitativo, « nonché le zone sottoposte a vincoli speciali », ed inoltre le zone che, fuori dal perimetro dell'abitato, sono destinate all'edificazione ed agli insediamenti produttivi.

Appare quindi evidente la finalità di pianificazione urbanistica più generale — non strettamente connessa alla ricostruzione bellica — riconosciuta al piano. In questa prospettiva la giurisprudenza ha affermato che il piano in esame ha la medesima efficacia del piano particolareggiato previsto dalla generale disciplina urbanistica (Corte d'appello di Napoli, 15 gennaio 1966); può riguardare anche solo una parte del territorio comunale o delle zone sinistrate (Consiglio di Stato, sezione IV, 11 febbraio 1948) e non deve necessariamente essere limitato alle opere di ripristino, ma ben può comprendere tutte quelle opere che servono al razionale assetto e sviluppo urbanistico degli abitati (Consiglio di Stato, sezione IV, 6 luglio 1945, n. 447; sezione IV, 20 settembre 1950, n. 424).

### 3. Formazione ed esecuzione del piano.

Competenti alla compilazione del piano, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 1402 del 1951, sono i comuni, entro il termine di tre mesi dalla notificazione dell'avvenuta iscrizione nell'apposito elenco da parte del Ministero dei lavori pubblici. Quest'ultimo provvede direttamente alla compilazione dei piani, in via sostitutiva, laddove il comune non adempia (articolo 2, comma 3).

Il piano, composto di una relazione illustrativa e di due planimetrie, dopo la redazione, è depositato per trenta giorni presso la segreteria del comune, perché i cittadini possano prenderne visione. Avverso il piano possono essere presentate:

a) osservazioni, da qualunque cittadino, con l'obbligo della pubblica amministrazione di esaminarle anche congiuntamente. Tali osservazioni sono improntate a spirito collaborativo tra cittadini e pubblica amministrazione ed hanno il valore giuridico di mere denunce (Cons. giust. amm. Sicilia, 29 ottobre 1951, n. 80);

b) opposizioni, da parte dei proprietari avverso le specifiche disposizioni del piano riguardante la loro proprietà. Sulle opposizioni, la pubblica amministrazione ha l'obbligo di esprimersi singolarmente. L'esame dell'opposizione deve risultare dal decreto di approvazione che, ove non contempra l'avvenuto esame, è illegittimo.

Scaduto il periodo previsto per il deposito, negli otto giorni successivi il sindaco trasmette al provveditore alle opere pubbliche sia il piano, sia le osservazioni ed opposizioni presentate, con le proprie deduzioni. Il provveditore (articolo 5, comma 4), sentito il Comitato tecnico amministrativo, inoltra gli atti al Ministero dei lavori pubblici, dove il ministro, con proprio decreto, provvede all'approvazione.

Il decreto deve contenere, oltre all'approvazione ed alla motivazione che lo giustifica, l'esame (anche cumulativo) delle osservazioni e l'esame specifico delle opposizioni; deve, inoltre, tener conto delle eventuali varianti proposte dal comune a pena di illegittimità (Consiglio di Stato, sezione IV, 9 maggio 1951, n. 314).

Infine, un estratto del decreto di approvazione è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*.

Occorre ricordare che, in base all'articolo 10 della legge citata, possono essere approvate varianti al piano, « solo per sopravvenute ragioni che rendano inattuabile, in tutto o in parte, il piano medesimo »; tali varianti vanno adottate ed approvate con la medesima procedura prevista per il piano.

L'approvazione del piano comporta:

a) la dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste;

b) la possibilità di applicare l'articolo 71 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e quindi, procedere alla occupazione d'urgenza delle aree necessarie per le opere;

c) la possibilità di applicare la procedura prevista dal titolo II (articoli 9-25) della legge 22 ottobre 1971, n. 865, stante il richiamo effettuato dall'articolo 9 di detta legge; e, quindi, in particolare, potrà essere utilizzata la procedura di occupazione di urgenza prevista dall'articolo 20 della legge citata. Occorre ricordare che, stante la sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, non è più possibile applicare per le aree edificatorie (ferma restando l'applicabilità per le aree agricole), il criterio di calcolo dell'indennità di espropriazione, previsto dall'articolo 16 della legge citata.

L'esecuzione del piano di ricostruzione può avvenire sia spontaneamente, da parte dei proprietari delle aree in esso comprese, che si conformeranno alle disposizioni, sia da parte dei comuni, mediante espropriazione delle aree e realizzazione delle opere.

L'articolo 15 della legge n. 1402 del 1951 prevede che, qualora i comuni con popolazione non superiore a 25.000 abitanti non siano in grado, per ragioni tecnico-finanziarie, di dare attuazione ai piani, ad essi può sostituirsi il Ministero dei lavori pubblici.

In questo caso, la spesa occorrente è anticipata dallo Stato, salvo recupero verso il comune in trenta rate annuali costanti, senza interessi, decorrenti dal terzo anno successivo a quello in cui sarà redatto il verbale di collaudo di ciascuna opera.

Inoltre, la procedura appena descritta è applicabile anche, in casi eccezionali, ai comuni con popolazione superiore ai 25.000 abitanti, mentre, nei confronti dei comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, il recupero della somma anticipata è limitato alla metà della spesa. In questi casi il Ministero dei lavori pubblici ha la possibilità « di dare in concessione, con il pagamento delle spese in annualità, i lavori da eseguire per l'attuazione dei piani di ricostruzione ».

#### 4. La competenza delle regioni.

Dopo la istituzione delle regioni, le competenze già attribuite ad organi, centrali o periferici, dello Stato sono state trasferite alle regioni.

L'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 « Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personale e uffici », ha infatti disposto: « La delega riguarda le attribuzioni esercitate dagli uffici predetti in ordine a: ... b) i contributi, la progettazione e la gestione dei lavori relativi all'attuazione dei piani di ricostruzione di cui al decreto legislativo (*recte*: legge) 27 ottobre 1951, n. 1402 ».

Successivamente, l'articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, stabiliva: « È delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative esercitate da organi centrali e periferici dello Stato in materia di ... a) ricostruzione dei beni

distrutti da eventi bellici, esclusi quelli di proprietà dello Stato; b) attuazione dei piani di ricostruzione ».

Alla generale competenza, delegata dal citato articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in ordine alla attuazione dei piani di ricostruzione, pone un limite la successiva legge 23 dicembre 1977, n. 933 « Ulteriore finanziamento dei piani di ricostruzione dei comuni sinistrati dalla guerra », la quale prevede, all'articolo 4, la competenza del Ministero dei lavori pubblici in due casi:

1) per la definizione dei procedimenti amministrativi relativi all'attuazione dei piani di ricostruzione, laddove gli stessi abbiano comportato assunzione di impegni di spesa, anteriormente alla data del 1° gennaio 1978;

2) per la definizione dei procedimenti per i quali il Ministero, prima della data del 29 luglio 1977, abbia proposto la progettazione ai fini dell'esecuzione in concessione e con pagamento della spesa in annualità differita.

In questo modo, per la quasi totalità dei procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, è stata lasciata ferma la competenza del Ministero dei lavori pubblici.

## CAPITOLO II

### LA CONCESSIONE DI OPERA PUBBLICA

#### 1. *La legge n. 1137 del 1929.*

La concessione di opera pubblica, alla quale si richiama l'articolo 16 della legge n. 1402 del 1951 in riferimento all'attuazione dei piani di ricostruzione, trova la propria disciplina generale nella legge 24 giugno 1929, n. 1137, che si riferisce (articolo 3) a « tutte le opere che si eseguono a spese o col sussidio dello Stato ».

L'articolo 1 della legge citata prevede che « possono essere concesse in esecuzione a province, comuni, consorzi e privati, opere pubbliche di qualunque natura, anche indipendentemente dall'esercizio delle opere stesse ». Dall'interpretazione di tale norma, sono state elaborate due categorie di concessione, l'una definita « concessione di sola costruzione », laddove al concessionario è affidata la mera esecuzione dell'opera, l'altra definita « concessione di costruzione e gestione », in quanto al concessionario è affidata, dopo la realizzazione dell'opera, la gestione dell'opera stessa o del servizio reso mediante la stessa.

Sempre in base alla legge n. 1137 del 1929, la concessione può essere accordata « udito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici » (articolo 5), salvo il divieto di accordarla a « privati per persone od enti da nominarsi o per società da costituirsi » (arti-

colo 4). Si aggiunge che « è soltanto consentito di ammettere all'istruttoria le domande che vengono presentate con riserva di costituire un consorzio od una società civile o commerciale prima della stipulazione del contratto o della emissione del decreto di concessione ».

La legge in esame stabilisce altresì le modalità di pagamento al concessionario (articolo 1, comma 2) che può avvenire o in un'unica soluzione al momento della liquidazione dei lavori, ovvero essere ripartita in non più di trenta rate annuali costanti, comprensive di capitale e interesse.

Vengono ancora stabilite:

a) la modalità di calcolo del pagamento, che può avvenire a corpo « qualunque sia per risultare l'effettivo costo dell'opera », ovvero a misura, secondo la effettiva quantità dei lavori eseguiti in base a prezzi fissati per unità di misura;

b) la modalità della approvazione delle spese per lavori supplementari e imprevisi, che deve avvenire « con le forme usate per la concessione », mediante specifico atto aggiuntivo.

La legge n. 1137 del 1929 definisce, quindi, sia pure nelle linee essenziali, il rapporto di concessione, prevedendo esplicitamente che tale rapporto ben può intercorrere anche tra pubblica amministrazione e privati. In tal caso, secondo la Corte di cassazione (sentenza 3 novembre 1983, n. 6374) il rapporto intercorrente tra ente concedente e privato concessionario è quello tipico della « concessione traslativa ». Sostiene, infatti, la Cassazione:

« Allorché la pubblica amministrazione affidi ad un privato la realizzazione di opere programmate nell'interesse pubblico, il rapporto non può definirsi di delegazione amministrativa, che è istituto peculiare del diritto pubblico, e non può configurarsi che tra enti pubblici diversi (delegazione intersoggettiva) o tra organi diversi dello stesso ente pubblico (delegazione interorganica) ricorrendo, invece, o la figura dell'appalto, ove l'affidamento sia strettamente limitato all'esecuzione del lavoro, ovvero quella della concessione cosiddetta traslativa, caratterizzata dal trasferimento, in tutto o in parte, al concessionario dell'esercizio delle funzioni oggettivamente pubbliche (progettazione di massima ed esecutiva, direzione dei lavori, acquisizione delle aree mediante provvedimenti ablatori, ecc.) proprie del concedente e necessarie per la realizzazione delle opere ».

Di analogo tenore è la sentenza della Cassazione 22 novembre 1984, n. 6017.

Occorre ricordare, per memoria storica, che la legge in esame, attualmente in vigore, ha reintrodotta la possibilità di concessione di sola costruzione a privati, la quale, prevista dal decreto legislativo luogotenenziale 6 febbraio 1910, n. 107, era stata successivamente esclusa (cioè limitata alle sole concessioni di costruzione e gestione) dall'articolo 5 del regio decreto-legge 28 agosto 1924, n. 1396.

Stante la laconicità della normativa descritta, la dottrina ha elaborato varie figure di concessione di sola costruzione, distinguendo gli obblighi assunti dal concessionario:

a) concessione nella quale il concessionario funge da stazione appaltante (cosiddetta di committenza): in questo caso il concessionario provvede alla progettazione e alla programmazione esecutiva delle varie opere, fungendo da stazione appaltante quanto alla loro esecuzione;

b) concessione nella quale il concessionario è tenuto all'esecuzione diretta dei lavori, così come nell'appalto, dal quale si distingue per la previsione di obbligazioni aggiuntive a carico del concessionario;

c) concessione con parziale esecuzione diretta da parte del concessionario, nella quale quest'ultimo è tenuto alla esecuzione diretta, salva la facoltà di far realizzare parziali aspetti del lavoro a terzi;

d) concessione secondo la legislazione speciale, laddove cioè la legge (definita, nel caso, legge-provvedimento) individua specificamente il concessionario, o individualmente, ovvero per categoria di appartenenza.

In definitiva, il tratto saliente della concessione di opere pubbliche secondo la legge n. 1137 del 1929 è costituito dall'affidamento di lavori a privati senza seguire le procedure per la scelta del contraente (asta pubblica, licitazione privata, appalto concorso).

## 2. *L'attuazione delle direttive CEE.*

Nel sistema della concessione, come sinteticamente delineato, si è inserita la legge 8 agosto 1977, n. 584 « Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della CEE ».

Tale legge, relativa agli appalti per lavori pubblici di importo superiore ad un milione di ECU, espressamente stabilisce (articolo 1, comma 3): « ai fini dell'applicazione della presente legge la concessione di sola costruzione è equiparata all'appalto »; sono inoltre vietate le artificiose divisioni dei lavori, che abbassando il relativo valore al di sotto del milione di ECU aggirerebbero le procedure della legge.

La legge in esame stabilisce in via generale l'obbligatorietà della aggiudicazione con il sistema dei pubblici incanti, della licitazione privata o dell'appalto concorso (articolo 9), nonché determinate forme di pubblicità. Peraltro, la direttiva comunitaria 26 luglio 1971, n. 305, ha istituito nelle premesse che « è necessario prevedere casi eccezionali per i quali le misure di coordinamento delle procedure possano non essere applicate » e che « tali casi debbano però essere espressamente limitati ».

In tal senso l'articolo 5 stabilisce i casi in cui non è applicabile la legge n. 584 del 1977, che riguardano queste ipotesi:

a) qualora non siano state presentate offerte o le stesse siano irregolari;

b) qualora si tratti di lavori che, per loro specifiche caratteristiche, non possano essere affidati che ad un esecutore determinato;

c) qualora si tratti di lavori da effettuare nell'ambito di ricerche, esperimenti, studi;

d) qualora si tratti di lavori da eseguire con eccezionale urgenza, non « compatibile con il tempo richiesto dalle procedure previste dalla presente legge »;

e) quando si tratti di lavori dichiarati segreti;

f) quando si tratti di lavori complementari;

g) quando si tratti di lavori simili a quelli già oggetto di un precedente appalto, e salvo qualora ricorrano talune condizioni previste dalla legge. Restano, peraltro, impregiudicate, secondo la direttiva CEE, le iniziative dello Stato membro, riguardanti casi particolari.

Alla luce della disposizione di cui all'articolo 1, comma 3, della legge, dovrebbe affermarsi come il legislatore abbia chiaramente voluto equiparare la concessione di sola costruzione all'appalto. Non di meno, secondo parte della dottrina, la normativa della legge n. 584 del 1977 (e cioè le procedure di scelta del contraente ivi previste anziché la trattativa privata) sarebbe applicabile solo alla concessione di sola costruzione con esecuzione totalmente o parzialmente diretta [ipotesi di cui alle lettere b) e c) del paragrafo 1] ovvero a particolari forme di concessione, da esaminare caso per caso, previste da singole leggi speciali. In base a tale interpretazione rimarrebbero fuori dal campo di applicazione della legge n. 584 le concessioni di committenza, che, peraltro, rappresentano l'aspetto più rilevante del fenomeno delle concessioni.

Di diverso parere è stata la Corte dei conti (sezione controllo, 15 luglio 1983, n. 1370) la quale ha chiaramente affermato come nel nostro sistema normativo – in base alla legge n. 1137 del 1929 – siano previsti solo due tipi di concessione e cioè la concessione di sola costruzione e la concessione di costruzione e gestione e, pertanto, il legislatore ha inteso applicare la disciplina dettata dalla legge n. 584 del 1977 a tutte le concessioni di sola costruzione.

Da ultimo, occorre sottolineare come la recente direttiva CEE 89/440, recepita dalla legge comunitaria del 1990 (articolo 12) abbia ulteriormente chiarito la equiparazione della concessione di opere pubbliche agli appalti, laddove si afferma (articolo 1, lettera d) « la concessione di lavori pubblici è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di quelle contemplate alla lettera a) (in tema di appalti) ad eccezione del fatto che la controprestazione di lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera oppure in questo

diritto accompagnato da un prezzo ». Per il recepimento, l'articolo 12 della legge delega il Governo ad emanare un decreto legislativo entro un anno dall'approvazione della legge.

### 3. La legge n. 80 del 1987.

In tema di concessione di opere pubbliche, occorre inoltre esaminare la legge 17 dicembre 1987, n. 80: « Norme straordinarie per l'accelerazione dell'esecuzione di opere pubbliche ». In base all'articolo 1 di tale legge « per l'accelerazione dei propri programmi di costruzione, le amministrazioni statali, le regioni, le aziende autonome, gli enti locali e gli enti pubblici non economici hanno facoltà, per un periodo non superiore a tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, di affidare in concessione unitamente ... la redazione dei progetti, le eventuali attività necessarie per l'acquisizione delle aree e degli immobili, l'esecuzione delle opere nonché la loro eventuale manutenzione ad imprese di costruzione, loro consorzi e raggruppamenti temporanei ».

La disciplina della legge n. 80 del 1987, nell'ambito del limite temporaneo ivi previsto, ha trovato applicazione per l'esecuzione di opere e lavori pubblici di importo superiore a venti miliardi (articolo 1, comma 2) ferma restando l'applicazione delle norme, generali e speciali, in tema di concessione (articolo 1, comma 3).

Secondo una prevalente interpretazione, tale disciplina non si applica alla concessione di costruzione e gestione, alle concessioni cosiddette di committenza, nonché, ovviamente, alle concessioni di sola costruzione, di importo inferiore a venti miliardi.

La legge n. 80 del 1987 prevede la pubblicazione trimestrale nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana ed in quella della CEE, nonché su taluni quotidiani, dell'elenco delle opere che si intendono affidare in concessione e, nei trenta giorni successivi alla pubblicazione, le imprese debbono segnalare il loro « interesse alla gara per essere prese in considerazione » (articolo 9).

Ai sensi dell'articolo 3, la pubblica amministrazione invita tali imprese, qualora siano in possesso dei requisiti indicati nel medesimo articolo. L'affidamento della concessione avviene secondo il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa « in base ad una pluralità di elementi variabili attinenti al prezzo, al termine di esecuzione, al costo di utilizzazione, al rendimento e al valore tecnico dell'opera che i concorrenti si impegnano a fornire ».

Occorre infine sottolineare come la pubblica amministrazione, per poter ricorrere alla procedura prevista dalla legge n. 80 del 1987, debba adeguatamente motivare, e ciò conferma la eccezionalità del regime introdotto.

È stato segnalato come la legge n. 80 del 1987 introduca punti di dissenso dalla normativa CEE (direttiva 71/305) relativi: *a)* al regime di selezione degli inviti, soprattutto se determinativo di un regime discriminatorio delle imprese dalla Comunità; *b)* alla possibilità di artificioso accorpamento dei lotti, al fine di superare l'importo di venti miliardi e rendere quindi applicabile la legge n. 80.

#### 4. *La concessione nella legge speciale.*

La legge 27 ottobre 1951, n. 1402, nell'affermare la possibilità dell'affidamento in concessione dei lavori da eseguire per l'attuazione dei piani di ricostruzione (articolo 16) non ha introdotto una disciplina derogatoria a quella contenuta nella legge n. 1137 del 1929 e nelle altre leggi a carattere generale sin qui esaminate, fatto salvo quanto si dirà in tema di piani di ricostruzione cosiddetti straordinari. Occorre osservare che, benché derogatorio rispetto al generale sistema di affidamento della realizzazione di opere e lavori pubblici (in relazione, soprattutto, all'importante profilo della scelta del contraente) l'istituto della concessione di opere pubbliche è stato utilizzato con frequenza dalla legislazione di settore, tanto da rappresentare più che un sistema derogatorio, un sistema « parallelo » a quello ordinario.

A tal fine, vanno segnalate, tra le altre, le concessioni relative a:

- 1) opere marittime (articolo 18 del testo unico 12 aprile 1985, n. 2095);
- 2) opere idrauliche (articolo 53 del testo unico 25 luglio 1904, n. 523);
- 3) ferrovie concesse all'industria privata (testo unico 9 maggio 1962, n. 1447);
- 4) bonifica integrale (articolo 13 del testo unico 13 febbraio 1933, n. 215);
- 5) acque ed impianti elettrici (articolo 73 del testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775);
- 6) costruzione di strade statali (legge 21 maggio 1955, n. 463);
- 7) costruzione di case popolari (legge 25 giugno 1949, n. 409);
- 8) opere di competenza della Cassa per il Mezzogiorno (articolo 8 della legge 10 agosto 1950, n. 646);
- 9) piani di bonifica montana (legge 25 luglio 1957, n. 991);
- 10) costruzione ed esercizio della metropolitana di Roma (legge 24 dicembre 1959, n. 1145);
- 11) costruzione ed esercizio delle metropolitane di competenza dei comuni e loro consorzi (legge 29 dicembre 1969, n. 1042);
- 12) opere per le zone terremotate in Sicilia (legge 5 febbraio 1970, n. 21);
- 13) costruzione di edifici postali (legge 23 gennaio 1974, n. 15);
- 14) edilizia scolastica (legge 5 agosto 1975, n. 412);
- 15) opere della II Università di Roma e delle Università della Toscana e di Cassino (legge 3 aprile 1970, n. 122);

16) opere per gli aeroporti civili (decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151);

17) interventi nei territori colpiti dal terremoto del 1980 (articoli 21, 22, 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219);

18) interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai mondiali di calcio (legge 29 maggio 1989, n. 205, articolo 4).

### CAPITOLO III

#### L'ATTUAZIONE DEI PIANI DI RICOSTRUZIONE POSTBELLICI

Gli interventi relativi ai piani di ricostruzione postbellica hanno interessato, come si legge nella relazione del ministro dei lavori pubblici nel corso dell'audizione avvenuta nella seduta del 7 novembre 1990, 221 comuni, su di un totale di 243 comuni che avevano fatto richiesta. Tali interventi sono stati realizzati, per la gran parte, mediante l'affidamento dei lavori in concessione ad enti ritenuti a ciò qualificati, anche su segnalazione dei comuni interessati.

Secondo il ministro, per poter esaurire gli interventi in materia è prevista una spesa stimata di 2.100 miliardi (anche in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 933 del 1977):

1) accantonamento prudenziale per il pagamento del saldo dei lavori e di revisione prezzi finale delle opere realizzate con pagamento differito per i quali sono in corso di approvazione i collaudi: lire 100 milioni;

2) integrazione somme accantonate nel 1987 per revisione prezzi maturanda a seguito dell'applicazione della legge 21 dicembre 1974, n. 700: lire 1.500 milioni;

3) perizie programmate (legge n. 843 del 1987) e non approvate per mancanza di fondi utilizzati per la revisione prezzi:

Aquino (4° lotto) .....	lire 720 milioni
Borzonasca (5° lotto) .....	lire 1.100 milioni
Cancello Arnone (5° lotto) .....	lire 2.200 milioni
Capua (12° lotto) .....	lire 1.400 milioni
Castel di Sangro (10° lotto) .....	lire 980 milioni
Castelforte (6° lotto) .....	lire 442 milioni
Castel San Nicolò (1° lotto) .....	lire 400 milioni
Castiglione Fiorentino (6° lotto) .....	lire 350 milioni
Ceprano (2° lotto) .....	lire 650 milioni
Minturno (4° lotto) .....	lire 850 milioni
Montevarchi (4° lotto) .....	lire 350 milioni
Orsogna (8° lotto) .....	lire 550 milioni
Pontecorvo (4° lotto) .....	lire 745 milioni
Pepoli (3° lotto) .....	lire 430 milioni

Recco (6° lotto).....	lire	315 milioni
Roccasecca (3° lotto) .....	lire	850 milioni
Sant'Andrea sul Garigliano (4° lotto).....	lire	250 milioni
Sant'Apollinare (4° lotto).....	lire	350 milioni
Sant'Elia Fiumerapido (5° lotto).....	lire	1.420 milioni
San Giorgio a Liri (2° lotto).....	lire	470 milioni
San Pietro Infine (3°-4° lotto) .....	lire	515 milioni
San Pietro Infine (5° lotto).....	lire	650 milioni
San Pietro Infine (6° lotto).....	lire	650 milioni
Valmontone (8° lotto).....	lire	660 milioni
Totale ...		lire 17.297 milioni

Trattasi di valori risalenti al 1980 che vanno aggiornati e determinati in almeno 75 miliardi;

4) Piano di ricostruzione di Pantelleria (legge n. 526 del 1982):

Reintegro per opere già programmate (all'epoca circa 10 miliardi) .....	15 miliardi	
Completamento diga .....	60 miliardi	
Completamento opere a terra come da progetto esecutivo già presentato .....	60 miliardi	
Totale ...		178 miliardi

5) piano di ricostruzione del comune di Macerata:

Perizia resasi necessaria in corso d'opera e frana del 1°-2° lotto .....	55 miliardi	
Perizia come sopra del 3°-4°-5° lotto (integrazione finanziamento) .....	55 miliardi	
Progetto generale 3°-4°-5° lotto già approvato con decreto ministeriale del 1980 .....	175 miliardi	
Totale ...		285 miliardi

6) completamento piani di ricostruzione di Ancona e Ariano Irpino (leggi n. 80 e n. 363 del 1984):

Ancona:

Integrazione per lavori approvati in corso .....	100 miliardi
Perizia di completamento in sospeso .....	450 miliardi
Perizia variante e suppletiva in sospeso del 7° lotto .....	62,5 miliardi

Ariano Irpino:

Perizia in sospeso ..... 310 miliardi

Totale ... 922,5 miliardi

7) perizie di completamento pervenute senza autorizzazione:

Alfedena (valori al 1987) ..... 4.000.000.000

Alife (valori al 1987) ..... 11.300.000.000

Amaseno (valori al 1980-1981) ..... 2.500.000.000

Ateleta (valori al 1980-1981) ..... 840.000.000

Cancello Arnone (valori al 1980-1981) ..... 6.615.000.000

Capua (valori al 1980-1981)..... 6.764.000.000

Cassino (valori al 1987) ..... 237.000.000.000

Castel di Sangro (valori al 1987) ..... 16.000.000.000

Castel San Nicolò (valori al 1980-1981)..... 3.715.000.000

Castiglion Fiorentino (valori al 1980-1981) ..... 3.925.000.000

Civitanova Marche (valori al 1980-1981) ..... 21.000.000.000

Montevarchi (valori al 1980-1981) ..... 6.415.000.000

Rivisondoli (valori al 1987) ..... 2.000.000.000

Totale ... 322.074.000.000

e cioè lire 637.000 milioni a valori correnti.

Secondo il ministro, infine, per poter completare gli interventi straordinari, alla stregua delle delibere di approvazione dei lavori già intervenute, occorre un finanziamento complessivo di circa 1.206 miliardi di lire, che comprende, oltre alla somma di 450 miliardi relativi ai lavori di Ancona, le ulteriori somme di 162,5 miliardi per opere di completamento nel comune di Ancona, di 285 miliardi riguardanti il comune di Macerata e di 310 miliardi riguardanti il comune di Ariano Irpino. A ciò si devono aggiungere altri 178 miliardi di lire necessari per finanziare il piano di ricostruzione di Pantelleria che - come ha accennato - è soggetto ad una disciplina del tutto differenziata.

Per completare gli interventi statali nel settore in esame occorre, quindi, prevedere un fabbisogno globale di oltre 2.100 miliardi, di cui 714,797 miliardi per interventi ordinari e 1.385,5 miliardi per gli interventi straordinari.

## CAPITOLO IV

## I PIANI DI RICOSTRUZIONE NELLA LEGISLAZIONE SPECIALE

1. *La normativa.*

Una serie di diversi problemi pongono i piani di ricostruzione « straordinari » in quanto previsti da leggi speciali, promulgate in occasione di calamità naturali.

La legge 18 aprile 1984, n. 80, di conversione del decreto-legge 28 febbraio 1984, n. 19, prevede (articolo 15) il completamento dei piani di ricostruzione per i comuni colpiti da entrambi gli eventi sismici del 1962 e del 1980. In particolare, viene disposto:

a) la competenza del Ministero dei lavori pubblici per il completamento dei piani di ricostruzione (comma 2);

b) la esclusione di qualunque restituzione, da parte dei comuni, allo Stato delle somme da questo erogate (comma 3);

c) il completamento dei lavori, mediante concessione « da affidarsi ... sulla base delle designazioni fatte, in fase di progettazione, dalle stesse amministrazioni comunali interessate ».

Successivamente, il decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363, al fine di favorire il completamento dell'opera di « ricostruzione », di rinascita e di sviluppo del comune di Ancona, stabiliva (articolo 13-*novies decies*) che il piano di ricostruzione di detto comune « conserva o riprende, ancorché scaduto o decaduto, la propria efficacia sino alla sua completa attuazione così come sarà stabilita dall'amministrazione comunale ».

La citata legge, oltre a stabilire un limite di impegno venticinquennale pari a lire 30.500 milioni, dispone:

a) la competenza del Ministero dei lavori pubblici « all'attuazione e al completamento del piano di ricostruzione della città di Ancona », e ciò in via straordinaria, senza necessità di assenso di altri ministeri (comma 6);

b) l'attuazione e il completamento di detto piano da parte del Ministero, « in conformità delle richieste del comune di Ancona »;

c) l'esclusione di qualunque restituzione da parte del comune, di quanto dallo Stato erogato (comma 6, ultima parte).

Il comma 7 dell'articolo 13 citato inserisce ulteriori norme, al fine dichiarato di raggiungere « la sollecita realizzazione e fino alla completa attuazione del piano di ricostruzione di Ancona ». In particolare viene disposto che:

a) i progetti, che hanno già riportato il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed i progetti che già sono

stati o saranno approvati dall'amministrazione comunale, non sono soggetti ad alcun altro parere (lettera a);

b) in ordine a tale progetto, i decreti di affidamento devono essere integralmente e immediatamente emessi (lettera a);

c) il comune, di concerto con il concessionario, ha facoltà di apportare varianti tecniche ai lavori « in aderenza alle linee fondamentali del progetto approvato ».

Infine, la legge 28 ottobre 1986, n. 730: « Disposizioni in materia di calamità naturali » ha previsto (articolo 3, comma 6):

a) che le disposizioni dell'articolo 13-*novies decies* si applicano ai comuni di cui all'articolo 16, primo comma, del decreto-legge 16 marzo 1973, n. 31, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 1973, n. 205 (Macerata) nonché a quelli di cui all'articolo 15 della legge n. 80 del 1984 (i comuni colpiti dagli eventi sismici del 1962 e del 1980: ad es. Ariano Irpino) ed all'articolo 13-*undecies* del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363;

b) che le varianti alle previsioni dei piani di ricostruzione, approvati dai comuni, non sono soggette ad alcuna ulteriore approvazione e le spese in esse comprese sono immediatamente eseguibili;

c) che i piani di ricostruzione devono intendersi come piani particolareggiati del PRG, al quale devono essere adeguati mediante apposite varianti.

Occorre, da ultimo, ricordare sul tema la legge 7 agosto 1982, n. 526, che ha previsto un impegno trentennale di lire 4.000 milioni per il completamento del piano di ricostruzione di Pantelleria.

## CAPITOLO V

### I PIANI DI RICOSTRUZIONE DI ARIANO IRPINO

La vicenda relativa al piano di ricostruzione di Ariano Irpino è riepilogata nella « Relazione generale » della Direzione generale edilizia statale del Ministero dei lavori pubblici (pagine 14-29).

Da tale relazione e dalla audizione del sindaco di Ariano Irpino in data 21 novembre 1990 (pagine 6-11 verbali della seduta) emerge che, nel comune di Ariano, occorrono importi per un totale complessivo di circa lire 310 miliardi.

Si riassumono i momenti fondamentali dell'attuazione del piano di ricostruzione:

1) con decreto ministeriale 6 maggio 1963, n. 1629, il ministro si sostituisce al comune di Ariano nell'attuazione del piano;

2) con deliberazione del consiglio comunale 25 maggio 1984, n. 99, veniva approvato il progetto esecutivo, datato 13 aprile 1984, presentato dall'ente concessionario società Adriatica costruzioni, limi-

tatamente a taluni stralci, e relativo a lavori di completamento del III e IV lotto del piano di ricostruzione;

3) con nota ministeriale del 3 ottobre 1985, n. 999, il Ministero restituisce al comune il progetto datato 13 aprile 1984, perché « stante la straordinarietà dell'autorizzazione di spesa, gli interventi richiesti dovevano risultare rigorosamente contenuti nei limiti del finanziamento accordato »; il finanziamento, previsto dalla nota ministeriale n. 946 dell'11 aprile 1985, è di 18 miliardi;

4) il comune, con deliberazione 7 giugno 1986, n. 818, approvava uno stralcio del citato progetto;

5) il Ministero, con decreto ministeriale 28 luglio 1986, n. 753, approvava lo stralcio del progetto, nell'importo di lire 22 miliardi e 410 milioni, e l'affidamento in concessione della società Adriatica costruzioni, individuata dal comune, già concessionaria dei lavori dei lotti 2-3-4 del piano originario;

6) a seguito della autorizzazione della complessiva spesa di 40 miliardi, ai sensi della legge n. 730 del 1986, veniva individuato come ammissibile a tale beneficio il solo comune di Ariano Irpino, e pertanto, l'importo della concessione veniva innalzato a lire 62 miliardi e 410 milioni (22 miliardi e 410 milioni già autorizzati + 40 miliardi). Occorre però notare che il progetto esecutivo integrale delle opere, secondo prezzi aggiornati al 31 dicembre 1985, ammontava a lire 220 miliardi e 466.239.262;

7) nel corso dei lavori, con delibera del consiglio comunale del 19 dicembre 1988, n. 328, il comune di Ariano Irpino approvava un progetto di variante e suppletiva, chiedendo che lo stesso venisse finanziato nei limiti dei fondi disponibili e affidato in concessione;

8) il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con voto n. 299 del 1° giugno 1989, non ha espresso il proprio parere su tale progetto, in quanto il progetto-base era stato approvato dal solo consiglio comunale;

9) poiché erano pervenuti elaborati relativi al progetto in variante, nonché richieste particolari dell'ufficio di Avellino, veniva nuovamente richiesto dal Ministero il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici;

10) il Consiglio superiore dei lavori pubblici in data 12 gennaio 1990, n. 335, accordava il proprio parere favorevole. Si legge, però, nel detto parere che il Consiglio « può verificare solamente la concessione e la compatibilità delle varianti stesse con l'anzidetta impostazione generale, oltre che valutare le opere singolarmente considerate » (pagina 142). Solo in tali limiti, stante l'espresso richiamo effettuato nel dispositivo del parere, lo stesso può intendersi come « meritevole di approvazione »; l'importo del progetto di variante e suppletivo ascenderebbe a lire 284.479.607.638 per lavori, per un totale complessivo di circa 310 miliardi. Occorre ricordare che la somma impegnata era pari a lire 62.410.000.000 (vedi punto 6);

11) con delibera della giunta municipale del 24 novembre 1990, n. 1454, il comune di Ariano, preso atto della mancata emissione del decreto di approvazione della perizia di variante e suppletiva datata 7 novembre 1988 (cioè quella approvata dal Consiglio comunale in data 10 dicembre 1988) ha deciso di sospendere i lavori in corso da parte dell'ente concessionario.

## CAPITOLO VI

### IL PIANO DI RICOSTRUZIONE DI MACERATA

Il piano di ricostruzione di Macerata, approvato con decreto ministeriale del 17 maggio 1963, n. 1685, venne affidato in concessione, relativamente ai lavori del 1° lotto, alla società Adriatica costruzioni, a seguito di indicazioni del concessionario operata dallo stesso comune di Macerata (lettera del 12 aprile 1963, protocollo n. 10763).

Il primo lotto affidato prevedeva lavori per un importo di 150 milioni.

Il secondo lotto, per l'importo di 350 milioni, venne affidato ugualmente alla società Adriatica costruzioni, come da nota ministeriale del 29 febbraio 1964.

Essendosi rese necessarie varianti al progetto relativo al primo lotto, il concessionario presentò un unico progetto, per l'importo di 500 milioni, progetto che, contestualmente all'affidamento alla concessionaria, venne approvato con decreto ministeriale 14 novembre 1964, n. 4923.

A seguito del terremoto del novembre-dicembre 1972, essendo state destinate provvidenze in favore dei piani di ricostruzione (decreto-legge 16 marzo 1973, n. 31, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 1973, n. 205), il comune di Macerata chiese, con deliberazione del consiglio comunale del 12 settembre 1974, n. 250, di destinare i fondi disponibili per completare la circolazione esterna – di cui ai lavori del primo e secondo lotto – e di affidare gli ulteriori lavori sempre al concessionario società Adriatica costruzioni.

Successivamente, su conforme parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 954 del 15 dicembre 1977, vennero inserite in progetto alcune opere ritenute necessarie (e già stralciate per mancanza di copertura finanziaria); l'esecuzione delle opere venne affidata dal Ministero allo stesso concessionario, con decreto ministeriale 16 dicembre 1977, n. 7024.

A seguito della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (ed agli stanziamenti ivi previsti) il Ministero destinava la somma di 10 miliardi ai lavori del III, IV e V lotto del piano di Macerata; con decreto ministeriale 8 febbraio 1980, n. 314, approvava il progetto generale dei lotti suddetti ed affidava al concessionario unico l'esecuzione del progetto generale e al momento del progetto di terzo stralcio per lire 32.500 milioni circa. Con decreto ministeriale n. 1874 del 5 agosto 1982, che confermava l'impegno di spesa dei 32.500 milioni circa, veniva approvata una variante al progetto generale autorizzata

con note n. 710 del 13 luglio 1984 e n. 1347/1192 del 28 marzo 1985.

Il Ministero dà atto, nella propria relazione generale, della applicazione della revisione prezzi, secondo la legge 21 dicembre 1974, n. 700. Tale legge (articolo unico, comma 4) prevedeva tra l'altro che « per la corresponsione dei compensi revisionali può essere utilizzata, senza necessità di provvedimenti specifici, la somma globale impegnata per la esecuzione dei lavori finché non si provveda alla integrazione dei fondi destinati ai compensi stessi ... ».

La corresponsione dei compensi revisionali, nel caso del piano di ricostruzione di Macerata, portava all'esaurimento dei fondi e quindi alla sospensione dei lavori.

Veniva, quindi, richiesto dal Ministero alla Avvocatura dello Stato se fosse possibile applicare, per l'aggiornamento dei prezzi, la disciplina dell'articolo 33 della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

Tale norma, al fine di porre un freno al meccanismo della revisione prezzi, ha introdotto norme restrittive.

In particolare:

a) ha vietato la facoltà di procedere a revisione prezzi per i lavori relativi ad opere pubbliche di durata inferiore all'anno (comma 2);

b) ha subordinato il meccanismo della revisione prezzi per lavori di durata superiore all'anno a precise condizioni, e precisamente l'aumento o diminuzione dell'importo complessivo della prestazione superiore al 10 per cento per effetto di variazioni dei prezzi correnti intervenuti successivamente all'aggiudicazione e, in ogni caso, ha vietato l'applicazione del meccanismo per i lavori eseguiti nel primo anno e per le somme relative ad anticipazioni (comma 3);

c) ha introdotto la facoltà esercitabile dalla pubblica amministrazione di stipulare il cosiddetto contratto a prezzo chiuso (comma 4).

L'Avvocatura generale dello Stato, con parere 26 luglio 1989, dava risposta negativa al quesito, rilevando che, in base ai commi 2 e 5 dell'articolo 33 citato, la legge n. 41 del 1986 fa espresso riferimento ad opere pubbliche future « da appaltarsi, da concedere o da affidarsi ... » ovvero a contratti aventi ad oggetto forniture o servizi aggiudicati successivamente all'entrata in vigore della legge in esame.

A seguito di fatti nuovi verificatisi nel corso dei lavori, quali movimento franoso, sorprese geologiche, veniva redatta dal concessionario una perizia di variante e suppletiva in data 31 gennaio 1990.

Tale perizia, sottoposta all'esame del Consiglio superiore dei lavori pubblici con voto 21 giugno-26 luglio 1990, n. 125, riportava parere favorevole. Nel parere citato, il Consiglio superiore si faceva carico altresì di un raffronto tra il calcolo dei prezzi di concessione revisionati ed i prezzi di mercato, individuando nel 7 per cento la percentuale di riduzione da applicare ai prezzi contrattuali revisionati, per effetto del detto raffronto.

Con propria nota 15 novembre 1990, n. 728, il Ministero dei lavori pubblici ha chiesto l'adesione del concessionario alla riduzione nella percentuale massima del 7 per cento sui prezzi originari di contratti aggiornati con il meccanismo della revisione prezzi.

La società concessionaria, con nota 23 novembre 1990, premesso di non essere tenuta ad accettare variazioni dei prezzi, per spirito di collaborazione addiveniva « a concedere l'ulteriore miglioramento del 5 per cento sui prezzi aggiornati alla data dell'1 novembre 1990, aggiornamento da effettuarsi in base alla quota di incidenza prevista nel disciplinare di concessione » ed a condizione del permanere invariate tutte le altre clausole contrattuali.

In base a quanto dichiarato dal Ministero, con la « Relazione sui piani di ricostruzione post-bellici » allegata all'audizione del Ministero dei lavori pubblici del 7 novembre 1990, per il completamento del piano di ricostruzione di Macerata occorrono ancora allo stato fondi per 285 miliardi.

Occorre ancora precisare che negli anni 1980-1981 l'amministrazione comunale di Macerata ha deliberato ulteriori necessari lavori di completamento e modifica del piano di ricostruzione, per 4.250 milioni ridotti a 2.455 milioni dal Consiglio superiore dei lavori pubblici con voto 18 giugno 1981, n. 240.

Infine, va sottolineato che il sindaco di Macerata, con ordinanza 26 giugno 1989, n. 67, preso atto che i lavori del III, IV e V lotto, di cui al relativo progetto generale, erano già stati approvati con decreti ministeriali 16 dicembre 1975, n. 4370, e 8 febbraio 1980, n. 314, ha, in primo luogo, ordinato alla società concessionaria di riprendere i lavori; in secondo luogo, ha diffidato il Ministro dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 730 del 1986, a « provvedere alla immediata ed integrale emissione del decreto di affidamento e finanziamento all'ente concessionario ».

## CAPITOLO VII

### IL PIANO DI RICOSTRUZIONE DI ANCONA

#### 1. *La concessione del VII lotto (cosiddetta prima concessione).*

Il Ministero dei lavori pubblici dispose l'intervento statale per l'attuazione del piano di ricostruzione di Ancona (già approvato con decreto ministeriale 20 settembre 1946, n. 1687) con decreto ministeriale 14 novembre 1952, n. 3264, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 1402 del 1951.

La relazione ministeriale dà atto della realizzazione, nel corso degli anni dal 1954 al 1960, di sei lotti, tutti regolarmente collaudati. Tali lotti sono stati realizzati da due diverse concessionarie: il I e il II lotto dalla società ENCALPES di Roma, i rimanenti dalla società Alessi Lanari di Ancona.

Con nota 28 maggio 1973, n. 1888, il Ministero dei lavori pubblici, previo finanziamento per 200 milioni del VII lotto del piano di

ricostruzione, proponeva l'affidamento in concessione dei detti lavori alla società Adriatica costruzioni di Ancona.

La successiva ministeriale 20 novembre 1974, n. 4035, indirizzata alla società Adriatica costruzioni, conferma che la nota precedente non riguardava l'affidamento in concessione (come vuole la relazione ministeriale) ma una mera proposta. Con la nota si dà atto della mancata proroga della validità del piano di ricostruzione, e pertanto « con la presente si recupera il finanziamento stesso, salvo a riproporlo quando sarà stata emanata la legge che proroghi la validità del predetto piano e saranno stanziati i relativi fondi ». Nella lettera, il Ministero fa esplicito riferimento alla « proposta » di « esaminare la possibilità di eseguire le opere del VII lotto ». Sul punto, occorre osservare che sia il finanziamento (secondo quanto sostenuto in relazione) che la revoca sono decisi dal Ministro non già con propri provvedimenti formali, ma nel corpo di lettere inviate ad un privato; privato che, peraltro, in quel momento non era legato da alcun rapporto con la pubblica amministrazione scrivente.

Con lettera del 7 gennaio 1975, protocollo n. 1132, inviata al Ministero dei lavori pubblici, il sindaco di Ancona, preso atto del finanziamento di lire 200 milioni e dell'affidamento in concessione di cui alla nota 28 maggio 1973, n. 1888, comunicava al predetto Ministero che, con delibera di giunta 12 marzo 1974, n. 178, ratificata dal Consiglio, era stato stabilito in variante al piano di ricostruzione di realizzare una strada e « di invitare la società concessionaria Adriatica costruzioni a redigere il progetto esecutivo, nonché il progetto stralcio nei limiti dei 200 milioni come sopra finanziati ».

La successiva nota del Ministero del 7 aprile 1975, di risposta alla lettera del sindaco di Ancona del 7 gennaio 1975, afferma:

1) l'incarico affidato alla società Adriatica costruzioni « non trova fondamento giuridico e finanziario », in quanto è ben nota al comune la intervenuta scadenza del piano di ricostruzione;

2) le varianti ai piani di ricostruzione, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 1402 del 1951 sono ammissibili solo « per il superamento di difficoltà esecutive delle opere originariamente previste, e non come varianti di carattere urbanistico »;

3) il sistema di esecuzione in concessione a pagamento differito, nel sistema della legge n. 1402 del 1951 « riveste carattere eccezionale – rispetto ai normali sistemi di gara – appunto per la urgenza e la limitatezza delle opere da realizzare »;

4) infine, per quanto riguarda la facoltà di incarico esercitata dal comune, il Ministero fa presente che « la società cui codesto comune si è rivolto è bene a conoscenza che le incombenze dei piani di ricostruzione per i quali è intervenuto questo Ministero, non possono essere date che da questa amministrazione medesima ».

Successivamente, con la legge 10 maggio 1976, n. 261, veniva prorogata al 31 dicembre 1980 la validità dei piani di ricostruzione ed il comune di Ancona, con lettera del 26 ottobre 1976, ritrasmetteva il progetto « a suo tempo redatto dall'ente concessionario » (così

si esprime la relazione) chiedendo l'emissione del decreto di approvazione.

A tale lettera facevano seguito:

1) nota ministeriale del 6 novembre 1976, n. 3614, con la quale si restituiva il progetto e si affermava che « qualora venga ripristinato il finanziamento di 200 milioni, il progetto esecutivo, comprensivo di tutte le spese, dovrà essere limitato al finanziamento che sia disposto e dovrà essere rimesso a questo Ministero tramite l'ufficio del Genio civile di Ancona »;

2) nota del 17 ottobre 1977, n. 10610, del Genio civile di Ancona, per la rimessione del progetto al ministro;

3) voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici del 31 ottobre 1977, n. 756. Con tale voto il Consiglio superiore dei lavori pubblici esprimeva parere favorevole in linea tecnica al progetto generale del VII lotto, per una spesa complessiva di 21.600 milioni; parere favorevole in linea tecnica e amministrativa del progetto di piano stralcio, per l'importo di 230 milioni; infine, parere favorevole all'affidamento in concessione alla società Adriatica costruzioni. Nelle premesse, il Consiglio superiore dà atto che il comune di Ancona, con la delibera della giunta municipale del 12 marzo 1974, n. 178, sopra richiamata, « ordinava alla concessionaria, in difformità di quanto precedentemente stabilito di redigere, d'intesa con l'ufficio tecnico comunale, il progetto esecutivo dell'intera strada Nord-Sud nonché lo stralcio nei limiti di 200 milioni »;

4) decreto del 25 novembre 1977, n. 5817, del Ministero dei lavori pubblici, con il quale era approvato il progetto di 1° stralcio per l'importo di lire 210.542.000 e i relativi lavori erano affidati in concessione alla società Adriatica costruzioni.

La legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria), ha stanziato ulteriori fondi per l'attuazione dei piani di ricostruzione (articolo 40).

Con lettera 5 marzo 1979, n. 11372, il comune di Ancona, premesso che con decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817, « è stato approvato il progetto generale relativo ai lavori in oggetto, per l'importo di lire 21.600.000.000 », chiedeva « che venga sollecitamente emesso il decreto per il completamento dei lavori in corso di esecuzione ». In realtà con il decreto ministeriale richiamato dal comune, il Ministero aveva approvato il solo progetto stralcio per l'importo di lire 210 milioni.

Tale richiesta era comunque sufficiente a mettere in moto la procedura presso il Ministero, procedura che ha, alla data dell'11 gennaio 1980, una sua fase essenziale. In tale giorno, infatti:

a) il Ministero, con nota n. 24, richiede nuovamente il parere alla « commissione per il parere sugli appalti » ex articolo 19 del decreto-legge n. 124 del 1965, convertito in legge 13 maggio 1965, n. 431, avendo « determinato di finanziare la spesa di lire 22.000.000.000 per il completamento dei lavori in oggetto »;

b) con la medesima nota n. 24, inviata anche all'« ente concessionario società Adriatica costruzioni Ancona », il Ministero, incidentalmente, esprime « nulla osta all'affidamento in concessione dei succitati lavori alla Adriatica costruzioni Ancona s.r.l. », vale a dire i lavori finanziati per lire 22 miliardi, di cui al progetto 6 febbraio 1975. È da precisare che la società Adriatica costruzioni s.r.l., già « concessionaria ai sensi del decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817 (si tratta dei lavori di cui al progetto stralcio per circa lire 210 milioni), con propria lettera 5 gennaio 1980 comunicava la costituzione della società « Adriatica costruzioni Ancona, con la stessa composizione sociale e lo stesso amministratore » e precisava testualmente: « Tanto si comunica perché ogni provvedimento relativo al piano di ricostruzione di Ancona venga intestato alla Adriatica costruzioni Ancona s.r.l. », con sede in Ancona, via Trieste 19, cui competerà ogni obbligo e diritto, anche per quanto corrisposto e maturato medio tempore ». Una ulteriore lettera, datata 7 gennaio 1980, era inviata dalla nuova società, la quale pregava il Ministero « di tenere presente che ogni provvedimento relativo al piano di ricostruzione di Ancona dovrà essere intestato a questa società ... »;

c) con nota n. 435, inviata al comune di Ancona, al provveditorato regionale alle opere pubbliche e all'ente concessionario Adriatica costruzioni Ancona s.r.l., il Ministero, in riferimento alla citata richiesta del comune 5 marzo 1979, n. 11372, comunica di avere « determinato di finanziare i lavori in oggetto (cioè quelli del progetto generale del 6 febbraio 1975) per lire 22 miliardi ».

Con la decisione della « commissione per il parere sugli appalti », resa il 22 gennaio 1980, viene affrontato il problema della legge n. 584 del 1977 e della sua applicazione ai lavori che si intendono affidare in concessione. È opportuno ricordare (vedi capitolo II) che la legge 8 agosto 1977, n. 584, in attuazione di direttiva CEE, all'articolo 1 precisa: « ai fini dell'applicazione della presente legge, la concessione di sola costruzione è equiparata all'appalto »; si richiama quanto esposto al capitolo II circa le precisazioni offerte, sul punto, da dottrina e giurisprudenza.

La commissione stessa parte dal presupposto che, nel caso di specie, si tratti di concessione di sola costruzione. Tuttavia, essa non ritiene applicabile al caso di specie la disciplina della legge n. 584 del 1977 in quanto « la realizzazione dell'opera, nel caso concreto di cui trattasi, è condizionata ad un finanziamento che, per il combinato disposto dall'articolo 40 della legge n. 843 del 1979 e dell'articolo 2 della legge n. 933 del 1977 è disponibile e può essere legittimamente impiegato solo se diretto ad attuare quella determinata opera prevista in un determinato progetto, già approvato in linea tecnica, che è appunto quello redatto dal concessionario, a ciò debitamente autorizzato. In altri termini, il concessionario vanta la proprietà del progetto, alla realizzazione del quale è vincolata la disponibilità dei fondi stanziati dalla legge. Da qui consegue che, comprendendo la concessione anche la realizzazione dell'opera, l'esecuzione di essa non può che essere affidata allo stesso concessionario, autore del progetto ».

A seguito del parere della commissione, reso in data 22 gennaio 1980 e di nuovo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici (voto 19 giugno 1980, n. 126) il Ministero dei lavori pubblici, con decreto 26 giugno 1980, n. 1319, approvava il progetto 6 febbraio 1975, aggiornato in data 10 ottobre 1977, dell'importo di lire 22.210.542.000, redatto dalla concessionaria società Adriatica costruzioni ed affidava i lavori in concessione alla società Adriatica costruzioni Ancona s.r.l.

Come si riferisce anche nella relazione ministeriale, le opere oggetto della concessione consistevano nella costruzione dell'intera strada Nord-Sud per collegare il centro urbano con il centro residenziale in corso di costruzione destinato ai terremotati, con il nuovo centro universitario e con la variante alla strada statale 16 Adriatica.

Successivamente, il consiglio comunale di Ancona, con delibera 27 maggio 1985, n. 1045, approvava ai sensi del comma 7, lettera b) dell'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984, il progetto datato 27 aprile 1985 relativo alla perizia di variante e suppletiva dei lavori del VII lotto del piano di ricostruzione.

Con successiva delibera 15 luglio 1986, n. 1935, il consiglio comunale approvava la perizia di variante e suppletiva agli espropri.

Infine, con ulteriore delibera 26 gennaio 1987, n. 171, il consiglio comunale riapprovava il progetto di variante e suppletivo 27 aprile 1985, redatto dalla concessionaria, alla luce dei rilievi mossi dal Ministero dei lavori pubblici. Si legge, infatti, nella deliberazione che il Ministero, con nota 16 gennaio 1987, n. 149 « ha precisato che la formula con cui la predetta perizia è stata approvata non è idonea a porre in essere la procedura semplificata di cui all'articolo 13-*novies decies* della legge 24 luglio 1984, n. 363 ».

Con decreto 14 febbraio 1987, n. 254, il Ministero ha ammesso ad ulteriore finanziamento « per il momento, limitatamente alla somma attualmente disponibile di lire 3.500.000.000, occorrente per la maggiore spesa relativa alla definizione del procedimento espropriativo ».

Pertanto, come risulta anche dalla relazione ministeriale, per il completamento dei lavori del VII lotto del piano di ricostruzione di Ancona, occorre ancora un ulteriore finanziamento pari a lire 62.500.000.000.

## 2. *La concessione per il completamento del VII lotto (cosiddetta seconda concessione).*

Con deliberazione della giunta municipale 15 gennaio 1980, n. 90, il comune di Ancona « rilevata la necessità di completare, al fine di decongestionare il caotico traffico cittadino, in modo organico e funzionale la viabilità urbana, avviata a soluzione con il finanziamento del VII lotto », ordinava alla società concessionaria Adriatica costruzioni Ancona s.r.l. « la predisposizione degli elaborati progettuali esecutivi » dei lavori indicati nella planimetria redatta dagli uffici comunali, e ciò nelle more della autorizzazione del Ministero

alla suddetta concessionaria « a redigere il progetto esecutivo generale di completamento di detto VII lotto », in conformità della planimetria redatta dall'ufficio tecnico comunale.

Successivamente con ulteriore deliberazione di giunta del 23 luglio 1980, n. 1199, il comune di Ancona – « considerato che il prolungamento dell'asse Nord-Sud ... comporterà un notevole aumento dei volumi di traffico ... per cui risulterà più critica l'attuale situazione degli incroci » – ordinava sempre al medesimo concessionario di redigere gli ulteriori elaborati, nell'attesa dell'approvazione ministeriale del progetto esecutivo.

I suddetti due elaborati, consegnati dal concessionario rispettivamente il 23 giugno 1980 ed il 26 novembre 1980 erano datati 15 maggio 1980 e 26 novembre 1980.

Con deliberazione della giunta del 17 marzo 1981, n. 468 (che negli atti è stata allegata in maniera incompleta, senza la parte dispositiva) veniva approvata la perizia di completamento di lavori del VII lotto.

Con voto n. 209 del 23 aprile-14 maggio 1981, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, al quale il progetto 15 maggio-26 novembre 1980 era stato inviato, con nota 17 aprile 1981, n. 489, dalla Direzione generale dell'edilizia statale, esprimeva parere favorevole sul progetto in linea urbanistica e tecnica; dichiarava che « le opere previste in tale progetto sono strettamente connesse, integrative e di completamento di quelle in corso di esecuzione con il progetto già finanziato con decreto ministeriale n. 1310 del 26 giugno 1980 »; esprimeva infine l'opportunità di affidare la realizzazione dei predetti lavori alla società concessionaria Adriatica costruzioni di Ancona.

Occorre segnalare che, nel trasmettere il progetto per il parere, la Direzione generale per l'edilizia statale esprimeva una serie di considerazioni e perplessità:

- 1) la competenza del Ministero riguarda solo il completamento dei lotti iniziati;
- 2) il progetto è pervenuto direttamente dal comune e cioè senza relazione del provveditorato alle opere pubbliche;
- 3) non risulta dagli atti se i nuovi lavori rientrano nelle previsioni del piano di ricostruzione che peraltro è scaduto il 31 dicembre 1980;
- 4) se i lavori del nuovo progetto dovessero considerarsi come nuovo intervento sorgerebbe il problema della competenza regionale, ai sensi dell'articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, e quindi « ove si tratti di nuovo intervento, il progetto dovrebbe essere restituito ».

Occorre ancora sottolineare come la giunta municipale di Ancona, con delibera 12 maggio 1981, n. 750 (non presente negli atti ma riportata per buona parte nel parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici), richiamati i due progetti redatti dalla concessionaria, chiedeva tra l'altro l'ulteriore intervento statale.

Su tale fase della procedura bisogna fare alcune considerazioni, talune relative alla materiale possibilità di esaminare gli atti, altre relative ai comportamenti delle autorità amministrative.

Quanto agli atti occorre osservare come due fondamentali delibere, necessarie per la comprensione dell'*iter* della seconda concessione alla società Adriatica costruzioni Ancona non sono a perfetta conoscenza della Commissione e precisamente la n. 468 del 1981 in quanto fotocopiata in parte, con esclusione di tutta la parte dispositiva, e la n. 750 del 1981 in quanto non presente fra gli atti (se ne conosce solo per il richiamo fatto nel parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici). È da notare che su tale delibera il sindaco di Ancona, nel corso della sua audizione del 15 novembre 1990 (pagina 8 del resoconto stenografico relativo) così si esprime: « nel 1981 furono emanate due delibere fondamentali, la n. 468 e la n. 750, che poi vennero trasfuse nel decreto di concessione del ministro Nicolazzi ».

Dopo l'approvazione dell'articolo 13-*novies decies* della legge 24 luglio 1984, n. 363, il Ministro dei lavori pubblici con decreto 6 marzo 1985, n. 291, vista la ministeriale 20 febbraio 1985, n. 260, disciplinante le condizioni per la concessione e l'atto di sottomissione 23 febbraio 1985 della società Adriatica costruzioni Ancona, approvava il progetto 15 maggio-26 novembre 1980, relativo al prolungamento dell'asse Nord-Sud, in corso di costruzione con il VII lotto del piano di ricostruzione; precisava che i lavori dovevano essere condotti solo ed esclusivamente nell'ambito della somma di lire 173.532.843.190; affidava la realizzazione degli stessi, in concessione, alla società Adriatica costruzioni Ancona, prevedendo che « trattasi di nuova concessione posta in essere ai sensi e per gli effetti dell'articolo 13-*novies decies* ». Va sottolineato, peraltro, che, pur limitandosi l'importo dell'affidamento alla somma riportata, nel decreto si prevedeva per l'ultimazione dei lavori un tempo di 2.892 giorni lavorativi, pari a circa dodici anni.

Con successivo decreto 4 aprile 1985, n. 434, il Ministro dei lavori pubblici, a seguito di rilievi della Corte dei conti, provvedeva a rideterminare il quadro economico, integrandolo della disponibilità esistente di lire 2.717.520.000 e pertanto alla approvazione del detto quadro economico nell'importo di lire 177.586.717.000.

La nota del 20 febbraio 1985, n. 260, accettata dal concessionario, conteneva talune clausole, poi trasfuse nel decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291. In particolare era previsto:

a) « la concessione attuativa viene accordata nel limite delle somme autorizzate dalla legge per cui, qualora esse non consentano la realizzazione dell'intero progetto, i lavori dovranno essere ricondotti solo ed esclusivamente nell'ambito delle somme disponibili ». Si precisava altresì che « in siffatta evenienza codesto concessionario nulla avrà a pretendere a qualsiasi titolo »;

b) « il comune di Ancona, di concerto con codesto concessionario, ha facoltà di apportare varianti tecniche ai lavori in aderenza alle linee fondamentali del progetto approvato, sempre però nei limiti della spesa autorizzata e disponibile dandone comunicazione con i relativi atti al provveditorato alle opere pubbliche di Ancona ».

Come si può notare in questo caso il Ministero adotta la stessa interpretazione dell'articolo 13-*novies decies*, comma settimo, lettera b), della legge n. 363 del 1984 e cioè che con tale norma ci si intende riferire alle mere varianti tecniche e non già alle varianti tecniche e suppletive.

Successivamente, con nota 22 maggio 1985, n. 644, il Ministero richiamava l'attenzione del concessionario e del comune di Ancona sul fatto che i lavori dovranno essere ricondotti solo ed esclusivamente nell'ambito delle somme disponibili, sollecitando altresì il comune perché, unitamente al concessionario, provvedesse al collaudo parziale di opere funzionali.

### 3. *Progetti per la viabilità portuale e gli ulteriori progetti di completamento.*

Con ulteriore nota 28 novembre 1986, n. 1108, il Ministero, preso atto che il comune di Ancona con delibera 6 agosto 1985, n. 2338, aveva approvato il progetto relativo alla viabilità urbana in ambito portuale, considerato che per effetto di variazioni sull'aliquota IVA, ridotta al 2 per cento, era possibile destinare a lavori l'ammontare di circa 180 miliardi, riteneva di non poter disattendere la richiesta formulata dal comune e informava che « con coevo provvedimento (non presente negli atti trasmessi) da registrare alla Corte dei conti è stata disposta la concessione dell'esecuzione dei lavori previsti dai predetti decreti ministeriali nn. 291 e 434 e dalla deliberazione di codesto comune »; in tale modo, praticamente, il Ministero approvava l'esecuzione sia dei lavori di cui al progetto 15 maggio-26 novembre 1980, sia quanto approvato dal comune con la citata delibera (non presente in atti) n. 2338 del 1985.

Comunque, il Ministero precisa che, benché i lavori ammontassero complessivamente a lire 264.900.646.218 le disponibilità sussistenti (entro le quali dovevano intendersi eseguibili i lavori da parte del concessionario) ammontavano a circa 180 miliardi. A questo punto occorre rilevare come la documentazione trasmessa dal Ministero appare particolarmente carente in quanto non risultano agli atti le numerose deliberazioni del comune di Ancona, delle quali è traccia - anche in relazione alla successiva cronologia - nel parere 25 giugno 1987, n. 316, al quale necessariamente si rimanda.

Giova sottolineare comunque che con tale parere venne espresso voto favorevole alla « perizia di variante e suppletiva datata 21 gennaio 1987 » al progetto 15 maggio-26 novembre 1980, relativo al completamento del VII lotto del piano di ricostruzione di Ancona. L'importo dei lavori di cui alla predetta perizia di variante, come si deduce dai vari atti e segnatamente dalla nota 31 ottobre 1990, n. 8646, dello stesso Consiglio superiore dei lavori pubblici, ammonta a lire 450 miliardi, « con una eccedenza di lire 550 miliardi rispetto allo stanziamento (450 + 100 del precedente progetto approvato per 280 ma finanziato per 180) ».

È bene ricordare che a tale eccedenza di 550 miliardi vanno ulteriormente aggiunte lire 62.500.000.000 relative alla perizia di variante e suppletiva dei lavori del VII lotto, di cui alla delibera del comune di Ancona 27 maggio 1985, n. 1045. In tal senso trova quindi conferma la somma di lire 612,5 miliardi per il completamento del piano di ricostruzione di Ancona di cui alla relazione allegata al resoconto della seduta 7 novembre 1990 (audizione del ministro, onorevole Prandini).

Stante la mancata emissione del decreto di affidamento dei lavori, in (presunta) applicazione dell'articolo 13-*novies decies*, comma 7, lettera *a*), della legge n. 363 del 1984, la società Adriatica costruzioni Ancona si è rivolta in via di urgenza, *ex* articolo 700 del codice di procedura civile, al pretore di Roma perché questi (come si legge nel testo dell'ordinanza 21 luglio 1990) « accerti e dichiarino, in via strumentale ed urgente, che il Ministero dei lavori pubblici è tenuto ad emettere in favore di essa ricorrente, in quanto concessionaria dei lavori di attuazione del piano di ricostruzione della città di Ancona, il relativo provvedimento di affidamento, come previsto dalla legge 24 luglio 1984, n. 363 » e, segnatamente, dal citato articolo 13-*novies decies* comma 7, lettera *a*).

Il pretore di Roma, in accoglimento del predetto ricorso, con ordinanza resa dopo aver udito le parti, e depositata il 21 luglio 1990, ha dichiarato che il Ministero dei lavori pubblici è tenuto ad emettere immediatamente in forza di legge in favore della società ricorrente ... il relativo decreto di affidamento ».

Il pretore basa la propria decisione cautelare su queste considerazioni:

1) si afferma la giurisdizione del giudice ordinario in quanto la posizione giuridica del ricorrente concessionario dei lavori va qualificata come diritto soggettivo e ciò sia perché il decreto di affidamento ai sensi dell'articolo 13-*novies decies*, comma 7, lettera *a*) « costituisce atto dovuto e da attuare con immediatezza, essendo meramente esecutivo dell'assunta volontà deliberativa della pubblica amministrazione comunale », sia in quanto in favore del concessionario si sarebbero già verificati i presupposti di legge, vale a dire il parere positivo del Consiglio superiore dei lavori pubblici e l'approvazione del comune di Ancona;

2) è ammissibile la tutela cautelare di urgenza in funzione meramente cautelativa, soprattutto quando tali provvedimenti sono l'unico rimedio per ovviare ad un pregiudizio irreparabile determinato dalla contestazione o misconoscimento di un diritto;

3) il « pregiudizio imminente e irreparabile » cui la pronuncia *ex* articolo 700 del codice di procedura civile dovrebbe ovviare è costituito dalla imminenza dell'approvazione della legge finanziaria e di bilancio dello Stato con il rischio che il Ministero dei lavori pubblici non effettui la previsione di spesa con richiesta di apposito stanziamento per la necessaria copertura finanziaria ».

A seguito di tale pronuncia cautelare il Ministero dei lavori pubblici ha richiesto il parere del Consiglio di Stato e il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Tale ultimo organo consultivo, con parere del 31 ottobre 1990, n. 8446, premessa la propria non stretta competenza vertendosi su aspetti giuridici e non tecnici, ha concluso affermando che l'articolo 13-*novies decies* più volte citato « va interpretato secondo il principio generale, nel senso che le eventuali varianti cui si riferisce la norma medesima, sono ammissibili solo nei limiti delle spese disponibili per legge, riguardo al procedimento stabilito, a soli fini acceleratori, dalla norma medesima ».

Di analogo avviso è la Ragioneria generale dello Stato che, con nota del 14 gennaio 1991, n. 180804, ha osservato come « una diversa soluzione si porrebbe in contrasto con il disposto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 468 del 1978, il quale, in attuazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione, prevede che le previsioni di spesa iscritte in bilancio « costituiscono limite (insindacabile) per le autorizzazioni di impegno e pagamenti ». La Ragioneria contesta le affermazioni del pretore di Roma quanto all'obbligo di emissione da parte del Ministero dei lavori pubblici del decreto di affidamento in carenza di specifiche risorse autorizzate da leggi e stanziare in bilancio per la copertura delle maggiori spese di cui trattasi.

Ciò posto — conclude la Ragioneria — « al di là degli aspetti processuali del caso che potranno essere oggetto di più attento esame nel giudizio di merito, una positiva soluzione del problema potrebbe trovarsi mediante un diretto intervento finanziario del Comune interessato oppure mediante l'adozione di un provvedimento di rifinanziamento degli interventi in questione, alla cui copertura potrebbe provvedere codesta amministrazione nell'ambito delle disponibilità del proprio bilancio, dal momento che il disegno di legge finanziaria 1991 non prevede specifiche risorse da utilizzare per gli scopi ».

Da ultimo, il Consiglio di Stato, sezione II, con parere 3 maggio 1991, n. 1107/90, ha affermato come non possa negarsi che la pretesa della società concessionaria sia correlata ad una posizione di diritto soggettivo e che l'ordine impartito dal giudice *ex* articolo 700 del codice di procedura civile « non può essere ignorato senza esporre l'amministrazione a pesanti responsabilità ». Il citato parere conclude con l'invito dell'amministrazione statale al reperimento dei fondi necessari per far fronte alla situazione determinatasi a seguito dell'ordinanza pretorile.

## CAPITOLO VIII

### LA POSIZIONE DEI COMUNI E DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

1. L'analisi sistematica degli atti pervenuti alla Commissione consente di trarre alcune considerazioni in ordine alla posizione assunta, in relazione all'attuazione dei piani di ricostruzione postbellica, sia dai comuni interessati, e segnatamente dai comuni di Ariano Irpino, Macerata ed Ancona, sia dal Ministero dei lavori pubblici. Come appare evidente, nell'esame di tali comportamenti,

non può non tenersi conto del « punto di svolta » nei rapporti comuni-ministero, rappresentato dalla cosiddetta legislazione dell'emergenza negli anni successivi al 1980; non potrebbe, cioè, pienamente analizzarsi la situazione se non si tenesse nel debito conto la trasformazione ricevuta dai piani di ricostruzione per effetto di tali leggi (articolo 19, legge n. 526 del 1982; articolo 15, legge n. 80 del 1984; articolo 13-*novies decies*, legge n. 363 del 1984; articolo 3, legge n. 730 del 1986), in quanto tali piani da mero strumento di ricostruzione sono divenuti piani attuativi di un più generale disegno di rinascita e sviluppo delle zone interessate. In tale contesto, infatti, essi sono stati esplicitamente equiparati, dall'articolo 3, comma 6, della legge n. 730 del 1986, a piani particolareggiati dei piani regolatori generali.

Proprio in relazione alle norme « eccezionali » richiamate, è da sottolineare il ruolo svolto dai comuni, i quali hanno dato una interpretazione delle norme (in particolare dell'articolo 13-*novies decies* più volte citato) estensiva al punto da ribaltare il normale rapporto intercorrente tra organi centrali dello Stato ed autonomie locali.

Infatti, il comune di Ancona, il comune di Ariano Irpino ed il comune di Macerata hanno ritenuto di poter apportare varianti ai lavori e/o di elaborare, di concerto con il concessionario, progetti più generali di variante al piano di ricostruzione, senza il necessario concerto con il Ministero dei lavori pubblici, ed indipendentemente dalla verifica della sussistenza delle disponibilità finanziarie per la realizzazione delle opere, di cui ai progetti approvati.

Come può evincersi da quanto esposto nelle parti precedenti della relazione, ciò si è verificato:

a) per il comune di Ariano Irpino, con l'approvazione del progetto di variante e suppletiva 7 novembre 1988, avvenuta con delibera del consiglio comunale 19 dicembre 1988, n. 328, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 730 del 1986, comportante attualmente ulteriori impegni di spesa, per il completamento, pari a circa lire 310 miliardi;

b) per il comune di Macerata, con l'approvazione della perizia di variante e suppletiva 31 gennaio 1990, che ha riportato il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, con voto 21 giugno-26 luglio 1990, n. 125, nonché, in precedenza, con la emissione, da parte del sindaco di Macerata, dell'ordinanza 26 giugno 1989, n. 67, con la quale ha diffidato il Ministro dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 730 del 1986 a « provvedere alla immediata ed integrale emissione del decreto di affidamento e finanziamento all'ente concessionario » dei lavori da svolgersi, per i quali sono necessari ulteriori 285 miliardi;

c) per il comune di Ancona, con la approvazione:

1) della perizia di variante e suppletiva dei lavori del VII lotto (delibere consiglio comunale 27 maggio 1985, n. 1045, e 26 gennaio 1987, n. 171) che comporta la necessità di ulteriori fondi per lire 62,5 miliardi;

2) del progetto relativo alla viabilità urbana in ambito portuale (delibera consiglio comunale 6 agosto 1985, n. 2338) di variante ai lavori del VII lotto, comportante la ulteriore necessità di fondi per lire 100 miliardi;

3) di ulteriori progetti di variante al VII lotto, confluiti nella generale perizia di variante e suppletiva datata 21 gennaio 1987, che manca nella documentazione ministeriale ma è richiamata nel parere 25 giugno 1987, n. 316, del Consiglio superiore dei lavori pubblici comportante la necessità, per il comune di Ancona, di ulteriori fondi per 450 miliardi e complessivamente 612,5 miliardi.

È da rilevare che il comportamento tenuto dai comuni, conseguente alla interpretazione da essi offerta della legislazione speciale, non è stato condiviso, in generale, dal Ministero dei lavori pubblici, il quale ha ritenuto di non poter emettere decreti di affidamento in concessione dei lavori, senza che per gli stessi vi fosse l'impegno di spesa delle somme occorrenti. È peraltro da sottolineare che lo stesso Ministero, approvando i progetti stralcio o chiedendo al comune l'approvazione di stralci di progetti, dava per scontato il potere del comune di approvare il progetto generale e la stessa esistenza del progetto generale. Tanto che, come già ricordato, nel decreto 6 marzo 1985, n. 291, che approvava il progetto di prolungamento dell'asse Nord-Sud esclusivamente nell'ambito delle somme disponibili, si prevedeva poi per l'ultimazione dei lavori un tempo di 2.892 giorni lavorativi pari a circa 12 anni. Un tempo così lungo di lavori poteva giustificarsi solo nel quadro di un programma più generale da realizzare per stralci.

In questa situazione di ambiguità la concessionaria società Adriatica costruzioni Ancona ha intrapreso un'azione giudiziaria contro il Ministero dei lavori pubblici per la mancata emissione dei decreti di affidamento. Tale società, come è noto, ha ottenuto dal pretore di Roma un'ordinanza *ex* articolo 700 del codice di procedura civile, con la quale si ordina al Ministero di emettere i decreti di affidamento dei lavori per lire 450 miliardi, in quanto sussiste una posizione di diritto soggettivo del concessionario ad ottenere l'affidamento.

Occorre, quindi, sottolineare come la interpretazione « estensiva » data dai comuni alla legislazione, censurabile sotto il profilo della opportunità e buon andamento amministrativo, ha però ricevuto, allo stato, la conferma sia del pretore di Roma (sia pure con mera delibazione in sede cautelare) sia del Consiglio di Stato, il quale, pur senza entrare in un esame dettagliato della normativa, ha riconosciuto la sussistenza della citata posizione di diritto soggettivo del concessionario.

2. In questo contesto vanno ulteriormente affrontati alcuni aspetti della legislazione pur nel rispetto delle decisioni assunte dalle due autorità giudiziarie, e tenuto conto del fatto che la decisione del pretore di Roma, essendo stata emessa in sede cautelare, ben potrebbe essere soggetta a ribaltamenti e modificazioni con la sentenza di merito da parte del competente tribunale di Roma.

Due sono gli ordini di considerazioni da svolgere: la prima, di natura processuale, relativa alla ammissibilità del provvedimento *ex* articolo 700 del codice di procedura civile ed agli effetti ad esso riconducibili; la seconda, di natura sostanziale, relativa alla interpretazione delle norme e, più in particolare, alla posizione del concessionario.

In ordine al primo punto, occorre osservare come la giurisprudenza della pretura di Roma sia favorevole alla possibilità di emanazione di provvedimenti di urgenza che assicurino gli effetti della sentenza di accertamento, seguendo la tesi della ammissibilità di un procedimento di urgenza finalizzato all'accertamento di un comportamento della pubblica amministrazione (tesi già affermata dal pretore di Firenze con ordinanza 11 novembre 1984). È però da ricordare che in senso contrario si è espresso altro pretore di Firenze, con decreto 25 agosto 1985, il quale ritiene inammissibile qualsiasi provvedimento che non sia immediatamente esecutivo, ed esclude tanto provvedimenti che si limitino a dare un ordine di fare incoercibile, quanto, a maggior ragione, provvedimenti dichiarativi ritenuti incompatibili con la funzione cautelare che è propria di questa forma di tutela.

Come è dato, quindi, osservare, è discussa l'ammissibilità, sotto il profilo processuale, della emanazione di provvedimenti del tipo di quello emesso dal pretore di Roma in favore della società Adriatica costruzioni Ancona; e giova inoltre ricordare come sia ammessa la revocabilità di tali provvedimenti (tribunale di Roma, sezione I, ordinanza 2 ottobre 1989; *idem* 1° aprile 1983; Tribunale di Grosseto, 17 gennaio 1984; Tribunale di Avezzano, 12 marzo 1987, etc.).

In questo senso si è mossa l'Avvocatura dello Stato dopo la pronuncia del pretore di Roma: l'Avvocatura, in nome del Ministero dei lavori pubblici, ha presentato in data ... al tribunale civile di Roma giudice del merito, memoria integrativa con istanza di revoca del provvedimento *ex* articolo 700 del codice di procedura civile, in quanto « tale provvedimento è stato emesso dal pretore sulla base di una situazione giuridica e contabile che, poi, nel corso di questo giudizio cognitorio è risultata del tutto difforme dagli elementi sui quali si era fondato il rimedio cautelare ». In ordine al secondo punto, di natura sostanziale, occorre osservare come la interpretazione offerta dal Ministero, sia pure non condivisa dalle due pronunce di autorità giudiziarie più volte citate, ha una sua intrinseca logicità (non del tutto contraddetta dal parere del Consiglio di Stato) laddove si afferma che non possono essere emanati decreti comportanti spese se per queste non vi sono, a monte, le necessarie autorizzazioni legislative e le conseguenti iscrizioni in bilancio.

In base a tale osservazione, che, al di là di ogni formalismo giuridico, poggia su un dato materiale difficilmente controvertibile, risultano le lacune della legislazione esistente, ed in particolare dell'articolo 13-*novies decies* citato, lacune che hanno consentito la interpretazione (e successivo comportamento) « estensiva » da parte delle amministrazioni locali.

Da quanto esposto, consegue quindi la necessità di intervenire in sede legislativa, abrogando l'articolo 13-*novies decies* citato perché il

completamento dei piani di ricostruzione avvenga in base a norme che non consentano, per il futuro, interpretazioni alle quali conseguano spese deliberate dai singoli comuni, ma ritenute obbligatorie per il Ministero dei lavori pubblici.

In conclusione, non può essere condiviso il comportamento tenuto dai singoli comuni considerati, sotto il profilo della opportunità, in quanto questi, nell'interpretare le norme nel senso sopra richiamato, hanno evitato il necessario coordinamento con il Ministero dei lavori pubblici, e non hanno considerato i vincoli di bilancio, e quindi la necessità che per ogni spesa, sia pure con pagamento demandato ad un soggetto terzo, occorre indicare i mezzi per farne fronte.

In tal senso, è appena il caso di osservare come tale regola di buona amministrazione costituisca norma legislativamente prevista per gli enti locali dall'articolo 284 del testo unico sulla legge comunale e provinciale del 1934 (allora vigente) e, attualmente, dall'articolo 55 della legge n. 142 del 1990. Tali articoli impongono l'obbligo di indicare la copertura finanziaria per tutte le delibere degli enti locali; tale obbligo non sembra possa ritenersi rispettato con il mero rinvio ad un soggetto esterno all'amministrazione (nel caso di specie, il Ministero dei lavori pubblici) incaricato di reperire i fondi, senza invece concreto riferimento a fondi all'uopo stanziati, sia pure nel bilancio di altra amministrazione.

Ma non può altrettanto essere condiviso il comportamento del Ministero dei lavori pubblici che si è limitato a non emettere i decreti di affidamento senza prendere le opportune iniziative e ottemperare al dovere di provvista finanziaria derivante dagli obblighi di legge. Il Ministero poteva anche arrivare alle conseguenze ultime di denunciare la insostenibilità finanziaria della legislazione speciale ed attivarsi per la sua modifica: il che non ha fatto.

3. La posizione del comune di Ancona merita un particolare esame, in quanto per tale comune occorre fare osservazioni ulteriori rispetto alla più ampia e generale problematica della interpretazione estensiva della normativa speciale, offerta dai comuni beneficiari e di cui si è detto al precedente paragrafo.

Infatti, per il comune di Ancona, il sopravvenire della normativa speciale, e specificamente dell'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984 ha rappresentato un momento di ulteriore « indipendenza » di detto comune nella gestione del proprio piano di ricostruzione.

Sia nel caso della prima concessione, relativa ai lavori per il VII lotto, sia nel caso della seconda concessione, relativa ai lavori di completamento del VII lotto (che attualmente richiedono per l'ultima parte fondi per complessivi 162,5 miliardi circa), il comune di Ancona ha assunto iniziative di progettazione che, in quel momento, non erano di sua competenza.

Nel caso della prima concessione il comune di Ancona, con delibera della giunta municipale 12 marzo 1974, n. 178, commissionava alla società Adriatica costruzioni, la redazione di un progetto esecutivo di variante, nonché del progetto stralcio nei limiti di 200 milioni, all'epoca finanziati.

Tale delibera, con la quale veniva approvata la variante, è all'origine dei lavori del VII lotto ed è stata successivamente oggetto della ulteriore variante di cui al progetto 27 aprile 1985, approvato con delibera del consiglio comunale n. 1045 del 27 maggio 1985, per il quale, attualmente, occorrono fondi per il completamento dei lavori pari a lire 62,5 miliardi.

All'epoca dell'approvazione del progetto da parte del comune di Ancona, il Ministero dei lavori pubblici faceva osservare, con nota 7 aprile 1975, come in quel momento il piano di ricostruzione fosse scaduto, come il soggetto cui il comune si era rivolto non fosse il concessionario ed infine come le incombenze relative al piano di ricostruzione, una volta intervenuto il Ministero in via sostitutiva, spettassero solo al Ministero.

In definitiva, il comune di Ancona aveva assunto una iniziativa autonoma che all'epoca non trovava conforto nella normativa vigente e che veniva recepita dal Ministero dei lavori pubblici solo dopo la intervenuta proroga dell'efficacia dei piani di ricostruzione e di rifinanziamento degli stessi e nei limiti delle somme disponibili. Del resto la originaria « difformità » dalle norme vigenti veniva a suo tempo rilevata anche dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, in occasione del parere favorevole al progetto, espresso con voto del 31 ottobre 1977, n. 756.

Nel caso della seconda concessione, il comune di Ancona ha tenuto un comportamento analogo. Infatti, la giunta municipale con delibera 15 gennaio 1980, n. 90, rilevata la necessità di completare i lavori di viabilità urbana avviati con la esecuzione del VII lotto, ordinava al concessionario Adriatica costruzioni Ancona s.r.l., la predisposizione del progetto esecutivo generale di completamento del VII lotto. Tali progetti, datati 15 maggio 1980 e 26 novembre 1980, venivano approvati dalla giunta municipale con delibera 17 marzo 1981, n. 468, quindi inviati al Ministero per l'approvazione e finanziamento, ed infine venivano esaminati favorevolmente dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, in linea urbanistica e tecnica, con voto 23 aprile-14 maggio 1981, n. 209.

Tale progetto, che è all'origine della cosiddetta seconda concessione e di tutte le successive varianti (per complessivi 550 miliardi di ulteriori fondi necessari per il completamento) veniva quindi commissionato ed approvato dal comune di Ancona, in via autonoma rispetto al competente Ministero dei lavori pubblici ed altresì in un momento in cui il piano di ricostruzione di Ancona, scaduto il 31 dicembre 1980, non era più efficace.

Tale rilievo veniva già all'epoca effettuato dalla direzione generale per l'edilizia statale del Ministero dei lavori pubblici, con la nota di invio del progetto al Consiglio superiore dei lavori pubblici per il parere. Occorre osservare che il Ministero dei lavori pubblici, approvava il progetto 15 maggio-26 novembre 1980, relativo al prolungamento dell'asse Nord-Sud, affidandone la realizzazione, nell'ambito delle somme disponibili, alla società Adriatica costruzioni Ancona, solo con decreto del 6 marzo 1985, n. 291, cioè dopo l'entrata in vigore della legge 24 luglio 1984, n. 363.

In conclusione, si osserva come il comune di Ancona abbia agito in modo autonomo rispetto al Ministero dei lavori pubblici e in modo non conforme, al momento dell'adozione degli atti richiamati, alle norme all'epoca vigenti.

Tuttavia occorre anche rilevare come in entrambi i casi evidenziati, i progetti commissionati dal comune e redatti dal concessionario hanno poi potuto ottenere l'approvazione del Ministro dei lavori pubblici, nel primo caso per l'intervenuta proroga dell'efficacia dei piani, nel secondo caso, per effetto dell'articolo 13-*novies decies* ed in particolare del comma 7, lettera a), di detto articolo, che prevede l'emissione dei decreti di affidamento in concessione per quei progetti che abbiano ricevuto, come nel caso di specie, il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

4. Quanto alla posizione del Ministero dei lavori pubblici, per come essa emerge, dopo la lettura della documentazione fornita e le numerose audizioni intervenute, sono da analizzare due aspetti più discussi: la scelta del concessionario (con il correlativo problema della cosiddetta doppia concessione) e la conduzione dei rapporti con il medesimo concessionario, con particolare riguardo al meccanismo della revisione prezzi ed al preciso contenuto dei provvedimenti di affidamento in concessione.

Occorre osservare come la scelta del concessionario sia avvenuta secondo differenti modalità, per i comuni di Ariano Irpino, Macerata ed Ancona.

Infatti, quanto al comune di Ariano Irpino, va ricordato che, per tale comune, ai sensi dell'articolo 15 della legge 18 aprile 1984, n. 80, l'affidamento in concessione andava fatto « sulla base della designazione fatta in fase di progettazione dalle stesse amministrazioni comunali interessate ». L'affidamento della concessione per i lavori di completamento del III e IV lotto di cui al decreto ministeriale 28 luglio 1986, n. 753, in favore della società Adriatica costruzioni, con sede in Roma: si tratta della prima società Adriatica costruzioni alla quale è succeduta poi, limitatamente all'affidamento della concessione per i lavori di Ancona, la società Adriatica costruzioni Ancona. Tale affidamento è avvenuto, infatti, su designazione del comune di Ariano Irpino che, con delibera del consiglio comunale 25 maggio 1984, n. 99, aveva approvato il progetto esecutivo redatto da detta società. Va osservato comunque che la società Adriatica costruzioni era già concessionaria dei lavori dei lotti II, III e IV del piano originario.

Quanto al comune di Macerata, la designazione del concessionario nella società Adriatica costruzioni è stata effettuata a seguito di espressa indicazione in tal senso dell'amministrazione comunale, avvenuta una prima volta con lettera del sindaco 19 aprile 1963, in occasione della prima attuazione del piano di ricostruzione, lettera con la quale si sosteneva l'affidabilità dell'impresa, già concessionaria del piano di ricostruzione di Civitanova Marche; una seconda volta, con delibera del consiglio comunale 12 settembre 1974, n. 250, in occasione dei nuovi finanziamenti conseguenti agli eventi sismici del 1972 (decreto-legge 18 marzo 1963, n. 31).

Infine, in relazione al comune di Ancona, la prima indicazione del concessionario avviene ad opera dello stesso Ministero, a partire dalla realizzazione del VII lotto, in quanto, secondo il Ministero, la precedente concessionaria, società Alessio Lanari di Ancona, non aveva mostrato interesse alla concessione dei lotti ulteriori. È da notare però che, in origine, il Ministero inviava alla società Adriatica costruzioni una mera proposta di concessione senza seguito immediato, mentre l'affidamento dei lavori del VII lotto, di cui al decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817, avveniva sulla base del progetto nel frattempo commissionato dal comune di Ancona alla società Adriatica costruzioni, definita impropriamente dallo stesso comune quale « concessionaria ».

In relazione ai provvedimenti di concessione dei lavori relativi al piano di ricostruzione di Ancona, occorre più specificamente chiarire la vicenda relativa alla successione, nel rapporto di concessione, di due società e cioè la società Adriatica costruzioni e la società Adriatica costruzioni Ancona.

Come si è già ricordato, con propria lettera 5 gennaio 1980 la società Adriatica costruzioni srl, già concessionaria ai sensi del decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817, comunicava la costituzione della società Adriatica costruzioni Ancona, chiedendo che ogni provvedimento relativo al piano di ricostruzione di Ancona venisse intestato a detta società, « cui competerà ogni onere e diritto anche per quanto corrisposto e maturato medio tempore ».

Un'ulteriore lettera, datata 7 gennaio 1980, veniva inviata dalla nuova società Adriatica costruzioni Ancona contenente richieste analoghe a quelle della lettera precedente. Il Ministero, con nota dell'11 gennaio 1980, n. 24, esprimeva « nulla osta all'affidamento in concessione dei succitati lavori alla società Adriatica costruzioni Ancona », vale a dire, dei lavori finanziati per 22 miliardi di cui al progetto 6 febbraio 1975.

Dall'esame della citata corrispondenza e degli atti successivamente emersi, occorre subito chiarire come i successivi decreti di affidamento siano stati emessi fin dall'origine in favore della società Adriatica costruzioni Ancona, e precisamente:

a) decreto ministeriale 26 giugno 1980, n. 1319, relativo ai lavori del VII lotto costruzione strada Nord-Sud;

b) decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291, e decreto ministeriale 4 aprile 1985, n. 434, relativi ai lavori di completamento del VII lotto (progetto 15 maggio-26 novembre 1980).

Si intende così chiarire che la posizione della nuova società trova legittimazione, sia per i lavori del VII lotto originari che per quelli di completamento, in formali atti di affidamento intestati direttamente a suo nome. Infatti, la « successione » cui si riferivano le lettere inviate dalle due società ed il nulla osta accordato dal Ministero, poteva attuarsi solamente in relazione all'unico rapporto all'epoca esistente, vale a dire quello relativo ai lavori di cui al progetto di primo stralcio del VII lotto, per lire 210 milioni, di cui al decreto ministeriale 25 novembre 1977, n. 5817, successivamente assorbito nel più generale decreto ministeriale 26 giugno 1980,

n. 1319, di approvazione dell'intero progetto per l'importo di lire 22.210.542.000.

Diverso è il giudizio in ordine alla procedura seguita dal ministero. Infatti, non può non evidenziarsi come le due società, se pur dotate della stessa composizione sociale e dello stesso amministratore, sono due persone giuridiche diverse e pertanto l'affidamento della concessione alla società Adriatica costruzioni Ancona corrispondeva alla scelta di nuovo concessionario, scelta che andava operata secondo le disposizioni della circolare 6 giugno 1956, n. 3333, e cioè verificando, con apposita istruttoria, l'idoneità del nuovo soggetto sotto il profilo della capacità tecnica e della possibilità finanziaria. Tale istruttoria, in base alla documentazione trasmessa dal Ministero, non sembra essere stata effettuata.

Infine, non può condividersi, in base alle considerazioni fin qui espresse, quanto affermato dal Ministero circa una sussistenza di « responsabilità per la riuscita dell'opera a perfetta regola d'arte della società Adriatica costruzioni, concessionaria originaria del Ministero dei lavori pubblici ». Proprio la distinzione esistente tra le due persone giuridiche, quali sono le due società in esame, e gli affidamenti in concessione effettuati direttamente a nome della nuova società, e quindi in via del tutto indipendente dal precedente concessionario società Adriatica costruzioni, testimoniano della estraneità al rapporto – e conseguentemente, ad ogni eventuale responsabilità – del precedente, originario concessionario.

La « gestione » del rapporto con il concessionario, da parte del Ministero, va esaminata sotto i due aspetti del controllo del meccanismo della revisione prezzi e delle cautele attuate in sede di affidamento in concessione.

In ordine alla revisione prezzi, sembra possa affermarsi come l'attuazione del meccanismo revisionale, con conseguente aumento degli importi originariamente previsti per la realizzazione delle opere, consegua ad una applicazione di norme generali, di modo che eventuali effetti distorti non sono conseguenza particolare della normativa vigente nel settore specifico dei piani di ricostruzione.

È il caso di osservare come risulti dagli atti l'attenzione con la quale il Ministero abbia seguito tale aspetto. Infatti, per contenere la spesa, il Ministero ha dapprima emanato la circolare 30 ottobre 1981, n. 1353, con la quale veniva disposto che nei piani di ricostruzione i lavori dovevano essere limitati nell'ambito delle somme già disponibili; e successivamente, la circolare 13 ottobre 1983, n. 1348, con la quale, preso atto della grave situazione determinata dalla mancanza di fondi necessari per la prosecuzione dei lavori, sono state impartite disposizioni sulla possibilità di collaudare (collaudo parziale) i lavori eseguiti.

Inoltre, occorre considerare come, nel caso specifico del piano di ricostruzione di Macerata, dove la corresponsione degli acconti revisionali ha portato all'esaurimento dei fondi, il Ministero ha sollecitato il parere dell'Avvocatura generale dello Stato circa la possibilità di applicare l'articolo 33 della legge 28 giugno 1986, n. 41, norma che pone un freno agli effetti moltiplicatori della precedente disciplina sulla revisione prezzi.

Ottenuto un parere contrario, in quanto la norma è applicabile solo ad affidamenti successivi, il Ministero sulla scorta del parere espresso sulla perizia di variante e suppletiva 31 gennaio 1990 da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ha ottenuto dal concessionario « l'ulteriore miglioramento del 5 per cento sui prezzi aggiornati alla data dell'1 novembre 1990 » a fronte della richiesta riduzione del 7 per cento, alla quale peraltro lo stesso concessionario dichiarava di non essere tenuto.

Quanto al secondo profilo, relativo alle cautele poste in essere dal Ministero all'atto dell'affidamento in concessione dei lavori, e ciò con particolare riguardo al contesto normativo offerto dalla cosiddetta legislazione di emergenza, e segnatamente dall'articolo 13-*novies decies* citato, occorre osservare come il Ministero non solo abbia sempre offerto una interpretazione restrittiva di tale normativa, ma sia stato anche conseguente alla propria interpretazione.

Infatti, per un verso, non sono stati emessi i decreti relativi ai progetti di variante via via approvati dai comuni interessati; per altro verso, i decreti di affidamento concretamente emessi (e gli atti di sottomissione ad essi preordinati, sottoscritti dal concessionario) contengono clausole di salvaguardia della posizione del concedente Ministero.

Tali cautele appaiono evidenti nella nota 20 febbraio 1985, n. 260, accettata dal concessionario, e trasfusa poi nel decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291, di affidamento dei lavori per il completamento del VII lotto (progetto 15 maggio-26 novembre 1980).

Infatti, il Ministero disponeva (ed il concessionario accettava) che:

a) la concessione attuativa veniva accordata nel limite delle somme autorizzate dalla legge e qualora queste non avessero consentito la realizzazione dell'intero progetto, « il concessionario nulla avrà a pretendere a qualsiasi titolo »;

b) il comune di Ancona ed il concessionario avevano « facoltà di apportare varianti tecniche ai lavori in aderenza alle linee fondamentali del progetto approvato, sempre però nei limiti della spesa autorizzata e disponibile, dandone comunicazione con i relativi atti al provveditorato alle opere pubbliche di Ancona ».

Un ulteriore richiamo sul fatto che i lavori dovevano essere ricondotti solo ed esclusivamente nell'ambito delle somme disponibili, è stato fatto dal Ministero con nota del 22 maggio 1985, n. 644, con la quale si sollecitava altresì il comune perché, unitamente al concessionario, provvedesse al collaudo parziale di opere funzionali.

Come appare evidente dal comportamento tenuto in concreto e dalle clausole inserite negli atti emanati, il Ministero ha dato una interpretazione restrittiva dell'articolo 13-*novies decies*.

In particolare, esso ha ritenuto che la lettera b) del comma 7 di tale articolo si riferisca esclusivamente alle mere varianti tecniche, che non comportano alcun mutamento nell'importo del contratto, e che vanno tenute distinte dalle varianti tecniche e suppletive, reali « variazioni urbanistiche » (di cui la norma in esame non parla) e che, al contrario, comportano mutamento nell'importo del contratto.

Né, più in generale, il Ministero ha ritenuto sussistente un proprio obbligo alla emanazione dei decreti di affidamento approvati, e ciò sia in quanto può ritenersi che il comma 7, lettera *a*), dell'articolo 13-*novies decies* si riferisca non a qualsivoglia progetto l'amministrazione intenda approvare, bensì, più limitatamente, ai progetti relativi ad opere da realizzare nel quadro del già approvato piano di ricostruzione, sia in quanto, l'articolo 3, comma 6, della legge n. 730 del 1986 nell'affermare che le varianti approvate dai comuni non sono soggette ad ulteriore approvazione e le opere da essi previste sono immediatamente eseguibili, intende semplicemente dichiarare il perfezionamento procedimentale sotto il profilo tecnico-amministrativo.

Come si è detto, l'interpretazione del Ministero non ha trovato conferma né nel provvedimento del pretore di Roma né nel parere del Consiglio di Stato.

Occorre però osservare che, qualora si concordi con l'affermazione giurisprudenziale della sussistenza di una posizione di diritto soggettivo (all'emissione dei decreti di affidamento) in capo al concessionario, è altresì da affermare che tale diritto è disponibile – trattandosi di diritto soggettivo a contenuto patrimoniale – ed il concessionario (punto che non ha formato oggetto di esame da parte delle richiamate autorità giudiziarie) ne aveva disposto, autolimitando le proprie pretese con l'atto di sottomissione preordinato all'emanazione del decreto ministeriale 6 marzo 1985, n. 291, con il quale veniva approvato il progetto di completamento dal VII lotto, del quale tutti i successivi progetti approvati costituiscono variante.

Occorre notare come, anche in relazione agli ultimi atti citati, il comune di Ancona non abbia osservato le raccomandazioni del Ministero: infatti il comune non si è astenuto dall'approvare progetti di variante privi di copertura, né risulta dagli atti che il comune abbia provveduto ad alcun collaudo parziale di opere funzionali, richiesto con la nota ministeriale 22 maggio 1985, n. 644.

Ma anche in questo caso è da rilevare l'inerzia del Ministero che non si è attivato per la provvista finanziaria necessaria a garantire la copertura dei progetti che il comune andava approvando e che ricevevano parere favorevole dal Consiglio superiore dei lavori pubblici; né, d'altro lato, il Ministero ha controllato, attraverso i suoi organi periferici, l'attività del concessionario in un perverso gioco di scaricamento delle responsabilità alla fine del quale nessuno sembra aver fatto la sua parte.

## CAPITOLO IX

### CONCLUSIONI

L'indagine che è stata svolta dalla Commissione conduce ad alcune valutazioni conclusive. In primo luogo, può affermarsi che è emerso come il piano di ricostruzione, in realtà, abbia avuto il merito di aver costituito un valido ed efficiente strumento a disposizione dei comuni danneggiati dalla guerra per ricostruire le opere di urbanizzazione primaria, anche se critiche sono state formulate sulla sua sopravvivenza a quarantacinque anni dalla fine della guerra.

Non va dimenticato, peraltro, che esso ha consentito nel passato il pressoché totale completamento della ricostruzione della maggioranza dei comuni e che ha assunto, nel complesso, una valenza urbanistica ben più ampia di quella strettamente connessa alla ricostruzione bellica, arrivando a comprendere non solo le opere di ripristino, bensì anche quelle necessarie al razionale assetto e sviluppo degli abitati: superando, quindi, il suo stesso *nomen*.

Con evidenza, però, sono emersi anche indubbi problemi determinati dallo stratificarsi della legislazione in una materia particolarmente complessa: sulla scia della legge n. 1042 del 1951 che ha disegnato l'intera materia e che costituisce la legge fondamentale, si è, infatti, inserita soprattutto negli anni '80, e non sempre in modo coerente ed organico, una nutrita serie di modificazioni normative.

I problemi sono maturati in modo particolare dopo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977: nel delegare alle regioni l'attuazione dei piani approvati, ma non ancora iniziati, fu trattenuta presso il Ministero dei lavori pubblici l'attuazione di quelli per i quali vi fosse stato già un iniziale impegno di spesa a carico del bilancio statale prima del 1978 e, comunque, il completamento dei lotti iniziati (legge n. 343 del 1978, articolo 40); erano – e lo sono ancora – i casi di Ancona, di Macerata, di Pantelleria, di Ariano Irpino e di altri 9 comuni irpini.

I problemi sono derivati, fondamentalmente, dalla circostanza che la legislazione successiva al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 ha, da un lato, ampliato la funzione del piano di ricostruzione, rendendone così molto più complessa la problematica, dall'altro, ha costruito un regime giuridico speciale per il definitivo completamento della ricostruzione, rinascita e sviluppo dei comuni, con l'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984.

Caposaldo di questo regime è stata la attribuzione al Ministero dei lavori pubblici della possibilità di provvedere all'attuazione e al completamento del piano di ricostruzione eccezionalmente, senza la necessità di assenso da parte di alcun altro Ministero e in conformità delle richieste del comune (comma 6), nonché dei progetti esaminati favorevolmente dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, ovvero dall'amministrazione comunale interessata.

La definizione del regime « straordinario » è alla base di tanti problemi perché si prestava ad ambiguità per più versi ponendosi come realmente derogatoria: valga ad esempio la stessa interpretazione che si è data del momento decisionale, per cui l'approvazione da parte del comune competente poteva determinare l'emissione del decreto ministeriale, intendendosi la « deroga ad ogni altra disposizione », prevista nella norma, come riferibile anche alla copertura finanziaria.

Ciò ha dato e dà luogo a notevoli perplessità e critiche, in primo luogo sul piano normativo e interpretativo e, soprattutto, su quello strettamente amministrativo e della prassi instauratasi, per l'anomalia istituzionale rappresentata dalla circostanza che una spesa deliberata da un comune divenga obbligatoria per un Ministero, anche in assenza di fondi.

Di ciò sono testimonianza le critiche emerse nel corso delle audizioni soprattutto sul versante amministrativo. Vanno ricordate,

in particolare, quelle relative alla efficienza dei poteri concernenti il controllo, da cui è derivato un incremento della spesa a seguito di delibere comunali, ai meccanismi revisionali, che – pur se applicati, come relazionato dal direttore Oriani, in conformità alla legge – hanno provocato una sfasatura rispetto ai prezzi di mercato, alla vigilanza dei lavori, al collaudo.

Per quanto riguarda il sistema concessorio sono state formulate critiche al modo come si è venuto configurando, soprattutto con riferimento alla unicità della concessione, alla carenza e alla disfunzione dei meccanismi di verifica e controllo, non esclusive peraltro del settore, ma costanti profili negativi dell'atteggiamento della pubblica amministrazione nei confronti delle opere pubbliche, collegati alle ben note insufficienze funzionali ed organizzative generali. Profili, questi, che sono stati aggravati però, nella specie, proprio dalla particolarità normativa determinata dalla scissione del momento decisionale da quello amministrativo e gestionale.

In proposito va sottolineato, poi, come gli effetti di questa scissione siano stati ancor più complessi per il precipuo ruolo riconosciuto dalla normativa eccezionale, e della sua conseguenziale applicazione, al Consiglio superiore dei lavori pubblici, sia in merito all'approvazione dei progetti, sia in merito alle sue decisioni di rilievo certo non secondario, soprattutto per il profilo dei costi.

Va detto, comunque, che la concessione non appare perdere la sua validità in sé quale strumento operativo, anche nel settore in argomento, purché sia posta in essere da una amministrazione in grado di esercitare il suo ruolo di controllo in funzione del risultato. In proposito appare indubitabile che a seguito del recepimento della direttiva n. 440 l'affidamento di opere in appalto deve essere rispettoso anche della normativa europea.

Alla luce delle valutazioni conclusive formulate appare evidente, quindi, la necessità di riportare ordine in un settore, dove ha finito mano a mano per imporsi un estremo disordine, con un intervento a livello legislativo che superi i piani di ricostruzione e che elimini per il futuro la legislazione cosiddetta « di emergenza » e, in particolare, l'articolo 13-*novies decies* della legge n. 363 del 1984, e che detti disposizioni transitorie per la regolamentazione dei rapporti in corso in grado di evitare allo Stato un pesante contenzioso, comunque suscettibile di instaurazione, in presenza di diritti oggettivi come peraltro sono anche riconosciuti dal Consiglio di Stato, anche qualora si dimostrasse, e non pare che ciò sia avvenuto, che vi siano i presupposti per la rescissione del contratto, ai sensi dell'articolo 340 della legge n. 2248 del 1865.

Occorre, perciò, definire per il futuro il quadro degli strumenti, reperire risorse, individuare interventi e metodi attuativi, con un allineamento alle disposizioni comunitarie e una risposta sul piano dei controlli; occorre, infine, eliminare per il futuro la legislazione relativa ai piani di ricostruzione e le ragioni di ingovernabilità determinate dalle ambiguità normative della legislazione speciale, limitando gli effetti del passato a quelli in qualche modo consolidati.

Soltanto, infatti, un nuovo quadro legislativo potrà, contemporaneamente, superare tutte le situazioni critiche verificatesi e condurre al completamento delle opere ancora necessarie.