
**RESOCONTI STENOGRAFICI
DELLE SEDUTE DELLA VIII COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

PAGINA BIANCA

12

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 OTTOBRE 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIUSEPPE CERUTTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RENZO LUSETTI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,20.

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame dello schema del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche.

Prima di entrare nel merito del documento predisposto, consentitemi di ringraziare in primo luogo i funzionari stenografi che diligentemente hanno seguito il Presidente ed i membri del Comitato paritetico in una lunga serie di audizioni che ci hanno consentito di raccogliere una grossa mole di documentazione che mi auguro possa essere messa a disposizione non solo degli appassionati di raccolte formali ma anche di coloro che desiderano acquisire elementi di conoscenza. Va considerato, infatti, che i dati acquisiti presentano elementi di estremo interesse, sia per la varietà dei soggetti interpellati, sia per la qualità delle proposte avanzate. Rinnovo pertanto il ringraziamento agli stenografi, nonché ai colleghi delle Commissioni della Camera e del Senato che con me hanno condiviso questo impegnativo lavoro.

Desidero ricordare ai membri della Commissione le numerose audizioni tenute nel corso dell'indagine conoscitiva. I nostri lavori sono iniziati il 28 luglio scorso con l'audizione dell'ANAS, della Società autostrade e del Ministero dei lavori pubblici nella persona del ministro Merloni. A queste prime audizioni ne sono seguite molte altre: il 31 luglio abbiamo ascoltato i rappresentanti dell'Ente ferrovie dello Stato e dell'ENEL; il 9 settembre l'AISCAT e la SIP; il 10 settembre la Confapi (ANIEM) e l'AMI;

l'11 settembre la Confindustria, la Federlegno, l'ANCE, l'ASSISTAL, la Confcooperative, l'ANIE, la Lega cooperative e l'Associazione generale cooperative italiane; il 15 settembre l'Ordine dei periti industriali, il Consiglio nazionale degli architetti, l'Ordine provinciale degli architetti, il Consiglio nazionale dei geometri, L'Assingegneria e l'OICE; il 18 settembre l'UPI, la provincia di Reggio Calabria, l'ANCI, il comune di Roma, il comune di Venezia e il comune di Torino; il 22 settembre la Conferenza dei presidenti delle regioni (il presidente della regione Basilicata – coordinatore della tutela ambientale), la regione Lombardia e la regione Calabria; il 25 settembre la Corte dei Conti, il CNA, la Confartigianato, la CASA; il 29 settembre l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, i rappresentanti della CGIL-CISL-UIL, della FENEA-UIL, della FILCA-CISL, della FILLEA-CGIL, della CISNAL, della Lega ambiente, e di Italia nostra; il 2 ottobre il Ministero dell'ambiente nella persona del direttore generale del servizio VIA, il capo di gabinetto del ministro, l'Ordine nazionale dei geologi e il comune di Firenze.

Oltre alle audizioni tenute in sede di Comitato paritetico, abbiamo interpellato altri soggetti, ai quali abbiamo inviato un dettagliato questionario, cui sono state fornite puntuali risposte.

Alla luce di questo lunghissimo lavoro il presidente è in grado di sottoporre alla vostra attenzione il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva. Tale documento è già stato integrato dell'apporto costruttivo dei membri del Comitato stesso, ai quali avevo inviato lo schema giovedì scorso. Ieri, in una riunione infor-

male, ho raccolto alcune osservazioni espresse da parte dei vari membri del Comitato e le ho tradotte in un'integrazione del documento originale. Nelle giornate di oggi e domani il documento sarà all'esame della Commissione in modo da rispettare i tempi assegnatici, onde poterlo consegnare al Presidente della Camera entro la fine di ottobre.

Il documento dovrà contenere indirizzi, oserei dire vincolanti, all'Esecutivo per la predisposizione di una nuova normativa in materia di appalti. È superfluo sottolineare ai colleghi l'importanza di giungere in tempi brevi ad una normativa nuova, trasparente, più leggibile, che eviti distorsioni e consenta di disporre di uno strumento che non possa dar adito a problemi di interpretazione e, soprattutto, prefiguri rigore morale ed una corretta applicazione delle norme in tale complessa materia.

Vi illustrerò ora brevemente il testo del documento conclusivo, che per altro, verrà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta di oggi. La premessa è legata alle vicende che hanno indotto le Commissioni ambiente della Camera e del Senato a richiedere ai Presidenti delle due Camere l'autorizzazione necessaria per avviare l'indagine conoscitiva – e non l'inchiesta parlamentare, per la quale sarebbero stati richiesti altri tempi ed altre procedure, come una legge specifica –. Essa contiene dunque una motivazione di carattere generale: quanto è stato riscontrato nelle numerose audizioni svolte dovrà essere utilizzato per la definizione di alcune proposte, contenute nella seconda parte della bozza del documento conclusivo.

Il secondo paragrafo riguarda i profili generali. Dovevamo non soltanto verificare la situazione applicativa della legge, con tutti i limiti emersi, ma anche tenere conto della normativa comunitaria con cui, a partire dal 1° gennaio 1993, dovranno essere necessariamente compatibili con le leggi dello Stato italiano. L'intenzione che ci siamo proposti di perseguire è quella di giungere alla definizione di una legge quadro che detti i

principi fondamentali, sulla base della quale prevedere poi raccordi con le regioni nelle materie rientranti nella loro autonoma potestà legislativa, nel rispetto comunque di quei principi fondamentali contenuti nella legge. Quest'ultima, intervenendo sui nodi principali, dovrà demandare per la normativa di attuazione ad appositi regolamenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, che provvederanno ad una serie di puntualizzazioni relative ai diversi contesti.

Nella stesura della nuova normativa, con ogni probabilità, si dovranno prevedere norme transitorie per le opere *in itinere*, al fine di evitare situazioni di stallo, o di blocco dei lavori, che produrrebbero oneri finanziari a carico dello Stato, delle regioni e dei comuni, con un ulteriore aggravamento della spesa pubblica.

Il terzo paragrafo fa riferimento all'ambito di applicabilità della nuova normativa, la quale deve riguardare tutti i lavori, con poche eccezioni (che dovranno essere puntualmente evidenziate) collegate a ragioni di segretezza, o a particolari tipologie, come quelle relative all'edilizia carceraria o alle infrastrutture per le forze dell'ordine, che richiedono una normativa speciale. Prevediamo comunque che anche in tali casi occorran apposti controlli da parte della Corte dei conti sulla regolarità, la concretezza, l'efficacia della gestione, sulle quali dovrà essere riferito al Parlamento: si intende, infatti, evitare che grazie a situazioni speciali si possano compiere atti irregolari in danno delle risorse pubbliche.

Viene, fra l'altro, precisato che per i settori esclusi dalla disciplina generale si dovrà applicare la normativa di attuazione della direttiva CEE n. 531 del 1990, in corso di recepimento. In particolare, sosteniamo che la nuova normativa si dovrà applicare ai lavori di importo sia superiore sia inferiore ai 5 milioni di ECU: nel secondo caso (lavori inferiori ai 5 milioni di ECU), sono previsti diversi obblighi di pubblicità e la possibilità, in determinati casi che vengono precisati, di

ricorrere in via eccezionale alla trattativa privata (si tratta, comunque, di casi davvero particolari).

I paragrafi successivi riguardano la programmazione finanziaria, le procedure autorizzative, gli organi di consulenza e controllo, il responsabile del procedimento, la progettazione, le garanzie, la direzione lavori, i collaudi, la pubblicità, i sistemi di realizzazione delle opere, la scelta del contraente, i criteri e le commissioni di aggiudicazione, l'esecuzione delle opere, la qualificazione dell'impresa, le forniture di materiali, le espropriazioni e la conclusione.

Si tratta, in sostanza, di una serie di linee guida che affidiamo al Governo. Abbiamo registrato alcuni dati importanti. Una delle grandi carenze che abbiamo riscontrato è quella relativa alla mancata programmazione finanziaria a monte, cioè di carattere generale, ed anche alla insufficiente copertura finanziaria per realizzare opere complete e funzionanti nella realtà, non solo sulla carta. Abbiamo potuto accertare che molte perizie suppletive, molte aggregazioni di nuovi lavori, molti atti che sono poi risultati devianti per alcuni aspetti, discendono proprio dal fatto che il finanziamento è parziale e viene realizzato solo per piccole parti, per cui sono sempre necessari nuovi finanziamenti. Partendo da tale puntualizzazione, proponiamo di dare certezza ai finanziamenti e, di conseguenza, certezza ai pagamenti alle imprese che eseguono correttamente i lavori.

Un altro aspetto importante è rappresentato dalle procedure di autorizzazione. Da più parti è stato evidenziato il lungo iter ed il tempo eccessivo per arrivare all'approvazione definitiva di un progetto. Le procedure attualmente seguite investono i diversi settori competenti ad esprimere i pareri (il comune, la provincia, i diversi organi dello Stato, non ultimi i ministeri di competenza). Tutto questo richiede moltissimo tempo, il che comporta — spesse volte — l'obbligo di rivedere il progetto, dal punto di vista dei

prezzi o di altre situazioni che si sono venute a creare, proprio a causa del tempo trascorso.

Per questo motivo, nel documento viene suggerita la convocazione di una conferenza di servizi tra tutte le amministrazioni competenti all'espressione dei pareri, al rilascio dei visti, alle autorizzazioni, al nullaosta, comprese anche le sovrintendenze che, come qualche collega ha giustamente evidenziato, sono rimaste escluse dalla legge n. 142 del 1990.

Per quanto riguarda gli organi di consulenza e di controllo, si prevede la realizzazione di due organismi, uno periferico a livello regionale e l'altro centrale, che possano esercitare funzioni di controllo e di osservatorio. In sostanza si pensa alla possibilità di concentrare sul territorio, a livello regionale, tutte le indicazioni degli appalti che comuni, province e regioni svolgono sul territorio e a livello centrale, presso il consiglio superiore dei lavori pubblici, che raccolga la parte affidata allo Stato e quella affidata alle regioni per realizzare un quadro preciso della situazione.

Inoltre viene data la possibilità, presso le province o le regioni — uffici dei geni civili provinciali — di costituire unità tecniche da porre al servizio dei comuni per l'assistenza nella redazione del bando di appalto e nelle procedure di aggiudicazione.

Seguendo l'attuazione della legge n. 142 del 1990 viene ribadita la necessità di indicare un responsabile del procedimento legato all'appalto. Nella sostanza si richiede la divisione netta fra quella che è e deve essere la programmazione degli atti di governo della cosa pubblica e la realizzazione di queste opere che devono essere staccate dall'influenza politica ed assegnate ai tecnici: nel caso di amministrazioni piccole ai segretari comunali, negli altri casi ai capi ripartizione o chi per essi, nel caso dello Stato agli organismi competenti in materia, i provveditorati alle opere pubbliche o i funzionari dirigenti responsabili di settore.

Una questione di fondamentale importanza emersa nel corso dell'indagine svolta dal Comitato è legata alla progettazione. Oggi ci troviamo di fronte a progetti di carattere sommario, frammentario, in qualche modo tanto rabberciati da essere molte volte essi stessi la causa di varianti, di rifacimenti globali e, conseguentemente, di oneri finanziari aggiuntivi e per questo ingiustificati. Il progetto viene considerato, perciò, uno dei punti fondamentali per consentire una corretta gestione degli appalti pubblici e la realizzazione corretta di opere pubbliche. Si suggerisce, dunque, una progettazione affidata a professionisti interni, nel caso di stazioni appaltanti che possano contare su uffici tecnici capaci e validi, o a professionisti esterni o a società di ingegneria qualificate esclusivamente per la progettazione (quindi non più ai cosiddetti uffici di ingegneria intesi come società di capitali).

La progettazione richiede ovviamente anche una responsabilità del progettista che deve trovare in polizze assicurative la copertura finanziaria dei lavori in modo da non creare danni alla stazione appaltante. Lo stesso vale per l'impresa che realizzerà i lavori: oltre alle fidejussioni finora in atto si suggerisce l'imposizione di coperture finanziarie legate alla predisposizione di polizze assicurative. Al fine di favorire maggiormente la progettazione interna nel rispetto delle normative vigenti in materia di pubblico impiego, è prevista la possibilità di istituire incentivi a favore dei tecnici e dei dipendenti delle amministrazioni.

Delle garanzie ho già parlato; esse devono essere legate direttamente al progettista da un lato e all'esecutore dell'opera dall'altro. È prevista l'opportunità di una direzione lavori esercitata possibilmente dalla stazione appaltante, cioè dalla parte pubblica; nel caso ciò non sia possibile, si suggerisce il ricorso allo stesso progettista in modo da far convergere su un unico soggetto la responsabilità del progetto. Nel caso in cui la direzione dei lavori sia affidata ad un

tecnico esterno, cioè ad un libero professionista, è previsto l'obbligo di un collaudo in corso d'opera per assicurare la corretta realizzazione dell'opera stessa senza attendere il collaudo finale che spesso è esercitato in termini sommari.

Nel caso della realizzazione in concessione di opere, si prevede l'obbligo di definire immediatamente l'alta vigilanza per assicurare non solo la corretta realizzazione dei lavori ma anche quella della concessione sottoscritta.

Per quanto riguarda la pubblicità delle opere, si tratta di un argomento particolarmente importante per la trasparenza e la conoscenza della normativa che deve essere seguita. Per i lavori superiori ai 5 milioni di ECU è prevista la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della CEE, su quella della Repubblica italiana e sul *Bollettino ufficiale* delle regioni, su un quotidiano a diffusione nazionale e su uno a diffusione locale, con la precisazione che questa pubblicazione deve essere fatta in tempo per dare la possibilità di conoscere quali lavori saranno eseguiti. La pubblicazione, inoltre, deve avvenire entro 30 giorni dalla richiesta, in modo da non trovarsi nella condizione di richiedere la pubblicazione di tali bandi e dilatare ulteriormente i tempi.

Lo stesso vale per la fase successiva: mentre oggi ci si limita a queste forme di pubblicazione senza che, una volta concesso l'appalto, nessuno controlli ciò che è avvenuto, si prevede l'analoga pubblicazione per fornire al pubblico le notizie relative all'impresa che deve realizzare i lavori, ai tempi necessari per il compimento dell'opera, al direttore dei lavori.

Nella nuova normativa si deve prevedere altresì che, quando si ricorre all'appalto concorso o alla concessione, si debba rispettare la normativa comunitaria e non utilizzare queste forme di gara soltanto per bypassare le procedure che verranno fissate successivamente. La licitazione privata dovrebbe essere la procedura ordinaria per la scelta del contraente, tanto più che con il decreto

legislativo n. 406 del 1991 si è consentito il ritorno di tale istituto alla sua veste originaria, secondo la quale la stazione appaltante sceglie tra le imprese da invitare quelle che hanno presentato un'offerta, senza tuttavia essere obbligata ad invitarle tutte. A questo proposito vi sono opinioni disparate, poiché qualcuno ritiene invece che dovrebbero essere invitati tutti; da parte mia penso che la stazione appaltante dovrebbe fare almeno una selezione legata alla qualifica preventiva delle imprese, qualifica riferita alle caratteristiche delle strutture operative, delle garanzie finanziarie e delle capacità imprenditoriali che la ditta presenta. Per la licitazione privata vale il criterio del massimo ribasso; in ogni caso l'amministrazione, per cautelarsi, può indicare un minimo ed un massimo, ovviamente segreti, in modo da evitare offerte anomale, che alla fine diventano atti contro l'interesse stesso dell'amministrazione.

Vi è inoltre la possibilità di utilizzare la trattativa privata come soluzione eccezionale; da parte di qualche collega era stata chiesta addirittura la cancellazione, ma ciò non è possibile per due ragioni. In primo luogo perché la trattativa privata è una delle forme di appalto previste dalla normativa CEE ed in secondo luogo perché, di fronte a casi veramente eccezionali, non avere uno strumento di intervento immediato potrebbe far correre il rischio di promuovere leggi speciali per assicurare interventi celeri. Non si può neanche ipotizzare che, a fronte di calamità o di quant'altro richieda un immediato intervento dello Stato o degli enti locali, tutto ciò debba essere rinviato proprio per attivare una serie di procedure come la licitazione privata.

Per quanto riguarda la questione della concessione e dell'appalto concorso, i problemi sono legati al rispetto rigoroso delle norme CEE, cioè alla possibilità di realizzare opere per le quali si richiede una gestione dei lavori realizzati e, nel caso dell'appalto concorso, un'offerta legata al progetto esecutivo ed all'esecuzione del lavoro stesso. Tutto ciò deve essere correlato all'offerta più vantaggiosa

in termini economici, in base a criteri predeterminati nei bandi di gara che non consentano discrezionalità all'atto della valutazione delle offerte. Attualmente vi è il problema della commissione chiamata a valutare queste ultime: essa è composta da membri sorteggiati dagli albi professionali tecnici e giuridici, e perciò non vi è la possibilità di accordi preventivi o devianze fra membri della commissione ed imprese appaltatrici.

Per l'esecuzione dei lavori vale ancora il discorso del subappalto. Alcuni colleghi avevano più volte evidenziato come all'interno di tale meccanismo si possa celare una devianza di tipo mafioso. Devo ribadire che nella normativa CEE il subappalto è una forma di esecuzione dei lavori non solo consentita ma ricercata; a livello europeo l'impresa è un'impresa generale che ha il compito di vincere l'appalto e di distribuirlo tra le diverse imprese e le varie strutture tecniche specializzate. In Italia non abbiamo una situazione analoga e perciò, non potendo eliminare il subappalto, la proposta che viene formulata è di estremo rigore: ci si deve comportare come se si fosse in presenza di un vero e proprio appalto e pertanto l'impresa ha l'obbligo di dichiarare, all'atto dell'appalto, tutte le opere che intende subappaltare. Inoltre, al momento di affidare determinate opere ai subappaltatori, vi è l'obbligo di pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale*, sui bollettini regionali e negli albi pretori dei comuni le imprese che assumono gli appalti, le quali devono essere iscritte all'albo dei costruttori, fornire garanzie fideiussorie, certificazione della capacità professionale specifica, certificazione antimafia e tutto ciò che occorre per l'impresa principale.

Due aspetti che si prestano a deviazioni nell'esecuzione delle opere sono le varianti e le revisioni. Per le prime viene sancito un principio che deve essere assolutamente rispettato. Oggi infatti le imprese vincono una gara, magari a prezzo stracciato, e già sanno di poter chiedere una sospensione non appena sono iniziati i lavori; dopo di che si procede ad una perizia di progetto, viene

cambiato il tipo di materiali, muta cioè sostanzialmente l'appalto originario, andando in tal modo verso un'esecuzione lavori completamente diversa rispetto a quella iniziale. A questo proposito si deve porre il limite massimo del 20 per cento; quando si supera tale limite (che rappresenta una variante di carattere puramente tecnico e, se mi è consentito il termine, fisiologico), i lavori devono essere bloccati e si devono ripetere il progetto e l'appalto. In questo modo un'impresa non può più utilizzare questo tipo di stragemmi per interessi personali. Discorso analogo vale per la revisione prezzi, che vede l'ordinamento esistente ormai cancellato e trasferito in termini definitivi nel ricorso al prezzo chiuso, cioè ad un'entità di spesa e di certezza che l'amministrazione — comunale, provinciale, regionale o nazionale — può assicurarsi fin dall'inizio.

Un'altra soluzione in ordine al tipo di appalto è data dall'offerta prezzi, che tende da un lato a costringere l'impresa a fornire, voce per voce, prezzi adeguati all'entità e alla qualità del materiale, e dall'altro a far ottenere all'amministrazione il meglio per ogni singola voce.

Circa la qualificazione delle imprese la proposta al vostro esame è quella di mantenere l'albo dei costruttori; non si tratterebbe di un puro e semplice mantenimento dello stato attuale, ma della creazione di un albo che, attraverso una revisione globale, consenta di classificare realmente imprese dotate di capacità tecnico-finanziaria, di professionalità, di strutture operative e di personale adeguati al livello dell'iscrizione.

Accogliendo le sollecitazioni di numerosi colleghi, la bozza di documento conclusivo indica l'opportunità di sostituire il vigente albo nazionale dei costruttori non appena le norme comunitarie consentiranno di dar vita ad un più efficace strumento di certificazione della professionalità imprenditoriale.

Per quanto riguarda il settore della fornitura dei materiali, sono del parere che in esso, più che nel sistema dei subappalti, si annidino ingerenze di ca-

rattere mafioso, attraverso l'imposizione di determinati prodotti e delle ditte fornitrici degli stessi.

In ordine alle procedure di esproprio, ricordo che, in attesa dell'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, degli enti locali o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, è stata approvata una norma ponte che consente di determinare l'indennità di espropriazione a norma dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, concernente gli appalti pubblici.

Occorre tuttavia risolvere il problema del finanziamento delle procedure di esproprio, ovviando all'attuale situazione nella quale l'occupazione provvisoria dei suoli si prolunga oltre i termini accettabili. Per assicurare il sollecito avvio dei lavori, la bozza di documento conclusivo indica pertanto l'esigenza di prevedere che le procedure di esproprio, già predisposte dalle amministrazioni pubbliche, vengano anticipatamente finanziate dalle imprese le quali dovranno essere rimborsate all'atto del primo stato di avanzamento dei lavori utile.

Onorevoli colleghi, ho sinteticamente tratteggiato il contenuto della bozza di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche condotta dal Comitato paritetico costituito dalla nostra Commissione e dalla Commissione lavori pubblici del Senato. Dovremo ora procedere alla discussione ed all'approvazione di tale documento, che sarà trasmesso nella stesura definitiva al Presidente della Camera. Analoga procedura seguirà per proprio conto l'VIII Commissione del Senato, trasmettendo le proprie conclusioni al Presidente di quel ramo del Parlamento.

Il risultato dell'indagine conoscitiva sarà ovviamente trasmesso al Governo, al quale avevamo chiesto di soprassedere alla presentazione di disegni di legge aventi ad oggetto la materia affrontata nel corso dei nostri lavori. Il Governo avrà ora a disposizione il tempo necessario per valutare le risultanze dell'inda-

gine conoscitiva e dar luogo alle conseguenti iniziative legislative. Qualora ciò non avvenisse, sarà cura della nostra Commissione avviare l'esame delle proposte di legge già presentate da numerosi gruppi, valutandone il contenuto alla luce delle risultanze dell'indagine conoscitiva, in modo da dotare lo Stato italiano di una legge in materia di esecuzione di opere pubbliche che si dimostri a prova di tangente e di mafia.

Passiamo ora agli interventi sullo schema di documento conclusivo.

GIROLAMO TRIPODI. Desidero esprimere la posizione del gruppo di rifondazione comunista sullo schema di documento conclusivo in esame tendente a prefigurare i caratteri della nuova disciplina del settore degli appalti pubblici.

Scopo dell'indagine condotta dal Comitato paritetico nel corso di quattro mesi ed a prezzo di sforzi notevoli era quello di individuare i difetti della vigente legislazione, ponendo rimedio alle storture che hanno consentito il prodursi di gravi episodi di immoralità e di abusi che hanno causato un abbondante spreco del denaro pubblico. Ebbene, signor presidente, il modo in cui la bozza di documento conclusivo è stata predisposta è assai preoccupante, in quanto essa tiene conto del solo orientamento di maggioranza, mentre si sarebbe dovuti giungere ad una conclusione collegiale del lavoro, in nome di un reale confronto e di una effettiva dialettica. Già questa mattina abbiamo infatti avuto modo di constatare quali gravi inconvenienti possano determinarsi qualora si pensi di voler comunque assoggettare l'opposizione e le minoranze in genere alle decisioni della maggioranza. Tale considerazione vale ancor più in questa occasione, che ci vede impegnati nell'esame di problemi che rivestono grande rilevanza politica.

Il motivo determinante che ci ha indotto a svolgere questa indagine conoscitiva unitamente alla Commissione lavori pubblici del Senato non risiede infatti nell'esigenza di adeguare ai tempi la legislazione in materia di appalti

pubblici o nell'esigenza di recepire disposizioni comunitarie, ma nella constatazione della grave situazione determinatasi negli ultimi tempi, che tanta inquietudine ha insinuato nelle coscienze degli italiani. Non ritengo infatti che, come alcuni sostengono, sia inopportuno occuparsi di « Tangentopoli » in questa sede parlamentare. È nostro dovere partire da questa motivazione. L'origine dell'impegno che abbiamo assunto va individuata nella necessità di una legge che impedisca in futuro il ripetersi della degenerazione e dell'affarismo nella vita politica che si sono verificati in questo periodo. Ebbene, tutto ciò non è contenuto nelle conclusioni dell'indagine e viene eluso l'obiettivo principale, poiché si parla soltanto di disfunzioni. Non accetto questo ragionamento, che forse può essere accolto dalla maggioranza; ne discuteremo ancora, eventualmente fuori di questa sede.

Il problema non è di applicabilità della legge e sta nel fatto che sono state determinanti le scelte di alcune forze politiche, che hanno creato nel paese un sistema generalizzato di tangenti. Questa situazione deriva anche dal modo di essere dei partiti e dalla mancata trasparenza di alcuni comportamenti. Naturalmente, ciò è accaduto perché alcune leggi hanno consentito che si arrivasse a questo punto. Ognuno deve assumersi le proprie responsabilità. Per quanto riguarda la forza politica alla quale appartengo, è da questa premessa che partiamo. Del resto, se leggiamo le considerazioni svolte da ciascuno di noi all'inizio dell'indagine conoscitiva, non credo che potremo rilevare incoerenza con questa affermazione.

Dirò tra poco, affrontando il merito del documento, quali siano i punti che rappresentano un ostacolo al raggiungimento di una riforma profonda che impedisca di usare la legge per realizzare un sistema affaristico-politico. Intanto, desidero rilevare che ci troviamo di fronte ad una proposta – mi scusi il presidente per questa affermazione – che vanifica tutto il lavoro sinora svolto perché non modifica nulla nella sostanza. È la classica opera-

zione gattopardesca: si dice di voler cambiare perché non si vuole cambiare nulla. Non intendo fare comizi né aprire scontri in questa sede; desidero soltanto porre la questione in termini di ragionamento.

Come dicevo, non cambia nulla perché non vengono modificati gli strumenti e perché l'obiettivo di esaltare la trasparenza dei comportamenti, anche attraverso lo strumento legislativo, non verrà raggiunto se sarà recepito quanto è stato scritto nella proposta di documento conclusivo.

I motivi che mi spingono ad esprimere tale giudizio sono semplici. In primo luogo, non capisco perché non si debbano dire le cose come stanno e si cerchi invece di rendere più ovattate le conclusioni. Ad esempio, nella parte riguardante i risultati delle audizioni, si parla di difformità applicative, di applicazioni distorte, di parziali attuazioni. Non è questo il punto, signor presidente.

PRESIDENTE. Quali altri elementi abbiamo raccolto dalle audizioni?

GIROLAMO TRIPODI. Abbiamo verificato violazioni della legge, non disapplicazioni. In altre parole, venivano utilizzati strumenti di un certo tipo, soprattutto nel caso di alcuni enti — più raramente nel caso di enti locali — per le trattative private ed in subappalti. In proposito, nel documento conclusivo non si dice nulla e non viene fatta chiarezza. Per certi aspetti, si tratta di un'omissione; diciamo la verità: si insiste ancora sul fatto che l'ENEL fa le gare, quando invece non le fa. Ho chiesto più volte di non dare questa interpretazione, e ancora si dice che l'ENEL fa gare per il 78 per cento e appalta il resto a trattativa privata.

PRESIDENTE. Desidero ricordare questo brano della bozza di documento: « L'indagine ha infine messo in luce un modo di gestire gli appalti da parte delle società concessionarie di servizi pubblici (SIP, Ferrovie dello Stato, ENEL) com-

pletamente sottratto alle norme che disciplinano gli appalti pubblici, in quanto società a regime privatistico ». Cosa si doveva scrivere di più?

GIROLAMO TRIPODI. Lei ha raccolto almeno un paio delle proposte avanzate. Ritengo però che, con riferimento al settore stradale, all'ANAS e ad altri enti, vi siano casi di non applicazione della legge.

Quanto alle proposte che vengono avanzate, rilevo che non viene assunto un preciso impegno, salvo quello ad estendere la disciplina ad altri enti o soggetti appaltanti che ricevano finanziamenti pubblici (non si comprende bene se questi debbano essere contributi o finanziamenti totalmente a carico dello Stato).

Il problema fondamentale è che la legge che si vuole realizzare andrebbe applicata soltanto con riferimento ai finanziamenti pubblici, mentre in tutti gli altri casi ognuno può fare quello che vuole, libero di sottrarsi al rispetto della legge. La normativa, infatti, non viene estesa alle grandi società per azioni né agli enti pubblici economici. Questa ipotesi non è di poco conto.

Un secondo aspetto che vorrei sottolineare riguarda la scelta di mantenere il riferimento al progetto di massima, una scelta gravissima perché tutti si sono pronunciati in favore del progetto esecutivo e perché sappiamo bene quali danni l'attuale impostazione abbia arrecato all'etica professionale. Anche in questo caso non si cambia niente.

Rimane nebulosa e generica la parte relativa alla definizione di una norma sulle competenze tecniche ed economiche dei professionisti impegnati nella progettazione o nella direzione dei lavori. Si tratta, a mio avviso, di una lacuna assai grave perché in questi ultimi anni si sono registrati quei fenomeni che tutti ben conosciamo.

Un altro aspetto su cui intendo richiamare la vostra attenzione è quello attinente al criterio della discrezionalità delle scelte delle imprese. A fronte, per esempio, di 50 o di 100 domande da parte di

imprese che intendano partecipare alla gara di appalto, il margine di scelta effettivo si riduce, secondo quanto previsto nel documento, tra 5 e 20 imprese.

PRESIDENTE. Ma quello è un tipo di appalto!

GIROLAMO TRIPODI. Sto parlando della licitazione privata. Per appaltare lavori di importo di centinaia di miliardi di lire mi chiedo se si debba continuare a dover scegliere sempre fra le stesse imprese. Rimane infatti in piedi un sistema discrezionale di scelta delle imprese, che reputo gravissimo. Tutto ciò non farà altro che perpetuare la logica delle tangenti e quindi il fenomeno della corruzione. È questo uno degli aspetti più importanti dell'intera problematica che stiamo esaminando.

PRESIDENTE. La licitazione non è riferita a 20 imprese.

GIROLAMO TRIPODI. Da 5 a 20!

PRESIDENTE. Non è così. Quella che lei sta considerando è la « forcella », cosa ben diversa. Bisogna stare attenti, altrimenti si vengono a creare delle confusioni.

GIROLAMO TRIPODI. Ma è quanto prevede la normativa che viene proposta.

PRESIDENTE. Ripeto, non è così.

GIROLAMO TRIPODI. Inoltre non è stata nemmeno chiarita la questione relativa al raggruppamento delle imprese. In proposito, noi avevamo proposto ieri che le imprese debbano risultare già iscritte all'albo. Il sistema della trattativa privata rimane in vigore anche se limitatamente a casi ben determinati e comunque per lavori di importo inferiore ai 5 milioni di ECU. A tale riguardo avevamo suggerito di stabilire che il ricorso alla trattativa privata potesse avvenire solo in caso di calamità naturali o di emergenze gravissime, proprio per evitare

il rischio che venisse stravolto il principio generale al quale fa riferimento il documento in oggetto.

Mi chiedo inoltre perché non sia stata prevista nel documento la possibilità di invitare diverse imprese, laddove non sia richiesta una loro particolare specializzazione.

Un altro punto di rilevante gravità è quello relativo al sistema delle concessioni. Ebbene, tale sistema pare destinato a rimanere in vigore. Ma quando ci si riferisce alle leggi speciali, peraltro da tutti condannate soprattutto in occasione della realizzazione delle opere per i campionati mondiali di calcio del 1990, non possiamo fare a meno di pensare alle molteplici deviazioni e ai vari fenomeni di corruzione generalizzata che si sono verificati. Ecco perché riteniamo che questa parte del documento non possa rimanere così com'è. Se infatti si vuole arrivare ad un'effettiva trasparenza in questo settore dovremo allora limitarci, ben definendolo, al sistema della licitazione privata. Diversamente, si continueranno a verificare i gravi guasti che si sono prodotti finora.

Nel documento vi è poi una sorpresa, direi quasi una sorta di uovo di Pasqua: parlo del ripristino del sistema dell'appalto-concorso. Fino a ieri, infatti, esso non era previsto, ma oggi è stato nuovamente introdotto nel documento, anche se non saprei dire chi ne sia stato il suggeritore. Ma tutti sappiamo cosa abbia rappresentato questo sistema! Ebbene, tale inserimento non posso non considerarlo mortificante per tutti coloro che, come il sottoscritto, hanno cercato di dare il loro contributo in materia. Dirò di più: mi accorgo che i nostri suggerimenti non sono stati per niente considerati; non c'è stata insomma un'effettiva e reciproca collaborazione, pur salvaguardando l'autonoma posizione dei diversi schieramenti.

In ordine alla questione del subappalto si cerca di nascondersi dietro lo « scudo » della direttiva comunitaria. Quello del subappalto viene esaltato come un sistema economico-sociale moderno.

So bene che la direttiva comunitaria lo prevede, ma ritengo anche che sia quanto meno opportuno precisarne la tipologia ed in quali condizioni vi si possa ricorrere. Vi è poi un altro aspetto da tener presente: la Comunità europea deve considerare che il subappalto è stato veicolo di inquinamento mafioso e di crescita della mafia nel Mezzogiorno. In altre occasioni (per esempio nella Commissione antimafia, ma non ho difficoltà a ripeterlo tra la gente, alla magistratura o in qualsiasi altra sede) ho affermato che il subappalto ha rappresentato lo strumento che ha consentito alle cosche mafiose di condizionare e di controllare i grandi flussi finanziari nel campo delle opere pubbliche. La Comunità europea deve tener conto di questo aspetto nel momento in cui esprimiamo preoccupazione nei confronti di uno strumento di espansione di fenomeni mafiosi anche a livello europeo.

Mi pare che la proposta da noi avanzata sia ragionevole; non abbiamo detto « no » al subappalto, ma riteniamo necessario precisare che si può ricorrere ad esso soltanto nel caso di lavori altamente specializzati e non, per esempio, per il movimento di terra. A tale proposito, vorrei ricordare alcuni episodi. In occasione del terremoto dell'Irpinia sono stati spesi centinaia di miliardi e sappiamo a quali conclusioni sia giunta la Commissione presieduta dall'attuale Presidente della Repubblica, destando scalpore e indignazione in tutta Italia.

Ricordo ancora le vicende della piana di Gioia Tauro, e quelle del comune di Palermo che alcuni anni fa ha chiesto di essere sostituito in tale materia dalla Presidenza del Consiglio perché la mafia condizionava gli appalti. Ma allora, di fronte a questa situazione, perché gli appalti devono essere mantenuti in questo modo? Perché si insiste a percorrere una strada così pericolosa ed irta di rischi per la stessa democrazia? Non basta dichiarare di voler difendere la direttiva comunitaria, dobbiamo entrare nel merito e verificarne le conseguenze, altrimenti quattro mesi di indagine conoscitiva, di

discussioni, di confronto e di proposte anche su questa specifica questione sarebbero stati inutili e i suggerimenti formulati dalle organizzazioni che abbiamo audito rimarrebbero lettera morta. Mi accorgo che abbiamo pronunciato parole inutili in questa Commissione, certo non fuori di qui.

Non scorgiamo inoltre – è questa l'ultima questione che mi preme sottolineare – alcun segnale, alcuna presa di posizione nei confronti di quelle imprese che si sono rese responsabili di atti di corruzione e che oggi sono coinvolte in tutto il paese, da Milano, a Venezia, a Reggio Calabria, in Toscana ed anche a Roma. Non ce ne preoccupiamo? Diciamo che le colpe sono solo degli uomini? No, è il sistema. Perché non denunciate le imprese? Perché non denunciate quei politici corrotti? Perché accettate il compromesso, l'intesa? Tanto paga lo Stato, il popolo italiano che in questi giorni sta pagando con le stangate che gli arrivano addosso.

Di fronte a questa situazione, signor presidente, lei e tutti coloro che approveranno questo documento se ne dovranno assumere la responsabilità. Noi riteniamo che non sia questa la risposta che attende il paese, i cittadini, l'economia. Migliaia di miliardi sono stati truffati allo Stato attraverso questo tipo di appalto, di subappalto, trattativa privata, concessione e così via. Se si vuole andare avanti in questo modo ve ne assumerete le responsabilità; noi non siamo d'accordo con questo documento e ci batteremo affinché non vengano approvate leggi che recepiscano lo spirito e le indicazioni in esso contenute. Questo documento – lo ripeto – non risponde alle attese del paese ma perpetua quanto è avvenuto nel passato, con qualche piccola verniciatura, lasciando intatta la sostanza che ha portato a queste degenerazioni.

AUGUSTO RIZZI. Abbiamo già discusso ieri, in una riunione informale, il documento che il presidente ci ha illustrato. A me pare che esso vada effettivamente rinforzato in particolare

nella premessa che dovrebbe contenere l'evidenziazione delle disfunzioni, le cause ed altre indicazioni. Non sto dicendo che il documento debba essere riformulato, ma soltanto approfondito in alcuni aspetti. Non vi sono, per esempio, indicazioni sulla carenza di progettazione esecutiva; si parla del ricorso alla progettazione esterna come fatto negativo, ma la vera causa dei problemi non è tanto la sede in cui viene realizzata la progettazione, quanto il fatto che essa non sia eseguita in modo adeguato. Credo che tutti ritengano la carenza di progettazione uno dei problemi fondamentali, indipendentemente – ripeto – dalla sede.

Inoltre, ed a mio avviso questa è un'altra carenza fondamentale, in Italia viene spesso data priorità ad opere non essenziali a scapito di altre che invece presentano requisiti di urgenza. È necessario, pertanto, rinforzare la premessa nel senso che essa dovrebbe costituire in qualche modo la sintesi dell'indagine conoscitiva al fine di poter confermare la serie di disfunzioni di cui si era già a conoscenza, entrando nelle cause che le hanno determinate.

In merito all'aspetto corruzione – non necessariamente solo politica – credo che esso non possa effettivamente essere scisso ...

GIROLAMO TRIPODI. Io ho parlato anche di corruzione mafiosa.

AUGUSTO RIZZI. ... dal settore delle opere pubbliche. Non possiamo, né intendiamo, trasformare il nostro lavoro in un'indagine di altro tipo, ma possiamo certamente farci un'idea di questo fenomeno al di fuori e al di là delle audizioni che si sono tenute e questo collegamento va in qualche modo evidenziato.

Alcune osservazioni emerse nella riunione di ieri sono state recepite anche se non tutte, come quella relativa al problema dell'albo nazionale dei costruttori. Francamente a me pare, signor presidente, che la sua formulazione faccia riferimento ad aspetti qualitativi (a mio avviso quantitativi) già contenuti nella

normativa attuale. Quando si richiamano l'entità delle risorse umane impiegate, i mezzi tecnici, gli aspetti finanziari, si fa riferimento ad elementi già contenuti, per la verità, nella normativa sull'albo nazionale dei costruttori: bisognerebbe, quindi, rafforzare in altro modo i relativi argomenti. Come avevo suggerito, di fronte a punti di vista eventualmente divergenti sulla sostituzione dell'attuale albo nazionale dei costruttori con un sistema di autentica qualificazione, bisognerebbe quanto meno precisare meglio che occorre necessariamente rapportarsi – come in realtà si afferma nella bozza di documento conclusivo – alla realtà europea. Nella proposta di legge che ho presentato, si prevede infatti l'abolizione dell'albo, non da oggi ma dal 1° gennaio 1995.

Tuttavia, molte parti della normativa europea sono già note: ritengo, quindi, che si debba almeno affermare che dovrebbe iniziare subito una fase di predisposizione della normativa collegata alla realtà europea con riferimento al sistema di qualificazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo, non limitandosi a fare riferimento soltanto alla necessità di una revisione sostanziale. Francamente, per altro, trovo pochi elementi sostanziali nella bozza che ci è stata sottoposta.

Riportandomi al concetto di fondo, relativo alle finalità del documento da predisporre, ho già osservato ieri che esso deve contenere alcune linee guida, senza entrare necessariamente nel dettaglio delle soluzioni: altrimenti, avremmo dovuto cominciare subito ad esaminare le diverse proposte di legge che sono state presentate sulla materia, entrando più approfonditamente nei dettagli. Ripeto: il documento si deve limitare ad indicare alcune linee guida. Queste ultime, però, devono effettivamente condurre ad un radicale cambiamento della situazione: senza grossi fatti innovativi, infatti, rischiamo di sentirci obiettare che abbiamo predisposto un bel documento, il quale però non è propedeutico alla radicale riforma del sistema (che è negli auspici di molti e la cui necessità è emersa dall'indagine che abbiamo svolto).

Senza esaminare punto per punto i vari aspetti del documento, mi fermerei qui nel mio intervento, per dare modo a coloro che non hanno partecipato al nostro incontro di ieri di svolgere le proprie considerazioni generali sul documento. Ritengo che nella seduta della Commissione di domani si potrà entrare maggiormente nei dettagli del documento da predisporre...

PRESIDENTE. Invito comunque i membri della Commissione a predisporre eventuali proposte di modifica della bozza entro le ore 12 di domani, per poterle esaminare.

AUGUSTO RIZZI. Naturalmente, questo è necessario per giungere alla stesura del documento definitivo, che è auspicabile sia condiviso da tutti. Personalmente, preferisco definire le mie proposte di modifica in serata, per proporle alla Commissione nella seduta di domani in maniera più organica. Inoltre, alcuni colleghi non hanno ancora avuto la possibilità di esprimersi sulle linee generali del documento, per cui, a fini di omogeneità della discussione, è inutile che nel presente momento entri personalmente nei dettagli, quando altri devono ancora esprimere un giudizio globale sul documento.

Per quanto riguarda la mia valutazione complessiva sulla bozza, ritengo che essa debba essere rafforzata in alcuni punti al fine di indicare davvero linee guida per un cambiamento radicale del sistema attuale, partendo in particolare da un rafforzamento della premessa che evidenzia ancor più quali sono le cause delle disfunzioni. Sulla base di queste, occorre poi passare a proposte incisive, anche se sempre a livello di linee guida.

PRESIDENTE. Desidero precisare all'onorevole Rizzi che l'affermazione nella premessa « l'inadeguata programmazione delle opere e l'insufficiente progettazione hanno inoltre determinato il frequente ricorso a perizie di variante e suppletive che hanno in molti casi stravolto l'origi-

nario contratto di appalto consentendo di aumentare a dismisura tempi e costi di realizzazione » contiene a mio avviso quanto mi era stato richiesto dai colleghi. Se occorre un'ulteriore puntualizzazione, sono disposto a valutarla. Sono ora costretto, per un impegno concomitante, ad allontanarmi dalla Commissione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RENZO LUSETTI

PAOLO DE PAOLI. Desidero innanzitutto associarmi alle espressioni del presidente Cerutti sul lavoro del Comitato paritetico che ha condotto l'indagine conoscitiva in materia di appalti, in particolare per le possibilità offerte da alcune audizioni che si sono rivelate preziose. Abbiamo infatti potuto approfondire determinate realtà, alcune delle quali mi erano sconosciute (ritengo per altro di non essere il solo parlamentare ad avere ricevuto nuovi elementi di conoscenza). Mi associo inoltre alla valutazione positiva del presidente sul personale della Camera, che ha collaborato alla predisposizione di una documentazione esauriente, in particolare con riferimento ad alcuni *dossier* che hanno richiamato alla nostra memoria una serie di vicende e di episodi.

Prendo atto del fatto che nella bozza di documento conclusivo presentata questa sera sono state parzialmente accolte alcune delle osservazioni - poche ed insufficienti, per la verità - che avevo avanzato ieri, richiedendo alcune modifiche su aspetti qualificanti. Mancano tuttavia le parti più importanti, in particolare con riferimento all'assegnazione dei lavori al massimo ribasso, ai collaudi, alla progettazione ed alla scelta del contraente. Questa sera, si è invece aggiunta in negativo una considerazione che non era inserita nell'ipotesi di documento valutata ieri: mi riferisco al capitolo relativo alle espropriazioni, che in effetti rappresentano un reale problema collegato alle pubbliche amministrazioni. Mi sembra, però, paradossale porlo a carico

– come onere – delle imprese, costituendo tale procedura uno dei tanti lacci e laccioli di memoria confindustriale ai tempi del presidente Carli.

Per quanto riguarda la trasparenza degli appalti pubblici e la necessità di un impegno anche delle imprese che devono trovarsi ugualmente attestati su posizioni di trasparenza, e non con i loro massimi esponenti in galera, come è oggi, ritengo quindi che debba essere rivisto il capitolo, per la verità breve ma significativo, sulle espropriazioni.

Desidero ora esprimere una valutazione da « ultimo arrivato » in questa Commissione, che è peraltro costretto a dividersi nel lavoro anche in un'altra importante Commissione, non potendo seguire bene l'attività dell'una e dell'altra. Normalmente, nel lavoro di Commissione, troviamo sul tavolo dell'anticamera un progetto di legge da leggere velocemente per farci un'idea sui diversi articoli ed ascoltiamo poi l'illustrazione del relatore, per decidere rapidamente quale dovrà essere il nostro comportamento, tenendo presente che esiste comunque un possibile trabocchetto nel quale, a mio avviso, un po' tutti possiamo cadere. Per esempio, se mi avessero detto che ho votato personalmente un provvedimento legislativo che elimina una serie di giuste facilitazioni per i grandi invalidi, riconosciute da leggi precedenti, in materia di assunzioni, avrei giurato che non ero presente a quella votazione. Non si tratta di una legge esaminata da questa Commissione ma di alcune righe nascoste in un articolo di uno dei tanti provvedimenti legislativi che abbiamo recentemente esaminato: personalmente, però, non ricordo affatto di aver mai notato quelle righe.

Purtroppo chi scrive i testi legislativi ha il potere di nascondere determinate cose, per cui ogni parola dovrebbe essere esaminata con la lente d'ingrandimento.

Vi riferisco questa mia impressione di parlamentare alla sua prima esperienza che non so se riguardi anche colleghi con maggiore « anzianità » parlamentare della mia: poiché non sono giovane d'età e le mie esperienze le ho maturate per qua-

rant'anni in giro per il mondo, pensavo di essere ormai adulto e vaccinato e, quindi, di riuscire a rendermi conto del valore delle parole e degli articoli di legge.

Non ritorno, signor presidente, sulle valutazioni che ho già espresso ieri perché mi sembrerebbe di insistere dopo aver portato una serie di contributi su problemi che non si ritiene di accogliere; ma proprio per quelle convinzioni che mi sono fatto e anche aderendo all'impegno che avevo assunto ieri nell'ambito della riunione informale, interverrò questa sera sulla premessa già toccata autorevolmente dal collega Rizzi per mettere in evidenza che certamente il malato è grave e sta per morire. È una diagnosi perfetta della situazione, perché più di quanto si è detto non si potrebbe aggiungere: eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, ampio volume di opere incompiute (con tanto di tabelle allegate), ricorso indiscriminato alle varianti ed alle perizie suppletive, lievitazione dei costi delle opere, gravità per innestati fenomeni di corruzione politica. E questo è soltanto il primo capoverso!

Si è poi accertato che le leggi speciali sono state veramente un disastro per il modo in cui sono state gestite, individuando quindi la responsabilità diretta della politica che le ha volute e gestite; questi non sono aspetti tecnici, ma politici. Potremmo anche scoprire, attraverso le varie leggi speciali, quali siano i responsabili di certi metodi di gestione.

La premessa del documento conclusivo dell'indagine insiste anche su altri aspetti che ritengo fondamentali, in particolare il modo di gestire gli appalti da parte delle società concessionarie che, essendo a regime privatistico, hanno completamente sottratto alle norme gli appalti pubblici. Si tratta di un fenomeno di una gravità estrema, basti pensare ai rappresentanti della SIP, delle ferrovie e dell'ENEL che abbiamo sentito qui sciorinare dati e tabelle.

Infine, a pagina 3, si ammette che la recente normativa per le opere pubbliche,

che ha innovato alcuni procedimenti amministrativi fino ad oggi, risulta sostanzialmente inattuata.

La premessa del documento non è tanto da integrare sotto il profilo delle denunce, perché di queste ve ne sono a sufficienza; credo, invece, che sia carente sul piano delle proposte: cosa proponiamo a fronte di tutto quello che abbiamo riscontrato?

Facevo questa riflessione proprio ieri sera e, mentre dicevo a me stesso che siamo sempre molto bravi ad elaborare le diagnosi ma non siamo mai capaci di suggerire i rimedi, mi veniva in mente, per una strana associazione di idee – che potrebbe essere anche una posizione personale, pur con tutto il rispetto che si deve ad un esempio di questo tipo – un brano dell'Antico testamento che voi tutti certamente conoscerete. Mi riferisco al dialogo fra Mosè e il Signore allorché questi voleva distruggere a tutti i costi la città di Ninive perché non c'era nessun uomo giusto. Mosè, rivolgendosi al Signore, gli chiese se avrebbe distrutto la città anche nel caso in cui egli avesse trovato cinquanta giusti; il Signore rispose che li avrebbe salvati. « E se ne trovassi quaranta? » chiese Mosè; insomma, scesero fino a cinque.

Mi veniva in mente questa riflessione perché, se oggi esaminiamo il problema degli appalti pubblici, su cento non ne troviamo cinque giusti, forse neanche uno. Il problema è che siamo uomini politici e non siamo come il Signore che può permettersi una giustizia di un certo tipo; quindi, per la responsabilità che ci è assegnata, dobbiamo trovare rimedi che siano praticabili dal punto di vista politico.

Avanzo pertanto la mia proposta dopo essermi reso conto che la parte più « marcia » di tutta la vicenda sta nel fatto che gli enti deliberano sugli appalti con capitoli, con bandi d'asta e con situazioni particolari ciascuno per proprio conto. Proprio per rompere questa possibilità di intreccio tra appalti e politica, propongo di nominare una commissione di garanzia – chiamiamola così – che si

occupi esclusivamente degli appalti pubblici. Una commissione di questo tipo richiede solo tre tipi di professionalità: giuridica, tecnica ed economica. Ho escluso quella politica perché mi sembra il primo passo sostanziale da compiere. Per la prima volta escludiamo una componente essenziale, perché se giustamente rileviamo un intreccio tra appalti e politica è opportuno che quest'ultima compia una riflessione.

Coloro i quali verranno chiamati a far parte di questa commissione dovranno essere sottoposti, prima e dopo la scadenza della nomina, ad un'indagine sulla loro consistenza patrimoniale. Sappiamo che oggi moltissime leggi favoriscono l'evasione fiscale, ma l'indagine patrimoniale potrebbe rappresentare una notevole garanzia.

A mio giudizio, a tale commissione dovrebbero essere affidati sei compiti, il primo dei quali è la verifica finanziaria dell'opera. Essa dovrebbe verificare se il valore dell'opera in base al rapporto costi-benefici sia congruo per il finanziamento dell'intera opera e, soprattutto, per gli stralci funzionali.

Il secondo compito riguarda la corretta progettazione: non possiamo prescindere da una valutazione economica se non entriamo nel merito di una corretta progettazione delle opere, ed ecco un aspetto tecnico di questa commissione.

Il terzo compito è il parere obbligatorio e vincolante sui bandi di gara espresso da tutti gli enti (è evidente che una commissione di questo tipo è strutturata anche a livello regionale, oltre che centrale, perché altrimenti non avrebbe senso). Tale parere riguarderebbe la pubblicizzazione dei dati salienti relativi a qualsiasi tipo di appalto finanziato dallo Stato.

Il quarto punto concerne la verifica, se ci siano cioè i presupposti per le trattative private; il quinto si riferisce all'identità delle imprese.

Tutti noi abbiamo ascoltato i rappresentanti dell'ANCI e non so quanto abbiano difeso l'albo nazionale dei costrut-

tori, ma hanno convenuto che al suo interno c'è di tutto, perle e porci.

Dobbiamo perseguire, attraverso una banca dati che riguardi esclusivamente gli appalti pubblici, un discorso di selezione delle imprese, che inizialmente si baserà sull'albo nazionale dei costruttori ma che poi vedrà le valutazioni di tipo imprenditoriale fondate sulla certificazione obbligatoria dei bilanci.

L'ultima competenza da affidare alla commissione di garanzia (alla quale comunque ne potranno essere attribuite altre, a seconda dell'esperienza di ognuno di noi) è la valutazione sulle perizie di variante sia tecniche sia suppletive. Se riteniamo di aver colto, come mi è sembrato dalla premessa, che l'elemento destabilizzante è proprio l'intreccio tra gli appalti e la politica, dobbiamo fare in modo di estromettere quest'ultima; non ci illudiamo certo che non partecipando alla commissione di garanzia essa sia uscita completamente dal gioco, ma sicuramente non potrà più condizionare scelte come quelle relative alle Colombiadi ed ai mondiali di calcio, che oggi sono giudicate in tutti i tribunali d'Italia. Ritengo che questa mia proposta abbia il merito di rivalutare l'operato del Comitato paritetico, che non soltanto si è reso conto delle diagnosi ma ha saputo cogliere anche dov'è il marcio. Qualcuno osserverà che, oltre ai politici, anche gli imprenditori sono finiti in galera: è vero, ma questi ultimi rischiano del proprio ed in ogni caso rischiano sempre di più dei politici. Vorrei che ognuno riflettesse su questo dato e che poi facesse le proprie considerazioni. Ricordo che i rappresentanti dell'ANCE e di altre associazioni di categoria hanno affermato, nel corso di un'audizione, di aver denunciato da tre anni a questa parte questo intreccio imprese-politica, ma la politica non si è mai mossa perché gli andava bene così. In particolare ricordo che l'ingegnere Pisa dell'ANCE ha trattato proprio questo punto, facendo presente che, nelle relazioni annuali dell'associazione, era contenuta proprio questa denuncia.

Signor presidente, credo che sarebbe opportuno ascoltare il parere dei colleghi sulla proposta che ho avanzato, la quale potrebbe richiedere, sotto il profilo normativo, istituzionale o costituzionale, decisioni di tipo diverso e non semplicemente finalizzate alla nomina di una commissione.

RICCARDO SARTORIS. Vorrei chiedere al collega De Paoli quali appalti dovrebbe esaminare questa commissione.

PAOLO DE PAOLI. Tutti gli appalti pubblici nei quali vi siano finanziamenti dello Stato.

RICCARDO SARTORIS. Credo allora che bisognerebbe costituire un numero elevato di commissioni.

PAOLO DE PAOLI. Si potrebbero decentrare a livello regionale le competenze della commissione centrale. Inoltre, nella relazione predisposta dal presidente è contenuta una considerazione estremamente vaga, poiché si parla di appalti inferiori o superiori ai 5 milioni di ECU. È ovvio che si debba stabilire una soglia minima di riferimento per la valutazione delle commissioni ed anche il presidente, accogliendo una delle mie raccomandazioni, ha accettato un discorso innovativo circa il tipo di commissione. Bisogna studiare le competenze di queste commissioni, definiamole comunali ma forse anche provinciali, soprattutto in ordine alla valenza di importo che devono avere, e poi stabilire la soglia di importo che devono avere quelle cui vanno sottoposti i capitolati di appalto, i progetti esecutivi e così via.

FRANCESCO FORMENTI. Abbiamo valutato attentamente la proposta del presidente della Commissione in ordine alla normativa degli appalti pubblici e giudichiamo lodevole il suo tentativo, che tuttavia non ci convince pienamente perché non elimina a sufficienza taluni errori del passato. Addirittura, se pure in misura minore, sono ancora previste le

varianti in corso d'opera, anche se ridotte ad uno striminzito 20 per cento; con il sistema della divisione degli appalti, come si usa fare e si continuerà a fare anche dopo, tale percentuale, trasferita su più appalti sempre inerenti allo stesso lavoro, probabilmente inciderà molto di più di quanto ravvisato nel documento.

Ricordo che il gruppo della lega nord aveva presentato tempo fa una proposta di legge sulla disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione ed appaltatori d'opera, nella cui relazione introduttiva si entrava nel dettaglio della normativa. Su alcuni punti siamo allineati con la relazione del presidente, mentre su altri lo siamo molto di meno; a dir la verità — come si rileva da quella relazione — noi siamo molto più categorici circa il tipo di normativa da fissare per gli appalti e chiediamo la copertura totale e preventiva dell'opera che si vuole appaltare. Riteniamo inoltre che la progettazione, come secondo momento o come fase contemporanea a quella del reperimento dei fondi, debba essere integrale e debba riguardare tutti gli aspetti dell'opera; individuamo poi una terza fase, nella quale si deve definire il costo totale dell'opera, che per noi deve essere del tipo chiavi in mano.

È improponibile ammettere che durante l'esecuzione delle opere possano intervenire elementi nuovi, tali da determinare quelle famose varianti in corso d'opera, cui il presidente ha fatto riferimento nella sua introduzione quantificandone addirittura l'entità entro termini non superiori al 20 per cento dell'importo dei lavori da realizzare. Ebbene, la nostra posizione in materia è agli antipodi.

Un aspetto assai significativo è quello concernente i tempi di realizzazione delle opere. La nostra proposta prevede che essi siano fissati con certezza e che i termini di consegna dell'opera non possano subire deroghe se non per cause di forza maggiore. È evidente, infatti, che, nella ipotesi di contratti cosiddetti chiavi in mano, i tempi di esecuzione delle opere sono influenti ai fini della determinazione dell'effettivo costo finale. Eb-

bene, devo sottolineare che la bozza di documento conclusivo sottopostaci non fa riferimento a tali dettagli.

È necessario prevedere penali relative alla ritardata consegna dell'opera che siano effettivamente commisurate all'entità dei costi richiesti dalla sua realizzazione. La previsione di una penale di 50 mila lire al giorno non è certo adeguata a svolgere una funzione deterrente qualora il valore dei lavori da effettuare sia molto ingente.

Rilevo inoltre che la bozza di documento conclusivo non prevede l'ipotesi di una copertura assicurativa a carico della impresa appaltante che garantisca l'amministrazione pubblica della efficace e completa esecuzione del contratto. Recentissimi casi hanno dimostrato come alcune opere pubbliche siano state pagate assai più di quello che era stato inizialmente previsto all'atto della corresponsione dei successivi stadi di avanzamento lavori. Occorre quindi individuare una precisa responsabilità in materia economica che tuteli la stazione appaltante.

Per quanto riguarda l'albo nazionale dei costruttori, la bozza di documento conclusivo fa genericamente riferimento a criteri più selettivi per la sua formazione. Occorre invece prevedere una nuova disciplina di iscrizione all'albo delle imprese: il sistema utilizzato finora ha ampiamente denunciato l'esistenza di elementi di disturbo che vanno a scapito della pubblica amministrazione, quando essa attinge all'albo per bandire le gare di appalto.

In materia di procedure di esproprio, ritengo che l'onorevole De Paoli abbia sollevato un problema molto grave; non è infatti opportuno, in assenza di una chiara normativa, addossare alla ditta appaltante l'anticipazione dei costi di esproprio, prevedendo genericamente — come afferma la bozza di documento conclusivo — che essa sarà rimborsata in occasione del primo stato di avanzamento dei lavori.

Questa ipotesi trascura alcuni elementi politici e legislativi assai rilevanti: da anni, infatti, i cittadini italiani attendono

una legge sulle procedure di esproprio e non è pensabile che questo nodo possa essere superato con le quattro righe contenute nel documento. La materia richiede da parte della nostra Commissione un esame approfondito e conclusivo, al fine di promuovere iniziative legislative che risolvano un contenzioso che purtroppo si trascina da decenni.

Desidero pregarla, onorevole Lusetti, di invitare, nella sua qualità di presidente di turno, il presidente della nostra Commissione a leggere la nostra proposta di legge, perché è mia opinione che confrontandone il contenuto con quello della bozza di documento conclusivo si possa giungere ad individuare soluzioni più confacenti ai fini di una nuova disciplina della materia in esame.

AUGUSTO RIZZI. Desidero brevemente riferirmi alle considerazioni dell'onorevole De Paoli, che muove dal presupposto che la politica debba essere allontanata dal campo della gestione delle opere pubbliche, riferendosi soprattutto alla fase della progettazione dei lavori.

Ebbene, ritengo che la politica non possa non occuparsi del settore dei lavori pubblici nella fase di scelta e programmazione delle opere da realizzare, pena la sua rinuncia alla gestione della cosa pubblica.

I problemi sul tappeto nascono dalla carenza di programmazione e di scelta politica in materia di opere pubbliche. Da una certa fase in poi si può anche ipotizzare che la politica non c'entri, ma nella fase della scelta e della programmazione essa deve essere presente.

PRESIDENTE. Onorevole Formenti, le assicuro che riferirò al presidente le valutazioni e le indicazioni da lei formulate.

Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani, alle 9,30. Ricordo ai colleghi che alle ore 12 scade il termine utile per la presentazione di proposte di modifica alla bozza di documento conclusivo.

La seduta termina alle 18,10.

PAGINA BIANCA

A L L E G A T O

(Schema di documento conclusivo)

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA.

Il 7 luglio 1992 la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera ha deliberato, di intesa con il Presidente della Camera, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di esecuzione delle opere pubbliche finalizzata ad individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare l'attuale *corpus* normativo e a semplificare e rendere coerente tale *corpus*, coordinando competenze e procedure. L'esigenza di tale indagine trae origine dalle rilevanti disfunzioni da più parti evidenziate in ordine alla realizzazione delle opere pubbliche: eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, ampio volume di opere incompiute e un ricorso indiscriminato alle varianti e alle perizie suppletive che provocano una lievitazione dei costi delle opere medesime. Disfunzioni che si sono rivelate tanto più gravi in quanto su di esse si sono innestati fenomeni di corruzione non solo politica, evidenziati dalle vicende giudiziarie tutt'ora in corso.

Avendo anche la VIII Commissione del Senato della Repubblica deliberato un'indagine conoscitiva sulla stessa materia, in base all'articolo 144, comma 5, del regolamento della Camera, si è dato corso alle opportune intese tra i Presidenti delle due Camere onde consentire alle Commissioni di procedere congiuntamente. In base a tali intese è stato pertanto costituito, per lo svolgimento della fase istruttoria dell'indagine, un Comitato paritetico che ha effettuato audizioni dei soggetti più direttamente interessati e provveduto ad acquisire da una più vasta gamma di soggetti risposte a due questionari appositamente predisposti dal Comitato stesso: uno, inviato a soggetti appaltanti e concernente dati sui lavori appaltati o affidati, tendente a verificare le concrete modalità di applicazione della normativa vigente con riferimento a specifici punti (sistemi di realizzazione delle opere, procedure e criteri di aggiudicazione, criteri di progettazione, varianti in corso d'opera); l'altro, riferito a ipotesi di riordino normativo.

Le audizioni svolte e il materiale raccolto hanno messo in evidenza gravi disfunzioni nell'attuazione della normativa vigente: difformità applicative, applicazioni distorte e, più in generale, uno stato di parziale inattuazione o di sostanziale disapplicazione della normativa. I dati rilevati mettono in evidenza l'elevata quota, sia in cifra assoluta che in percentuale, di lavori affidati con modalità discrezionali; la bassa percentuale di lavori conclusi; l'elevata quota

di opere che hanno subito scostamenti o varianti per quasi un terzo del valore iniziale; il frequente ricorso a progettazioni esterne. In particolare, si sono registrate gravi disfunzioni nelle procedure di programmazione della spesa e di scelta dei contraenti e nella gestione dei contratti. È altresì emerso che l'approvazione di leggi speciali, quali quelle sui campionati mondiali di calcio del 1990, sulle Colombiane, sulla ricostruzione postbellica e sulla ricostruzione post-terremoti, ha favorito un ricorso indiscriminato alla trattativa privata e a procedure accelerate, in deroga alla normativa comunitaria e al di fuori dell'ordinario sistema dei controlli atto ad assicurare la necessaria trasparenza. Le leggi vigenti hanno altresì consentito di finanziare singoli lotti, opere spesso sganciate dalle vere esigenze di intervento sul territorio, prevedendo la possibilità di affidare a trattativa privata anche i lotti successivi al primo.

Nell'indagine è emerso altresì con forza l'ampio uso all'istituto della concessione di sola costruzione, attraverso il quale è stata più ampiamente esercitata la discrezionalità delle amministrazioni pubbliche nella aggiudicazione dei lavori. L'inadeguata programmazione delle opere e l'insufficiente progettazione hanno inoltre determinato il frequente ricorso a perizie di variante e suppletive che hanno in molti casi stravolto l'originario contratto di appalto consentendo di aumentare a dismisura tempi e costi di realizzazione.

I problemi evidenziati sono risultati strettamente connessi ad una più generale, forte carenza nella pubblica amministrazione di capacità tecniche e di controllo. Al necessario riordino delle specifiche disposizioni legislative in materia di opere pubbliche andrà quindi affiancato un parallelo intervento di rafforzamento della pubblica amministrazione nel senso indicato.

L'indagine ha inoltre messo in luce una gestione degli appalti da parte delle società concessionarie di servizi pubblici (SIP, Ferrovie dello Stato ed anche ENEL) completamente sottratta alle norme che disciplinano gli appalti pubblici, in quanto società a regime privatistico.

Essa ha evidenziato altresì un'estrema difficoltà da parte delle amministrazioni di applicare la normativa vigente in ragione dell'elevatissimo numero di fonti normative di diverso livello non sempre coordinate tra di loro e, comunque, di difficile conoscibilità e interpretazione. Unitamente all'esistenza di una copiosa normativa speciale che deroga a quella generale, tutto ciò crea incertezza e quindi forte discrezionalità nella individuazione delle norme e delle procedure da applicare a ciascuna fattispecie.

Altre cause delle disfunzioni applicative della normativa vigente risiedono sicuramente nella mancanza dell'individuazione di precise responsabilità nell'ambito del procedimento di esecuzione, nell'inadeguatezza del relativo apparato sanzionatorio, nell'inadeguatezza delle disposizioni in materia di controlli e, comunque, nell'insufficiente esercizio dei medesimi.

La stessa normativa che di recente, pur non disciplinando lo specifico settore della realizzazione delle opere pubbliche, ha comunque innovato nelle tematiche relative ai procedimenti ammi-

nistrativi, alle responsabilità negli enti locali, alla trasparenza dell'azione amministrativa, risulta sostanzialmente, ad oggi, inattuata.

Discende da tutto ciò la necessità di una revisione della vigente complessa normativa in materia di opere pubbliche, lungo linee caratterizzate, fondamentalmente, da maggior rigore, trasparenza e chiarezza, tenendo conto da un lato delle fonti normative comunitarie sovraordinate, dall'altra delle competenze regionali in materia.

Quanto segue è il risultato della fase istruttoria illustrata ed è volto, in aderenza agli obiettivi dell'indagine, ad indicare le linee-guida sulle quali dovrà orientarsi il futuro lavoro legislativo.

Sarà invece eventuale compito da svolgere in altre sedi parlamentari quello di approfondire la fenomenologia che le vicende giudiziarie hanno evidenziato a monte delle disfunzioni sopra indicate, e che riguarda, più in generale, l'intreccio affari-politica e il funzionamento stesso dei partiti. L'analisi di tali aspetti non rientrava infatti, come già precisato, tra le finalità dell'indagine conoscitiva.

2. PROFILI GENERALI.

Quanto al raccordo con la normativa comunitaria, ferma restando la ormai riconosciuta prevalenza del diritto comunitario rispetto a quello nazionale in caso di conflitto, con la conseguente necessità di tempestivi recepimenti al fine di evitare incertezze interpretative e vuoti normativi, occorrerà, nel processo di adeguamento della normativa interna, evitare recepimenti rigidi e astratti che non tengano conto del significato sostanziale dei nuovi principi e che, soprattutto, non adattino tali principi alla specifica realtà nazionale, entro i margini ovviamente consentiti dalla normativa comunitaria. È evidente che tale adattamento sarà tanto più possibile quanto più sarà attiva la presenza del nostro paese nella fase di elaborazione delle norme comunitarie. A tale riguardo sarebbe utile che il Parlamento valorizzasse l'uso delle procedure che i regolamenti prevedono proprio per il vaglio preliminare delle norme comunitarie *in fieri*, al fine di dettare eventuali indirizzi e manifestare orientamenti al Governo.

Sul piano del raccordo con le regioni, l'opera di riordino della legislazione in materia di opere pubbliche dovrà concretizzarsi in una legge-quadro che detti chiari e definiti principi, non suscettibili di superamento da parte delle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa, che potrà comunque esplicitarsi nella normativa di dettaglio.

Tale legge interverrà sui nodi principali del procedimento di realizzazione delle opere pubbliche e la sua attuazione avverrà mediante appositi regolamenti governativi ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. La nuova disciplina dovrà abrogare tutta la normativa preesistente, ivi compresa quella relativa a procedure speciali che non trovi fondamento in motivi di segretezza. Nella stesura della nuova normativa occorrerà prevedere norme transitorie per le opere *in itinere*.

Sostanzialmente il nuovo complesso costituito dalla legge statale, dai regolamenti governativi e dalla normativa regionale, costituirà un « Codice delle opere pubbliche » il cui ambito di applicazione è analizzato nel punto seguente.

3. *AMBITO DI APPLICABILITÀ DELLA NUOVA NORMATIVA.*

La nuova normativa dovrà applicarsi all'esecuzione di opere pubbliche in tutti gli specifici ambiti; per ragioni di segretezza potranno prevedersi per alcune tipologie di opere (edilizia carceraria, infrastrutture per le forze dell'ordine, eccetera) eventuali specifiche norme ad integrazione dei principi generali che risultino comunque applicabili. Per tale tipo di opere tuttavia occorrerà prevedere apposito controllo successivo della Corte dei conti sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione, con eventuale obbligo di relazione al Parlamento.

La nuova normativa dovrà essere applicata da tutti i soggetti che realizzino opere pubbliche, finanziate con il concorso pubblico, e nei casi in cui ciò sia previsto in convenzioni stipulate tra il soggetto pubblico e il soggetto realizzatore dell'opera. Quanto ai settori esclusi, ad essi dovrà applicarsi la normativa di attuazione della direttiva 90/531/CEE, in corso di recepimento.

La nuova normativa dovrà applicarsi ai lavori di importo sia superiore che inferiore ai 5 milioni di ECU; in quest'ultimo caso, però, con diversi obblighi di pubblicità e con la possibilità, in determinati casi, di ricorrere alla trattativa privata (vedi oltre).

La messa a regime nella nuova normativa di procedure di accelerazione della fase autorizzatoria all'esecuzione dell'opera (Conferenza dei servizi), rendendo più celeri i tempi di avvio della realizzazione della medesima, dovrebbe rendere inutile il ricorso a procedure speciali per motivi di urgenza (sul punto vedi anche oltre).

4. *PROGRAMMAZIONE.*

La nuova normativa dovrà prevedere l'inquadramento dell'opera in un programma pluriennale in funzione delle reali esigenze e delle disponibilità finanziarie. Conseguentemente, si dovrà prevedere l'obbligo di iniziare l'opera solo in presenza del finanziamento complessivo per l'intera opera nella sua totalità, quale risultante dal progetto esecutivo (dal progetto definitivo nei casi in cui esso sia ammesso - vedi oltre) ivi compresi tutti gli interventi accessori che ne rendono possibile la piena funzionalità, oppure di suoi lotti realmente funzionali. Discende da ciò la necessità di assicurare puntuali pagamenti in funzione dello stato di avanzamento dei lavori, anche ricorrendo a nuove forme di corresponsione.

5. *PROCEDURE AUTORIZZATIVE.*

Per garantire tempi certi dell'*iter* amministrativo autorizzativo, al fine di prevedere realisticamente l'inizio dei lavori e dare quindi

fondatezza alle previsioni dei costi operate in sede di offerta, è opportuno mettere a regime la Conferenza dei servizi e prevedere che essa, così come la valutazione di impatto ambientale, prenda in considerazione il progetto definitivo. Dovrà essere previsto l'obbligo di partecipazione alla Conferenza di servizi di tutte le amministrazioni competenti alla espressione di pareri e al rilascio di visti, autorizzazioni, nulla osta, eccetera, comprese le soprintendenze del Ministero per i beni culturali e ambientali.

6. *ORGANI DI CONSULENZA E CONTROLLO.*

Le provincie, o le regioni presso il genio civile provinciale (in quest'ultimo caso ove non ancora istituite in base alla legge n. 203 del 1991), dovrebbero costituire delle unità tecniche da porre al servizio dei comuni per l'assistenza nella redazione del bando d'appalto e nelle procedure di aggiudicazione. A tale consulenza potrebbero ricorrere facoltativamente i comuni.

Occorrerà attribuire al Consiglio superiore dei lavori pubblici, adeguatamente organizzate, funzioni di vigilanza sugli appalti di opere statali o di livello statale. Per quanto riguarda le opere regionali e subregionali, tali funzioni dovrebbero essere svolte dalle unità specializzate istituite ai sensi della legge n. 203 del 1991.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici dovrebbe altresì svolgere la funzione di osservatorio centrale sull'intero sistema potendosi a tal fine prevedere la trasmissione ad esso dei relativi dati (vedi oltre).

7. *RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.*

In attuazione delle leggi nn. 142 e 241 del 1990, la nuova normativa dovrà prevedere l'obbligatorietà della individuazione da parte della stazione appaltante del funzionario responsabile del relativo procedimento, il quale esercita le funzioni di cui all'articolo 6 della legge n. 241.

8. *PROGETTAZIONE.*

La progettazione dovrà articolarsi secondo tre livelli di successive definizioni tecniche: preliminare, definitiva (o di massima), esecutiva. Per l'affidamento di opere mediante l'istituto della concessione di costruzione e gestione o l'appalto concorso, potrà essere sufficiente il progetto definitivo, mentre per tutti gli altri tipi di affidamento dovrà essere necessario il progetto esecutivo.

La progettazione, ove non possa essere effettuata direttamente dalla stazione appaltante, potrà essere affidata a qualificati professionisti esterni singoli o associati, anche in forma cooperativa o societaria, purché non esercitanti l'attività di cui all'articolo 2195 del

codice civile. La progettazione potrà anche essere affidata all'esterno solo parzialmente, per lavori particolarmente specializzati.

In ogni caso essa dovrà essere realizzata da un soggetto diverso dall'esecutore dell'opera e affidata in base alle disposizioni di cui alla direttiva 92/50/CEE (appalti di servizi).

Il costo del progetto dovrà trovare adeguata copertura finanziaria nelle somme a disposizione della stazione appaltante per la realizzazione della specifica opera.

Nel rispetto delle normative vigenti in materia di pubblico impiego, le stazioni appaltanti potranno prevedere la corresponsione di incentivi per incarichi di progettazione espletati da tecnici dipendenti della amministrazione medesima. Occorrerà infine prevedere meccanismi di definizione a livello nazionale dei corrispettivi per l'attività di progettazione esterna.

9. *GARANZIE.*

Nel caso di progettazione interna, dovrà prevedersi per l'amministrazione la facoltà di stipulare un'assicurazione a copertura di eventuali danni derivanti da fatti progettuali, per un'ammontare adeguato all'entità dell'opera progettata. Tale assicurazione sarà invece obbligatoria nel caso in cui la progettazione sia affidata interamente o parzialmente all'esterno.

Per quanto riguarda la ditta appaltatrice, dovrebbero prevedersi adeguate garanzie bancarie e assicurative per il puntuale adempimento (*performance bond*), nonché una assicurazione obbligatoria a copertura del rischio derivante dai danni prodotti dall'opera per un ammontare adeguato al costo dell'opera stessa, prevedendo eventualmente percentuali minori nel caso di opere di notevole importanza.

10. *DIREZIONE LAVORI.*

La direzione lavori di norma dovrà essere esercitata dalla stazione appaltante pubblica. Nel caso ciò non sia possibile, di norma dovrà essere affidata al progettista esterno con la previsione, in tal caso, dell'obbligo del collaudo in corso d'opera.

11. *COLLAUDI.*

Per quanto riguarda il collaudatore, dovrà essere stabilito se tale figura debba essere interna o esterna all'amministrazione appaltante, e comunque prevedersi l'esercizio della professione da almeno dieci anni come requisito essenziale per lo svolgimento di tale funzione. Dovranno altresì prevedersi alcune incompatibilità per il collaudatore. Nel caso di conferimento in concessione di costruzione e gestione, in luogo della figura del collaudatore in corso d'opera occorrerà prevedere, per tutte le fasi di realizzazione dell'opera, una funzione di alta vigilanza svolta dall'amministrazione titolare del

lavoro tramite il responsabile del procedimento. Al termine dei lavori dovrà essere svolto il collaudo dell'opera da parte di un soggetto diverso.

12. PUBBLICITÀ.

Oltre alla specifica, puntuale applicazione del dettato della legge n. 241 del 1990 da parte delle pubbliche amministrazioni, la trasparenza delle procedure di affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche dovrà essere garantita attraverso il potenziamento delle disposizioni che attualmente disciplinano la pubblicità. La nuova normativa dovrà prevedere l'estensione degli obblighi attualmente vigenti agli appalti di importo inferiore ai 5 milioni di ECU, estendendo tali obblighi anche all'indicazione nei bandi di gara del responsabile del procedimento, nominato ai sensi delle leggi nn. 142 e 241 del 1990, della data e luogo dell'aggiudicazione (che dovrà avvenire pubblicamente), dell'esito dell'aggiudicazione con l'indicazione del direttore dei lavori designato, dei tempi di realizzazione dell'opera e dell'importo aggiudicato al netto del ribasso.

Tali dati dovranno essere pubblicati, con congruo anticipo rispetto al termine per la presentazione delle offerte, sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, sui bollettini ufficiali delle regioni, su un quotidiano a diffusione nazionale e su uno a diffusione locale nel caso di opere al di sopra della soglia comunitaria. Per le opere al di sotto della soglia comunitaria andranno previste le stesse modalità di pubblicità con l'eccezione della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*. Occorrerà prevedere l'obbligo che la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nei bollettini regionali avvenga entro trenta giorni dalla relativa richiesta.

I medesimi dati, ove trattasi di opere di competenza regionale o infraregionale, dovranno essere trasmessi alle unità specializzate regionali che, a loro volta, li trasmetteranno al Consiglio superiore dei lavori pubblici, al quale affluiranno invece direttamente i dati relativi alle opere di competenza statale.

Il mancato rispetto delle norme sulla pubblicità dovrà essere specificamente sanzionato come reato di omissione di atti di ufficio a carico del responsabile del procedimento.

Occorrerà peraltro prevedere una semplificazione delle norme sulla pubblicità per una fascia di opere di piccolo importo connesse alla manutenzione straordinaria dei comuni; in tali casi si potrà prevedere la sola pubblicazione sugli albi pretori dei comuni e su un giornale locale.

13. SISTEMI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE.

Nella nuova normativa l'appalto (da intendersi di sola esecuzione ovvero, nel caso di appalto-concorso, di progettazione ed esecuzione) dovrà costituire il sistema ordinario di affidamento dei

lavori, mentre il ricorso alla concessione dovrà essere ammesso, in conformità alla direttiva 89/440/CEE, soltanto ed esclusivamente allorché alla realizzazione sia associata la gestione delle opere.

Per la scelta del concessionario la normativa comunitaria impone il ricorso alle ordinarie procedure di gara. La nuova normativa dovrà pertanto conformarsi a tale principio.

14. *SCelta DEL CONTRAENTE.*

Nella nuova normativa la licitazione privata dovrà essere la procedura ordinaria per la scelta del contraente, tanto più che con la normativa comunitaria si è consentito il ritorno di tale istituto alla sua veste originaria, secondo la quale la stazione appaltante sceglie le imprese da invitare tra tutti coloro che hanno presentato un'offerta senza essere comunque obbligata ad invitare tutti; al riguardo occorre però determinare un sistema obiettivo per la scelta delle imprese da invitare. Pertanto, ove la licitazione non sia estesa a tutte le imprese munite di idonei requisiti, si potrebbe prevedere che l'amministrazione pubblica inviti alla gara da cinque a venti imprese, selezionate sulla base di punteggi attribuiti a caratteristiche specifiche indicate nel bando di gara (struttura tecnico-operativa, garanzia finanziaria, capacità imprenditoriali, eccetera).

Fermo restando il mantenimento della procedura dell'asta pubblica, per quanto concerne la trattativa privata ad essa potrà ricorrersi soltanto in caso di lavori al di sotto della soglia comunitaria, in casi di effettive situazioni di emergenza e di pericolo e di fatti imprevedibili. Il ricorso a tale forma di aggiudicazione dovrà essere motivato, con chiara assunzione di responsabilità da parte di chi, mediante apposita relazione tecnica, attesti l'esistenza dei presupposti per il ricorso ad essa. Occorrerà inoltre prevedere in ogni caso il possesso da parte dell'affidatario dei requisiti per la partecipazione ad una gara e una limitazione stringente per l'affidamento di lavori complementari e di lotti successivi, vietando la possibilità all'affidatario di un lotto a trattativa privata di ricevere, per « interferenza di cantiere », altri lotti con la medesima procedura, ferma restando naturalmente la possibilità per tale soggetto di concorrere per l'affidamento sulla base di licitazione privata.

15. *CRITERI E COMMISSIONI DI AGGIUDICAZIONE.*

Poiché la nuova normativa dovrà prevedere l'aggiudicazione degli appalti sulla base di progetti esecutivi (ad eccezione dell'appalto-concorso), quali criteri per l'aggiudicazione dovranno ammettersi quelli dell'offerta prezzi unitari e del massimo ribasso, con la predeterminazione da parte dell'amministrazione, in quest'ultimo caso, del limite entro il quale esso deve essere contenuto. Si eliminerebbero pertanto per tutti i tipi di opera i sistemi basati sulle schede segrete e sulle medie.

Per quanto riguarda invece l'affidamento di concessioni di costruzione e gestione e di appalti-concorso dovrà prevedersi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con la pre-terminazione nei bandi di gara dei criteri di aggiudicazione di cui si prevede l'applicazione, eventualmente indicando i pesi da assegnare a ciascuno di essi; in ogni caso al prezzo dovrà essere attribuito un peso sostanziale.

In caso di offerta economicamente più vantaggiosa occorrerà prevedere la costituzione di commissioni aggiudicatrici composte da membri sorteggiati tra appartenenti ad albi professionali sia tecnici che giuridici.

16. ESECUZIONE DELLE OPERE.

Premesso che la nuova normativa dovrà vietare forme fittizie di cooperazione orizzontale tra imprese, assecondando invece associazioni verticali, per quanto concerne il subappalto non pare possibile fare a meno di tale istituto né limitare il ricorso ad esso, in considerazione sia della normativa comunitaria sia della particolare complessità di molti lavori, che non può non comportare esigenze di specializzazione degli operatori. Occorrerebbe peraltro individuare precise garanzie di affidabilità da richiedere ai soggetti subappaltatori (iscrizione all'albo nazionale dei costruttori, garanzie fidejussorie, certificazione della capacità professionale specifica, certificazione antimafia, eccetera), prevedere l'obbligo della elencazione, nella offerta, delle opere che si intendono subappaltare e, una volta affidato il subappalto, imporne la pubblicità con appositi annunci nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, nei bollettini regionali e negli albi pretori dei comuni interessati.

Quanto alle varianti in corso d'opera, premesso che tale fenomeno potrà essere contenuto mediante l'obbligo di conferire l'appalto sulla base del progetto esecutivo – con tutte le garanzie di completezza che ciò comporta –, qualora il loro importo complessivo superi del venti per cento l'importo complessivo dell'opera, si dovrà prevedere il ricorso ad una nuova aggiudicazione.

La nuova normativa dovrebbe prevedere la possibilità per il soggetto appaltante di concedere all'appaltatore una anticipazione sull'importo contrattuale per un valore massimo del venticinque per cento dell'importo. La eventuale concessione dell'anticipazione e la relativa misura dovranno essere indicate nel bando di gara e di tali elementi l'impresa partecipante dovrebbe tenere conto ai fini dell'offerta di ribasso.

Per quanto riguarda il costo delle opere, fermo restando il divieto – già presente nel vigente ordinamento – di revisione dei prezzi, occorrerebbe trasformare il ricorso al prezzo chiuso, come definito dal comma 4 dell'articolo 33 della legge n. 41 del 1986 (prezzo del lavoro al netto del ribasso d'asta, aumentato del cinque per cento per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori) da facoltà in obbligo dell'amministrazione, prevedendosi altresì che l'impresa partecipante alla gara possa tenere conto degli eventuali oneri di revisione eccedenti il cinque per cento in funzione del

cronoprogramma (che deve essere previsto nel capitolato) al momento della presentazione dell'offerta di ribasso.

Al fine di limitare la variabilità dei prezzi di appalto ancorando il rapporto prestazione-prezzo a parametri certi ed uniformi, la nuova normativa potrebbe prevedere la predisposizione da parte delle regioni, per le opere di competenza regionale e infraregionale, di tariffe certe ed omogenee (prezzari regionali) e, sulla base delle medie regionali, la predisposizione da parte del Ministero dei lavori pubblici di un prezzario unico nazionale delle opere pubbliche di competenza statale. Quanto a queste ultime, al momento della redazione del relativo progetto, occorrerebbe tenere conto del prezzo di riferimento relativo alla specifica regione in cui l'opera dovrà essere realizzata.

17. *QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE.*

In attesa della auspicata adozione di una disciplina comunitaria dei sistemi di qualificazione delle imprese, la nuova normativa dovrebbe prevedere per l'iscrizione delle imprese all'Albo nazionale dei costruttori un sistema di qualificazione più selettivo, basato sul principio dello stretto rapporto tra iscrizione in una determinata categoria e specifica capacità tecnico-operativa, individuata, quest'ultima, sulla base di parametri prefissati che non siano solo i lavori eseguiti ma anche parametri qualitativi quali, ad esempio, la capacità finanziaria, le strumentazioni possedute e la manodopera impiegata. Inoltre andrà garantito un controllo costante del mantenimento da parte delle imprese della loro capacità tecnico-finanziaria e, comunque, di tutti i requisiti per l'iscrizione all'Albo medesimo, compreso quello del corretto assolvimento degli obblighi di carattere fiscale. Ciò naturalmente presuppone una revisione dell'Albo immediatamente successiva all'entrata in vigore della nuova normativa. Sostanzialmente il nuovo Albo dovrà costituire un punto di certezza per la pubblica amministrazione in quanto garanzia della qualità delle imprese. In questa ottica dovrà rivedersi la composizione del comitato centrale per l'Albo, privilegiando la componente tecnica rispetto a quella imprenditoriale.

Occorrerà infine prevedere l'iscrizione all'Albo anche di consorzi stabili di imprese, in modo da favorire da un lato il processo di aggregazione della imprenditoria italiana e dall'altro l'aumento della potenzialità imprenditoriale.

18. *FORNITURE PER L'ESECUZIONE DELL'OPERA.*

La nuova disciplina normativa dovrà introdurre metodi efficaci di controllo e di verifica preventiva sulla idoneità dei materiali, componenti e impianti utilizzati dall'appaltatore per l'esecuzione dell'opera.

A tal fine si potrebbe prevedere l'obbligo dell'appaltatore di acquisire materiali, componenti e impianti rivolgendosi ad imprese

che operino attraverso processi produttivi « di qualità », attestata mediante un sistema di certificazione che dovrà essere appositamente istituito e regolato.

19. ESPROPRIAZIONI.

Per assicurare il sollecito avvio dei lavori, occorrerà prevedere che le procedure di esproprio, già predisposte dalle amministrazioni pubbliche, vengano anticipatamente finanziate dalle imprese, le quali dovranno essere rimborsate con il primo stato di avanzamento dei lavori utile.

20. CONCLUSIONE.

Lungo le linee-guida indicate la Commissione intende indirizzare il proprio lavoro legislativo, sulla base delle proposte parlamentari finora presentate e, soprattutto, sulla base dello specifico disegno di legge che il Governo ha già preannunziato e che, si auspica, sarà redatto in conformità agli indirizzi espressi in questo documento, adeguatamente approfonditi grazie all'apporto delle competenze più specificamente tecniche presenti in seno all'apparato governativo.

Una volta varata la nuova normativa il Parlamento dovrà seguirne costantemente il processo attuativo al fine di individuare tempestivamente le necessarie modifiche e integrazioni. A tal fine, più che con le ordinarie procedure conoscitive a disposizione delle Commissioni permanenti, potrebbe più opportunamente, data la rilevanza della materia e le interconnessioni con molti settori istituzionali ed amministrativi, ipotizzarsi l'istituzione di un Comitato permanente paritetico composto di deputati e di senatori. Ciò, oltre a dare maggiore rilievo all'impegno parlamentare sul tema, consentirebbe di proseguire la proficua esperienza di attività conoscitiva svolta congiuntamente dai due rami del Parlamento effettuata con il Comitato paritetico costituito *ad hoc* per la fase istruttoria dell'indagine conoscitiva.

PAGINA BIANCA

**SINTESI DEI DATI RACCOLTI SUI LAVORI AFFIDATI
TRA 1987 E 1992**

(Indagine conoscitiva sulla esecuzione delle opere pubbliche)

PAGINA BIANCA

Premessa.

In ordine alla esecuzione delle opere pubbliche da più parti si sono segnalate gravi disfunzioni: eccessivo ricorso a metodi discrezionali nell'affidamento delle opere, carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, ampio volume di opere incompiute, ricorso indiscriminato alle varianti e alle perizie suppletive che provocano una lievitazione dei costi delle opere medesime.

Anche allo scopo di verificare nel concreto talune di queste disfunzioni, il comitato incaricato dell'indagine ha predisposto un questionario che prevedeva domande sulle modalità di affidamento delle opere (in gran parte eseguite tra il 1987 e il 1992), sul peso percentuale della progettazione affidata all'esterno dell'amministrazione, sugli scostamenti tra consuntivo e preventivo e sull'importo delle perizie approvate. Tale questionario è stato inviato ai seguenti soggetti: Ministeri dei lavori pubblici, dell'ambiente, dei beni culturali, del turismo, dell'interno, della difesa, dei trasporti, della marina mercantile, della pubblica istruzione, di grazia e giustizia, delle poste e telecomunicazioni; Enel, Ente Ferrovie dello Stato, Sip, Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, Anas; Sovrintendenze ai beni architettonici di Roma, Napoli, Milano, Venezia, Torino e Firenze; regioni della Puglia, Abruzzo, Sicilia, Lombardia, Calabria e Basilicata; provincie di Avellino, Reggio Calabria, Genova e Bologna; comuni di Milano, Roma, Napoli, Firenze, Venezia e Torino.

Hanno risposto al questionario, sia pure in taluni casi parzialmente, i Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti, dell'interno e di grazia e giustizia, l'Anas, la Società Autostrade, l'Ente FS, l'Enel, l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, la Sovrintendenza di Napoli, la regione Calabria, le provincie di Genova e Reggio Calabria, i comuni di Milano, Roma, Firenze, Venezia e Torino.

Sulla base dei dati pervenuti sono state predisposte le seguenti due tabelle, la prima delle quali concernente informazioni sulle modalità di affidamento e sulla progettazione esterna, la seconda sugli scostamenti consuntivo/preventivo, sull'importo delle perizie suppletive e sui lavori conclusi.

Della prima tabella emergono le seguenti considerazioni:

la quota elevata di lavori affidati con modalità discrezionali sia in cifra assoluta (28.582,1 miliardi) che in percentuale (59,2 per cento su 48.291,4 miliardi); per modalità discrezionali si sono

considerate non solo la trattativa privata ma anche le concessioni (il cui importo relativo è stato, ove possibile, evidenziato tra parentesi) nonché tutte le forme variamente denominate di gare informali che mancano di requisiti fondamentali di pubblicità;

in tale contesto si evidenzia soprattutto (rispetto alla media complessiva) il ricorso più elevato a tali forme di affidamento per le amministrazioni pubbliche statali e per le società o enti di interesse nazionali (con eccezione dell'Enel) (media del 61,5 per cento); in particolare si può notare come per l'Anas la percentuale di lavori affidati con metodi discrezionali si accresce nel passaggio dalle opere di cui al programma triennale 1985-1987 e al primo stralcio attuativo del piano decennale alle opere previste dalla legislazione speciale (mondiali, Colombiane, Valtellina) e a quelle di cui al terzo stralcio attuativo del piano decennale; per le amministrazioni pubbliche statali si registrano altresì valori più elevati rispetto alle amministrazioni locali per quanto riguarda la percentuale di progettazioni affidate all'esterno; le medesime amministrazioni locali evidenziano altresì un minore ricorso a modalità di affidamento discrezionali (41 per cento).

Nella tabella 2, nella prima colonna, sono riportati il totale dei lavori ovvero il totale dei lavori di importo superiore a 10 miliardi per le amministrazioni statali, a 5 miliardi per i comuni e a 1,5 miliardi per le provincie. Nella seconda colonna si riporta l'importo dei lavori conclusi, ove è stato possibile registrare tale dato, mentre erano di dubbia significatività le informazioni sui tempi di realizzazione. Nella terza colonna si è riportato l'importo dei lavori per i quali si sono registrate variazioni del consuntivo rispetto al preventivo e l'importo delle perizie. Nell'ultima colonna si sono riportati alternativamente gli scostamenti tra consuntivi e preventivi (per lo più registrati in caso di lavori conclusi e quindi comprensivi delle perizie), l'importo delle perizie approvate (soprattutto nel caso di lavori non conclusi) ovvero l'insieme dei due dati.

Da un esame sommario di tali dati si può evidenziare:

complessivamente nel campione raccolto si registra una bassa percentuale di lavori conclusi (1284,7 miliardi su 16407,9 di importo lavori avviati, il 7,8 per cento), più di un terzo delle opere (8182,1 miliardi, il 37,4 per cento) hanno subito scostamenti o varianti le quali a loro volta incidono per quasi un terzo sul valore iniziale delle opere soggette a variazioni (2559,6 miliardi, il 31,3 per cento);

registrano una percentuale assai significativa di lavori con variazione soprattutto i lavori dell'Anas concernenti le Colombiane e la Valtellina e i lavori di alcuni comuni, nonché della società Autostrade; in alcuni casi la percentuale estremamente bassa di lavori con variazioni è da collegare alla modesta quote percentuale di lavori non solo non conclusi ma spesso neanche avviati (si vede il caso dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle ferrovie in concessione); gli importi più alti per le perizie si registrano invece per il Ministero dei lavori pubblici e per i lavori dell'Anas concernenti la legislazione speciale.

Tab. 2 Quadro riassuntivo affidamenti e progettazioni

Ente	Importo lavori considerati	Modello di affidamento/proiezione di spesa di cui a disposizione di cui in mld.		Gare		% di progettazione attuata
	in mld.	in mld.	%	in mld.	%	
ANAS	(1) 8223,7	3234,1	33,3	4389,6	60,8	(7)
	(2) 1269,1	852,3	67,2	416,8	32,8	
	(3) 23	23	100	-	-	
	(4) 555,3	555,3	100	-	-	
	(5) 3165,5	2757,3	87,2	408,2	12,8	
	(6) 4092,8	3523,1	86,1	569,7	13,9	
Totale	17329,4	10945,1	63,2	6384,3	36,8	
Ministero dei Lavori Pubblici						
- Investimenti	5564,1	4457	79,8	1127,1	20,2	66,1
- Manutenzioni	2402,5	1360	56,6	1042,5	43,4	0
		(a) (3615,8)				
		(b) (242)				
Ministero dei Trasporti						
- DG Mot. civili	386,7	384,6	99,5	2,1	0,5	98,2
- Ferrovie in esercizio	2517,6	2038,5	81	479,1	19	85,5
		(10) (1034,8)				
Ministero di Grazia e Giustizia						
- DG Affari civili	53,3	47,1	88,4	6,2	11,6	100
- Amministrazione penitenziaria	76,5	5,5	7,2	71	92,8	NP
Ministero dell'Interno	280,7	280,7	100	(11) 0	0	NP
Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno	897,2	410,3	45,7	486,9	54,3	100
		(20) (340,6)				
Società Anasipade	2937,5	1856,2	63,2	1041,3	35,5	77,2 (83)
Enel	6900	1500	22	5400	78	(14)
Ente F.S.	3552	3054,5	86	497,5	14	91,4
		(15) (2440,3)				
Parziale amministrazioni statali e enti	42317,5	26379,5	62,3	16538	38,5	

segue Tab. 1

Ente	Importo lavoro considerati in mld.	Modello di affidamento/opp. discorsione		Gare		% di progettazione esterna
		in mld.	in %	in mld.	in %	
Comune di Firenze	497,4	239,4 (16) (46)	48	258,9	52	46,4
Comune di Torino	1242,1	622,7 (17) (481,3)	50,1	619,4	49,9	25,8
Comune di Roma	2026	1156 (18) (551,3)	57	870	43	2,3
Comune di Milano (19)	1317,1	146,2	11,1	1170,9	88,9	24,4
Comune di Venezia (20)	78,5	23,5 (21) (16,3)	29,9	55	69,1	NP
Provincia di Reggio Calabria	140,6	14,8	10,5	125,8	89,5	26,7
Provincia di Genova (22)	71,3	0	0	71,3	100	44
Parziale enti locali	5373,9	2202,6	41	3171,3	59	
Totale campione	48291,6	28582,1	59,2	19709,3	40,8	

Legenda tab. 1

1) Lavori per il programma triennale 1985-87 e per il primo stralcio attuativo del piano decennale.

2) Lavori per i mondiali di calcio di competenza ANAS.

3) Lavori per i mondiali di calcio dati in concessione a società autostradali con contributo dell'ANAS.

4) Lavori per le colombiane dati in concessione con contributo dell'ANAS (si ricorda che altri lavori per le colombiane di importo pari a 1002 miliardi sono in esecuzione da parte di società concessionarie autostradali in autofinanziamento).

5) Totale degli affidamenti per i lavori del piano triennale 1991-1993.

6) Lavori di cui al capitolo 709 (adeguamento e ristrutturazione strade) dal 1o gennaio 1990. Gli importi dati a trattativa private comprendono 483 miliardi per la Valtellina e 1040 per le colombiane (il totale dei lavori della colombiane a carico dell'ANAS è di 1062,8 miliardi).

7) È stato segnalato che nel periodo 1987-1992 sarebbero stati affidati ca. 100 incarichi di progettazione.

8) 9) 10) 12) 16) 17) 18) 21) Lavori in concessione.

11) La maggioranza dei lavori è affidata con il sistema del cottimo fiduciario a seguito di gara, tuttavia non assimilabile secondo la dottrina alle licitazioni private.

13) La percentuale si articola in un 68,3 per cento di progettazione date all'interno del gruppo e di un 8,9 per cento di progettazione date all'esterno.

14) Nella relazione si comunica che l'importo delle progettazioni date all'esterno è di peso assolutamente marginale.

15) Concessioni di prestazioni integrate (progettazione ed esecuzione).

19) 22) Non è chiaro se altre all'importo considerato vi sia una quote di lavori dati in concessione.

20) Il dato comprende solo l'insieme dei lavori superiori ai 5 miliardi.

Tab. 2 Scostamenti consuntivi/preventivi, importo precisa e lavori conclusi

Fonte	a) Totale lavori b) Totale lavori di importo inferiore a 10,5, 1,5 mld	Importo lavori conclusi		Importo lavori con scostamenti opzionali (al netto delle variazioni)		a) Scostamenti cons/prev. b) Importo precisa approntato c) a) per lavori conclusi + b) per lavori non conclusi	
		in mld	in %	in mld.	in % sul totale lavori	in mld	in % sul totale lavori
Anas	a) 1062,8 (1) b) 4425,4 (3) c) 4092,8 (4) d) 673,5 (6)	99,5 (2)	9,4	1041,4	38	c) 446,7	42,9
		0	0	1097	24,8	b) 304,2	27,2
		(5)		1318,9	32,2	b) 504,6	38,3
		0	0	577,6	85,8	c) 247,2	42,8
Società Autostrade	b) 3471	162	4,7	1654	47,7	c) 238,3	18
Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno	b) 520,5	19,6	3,8	53,7	11,5	c) 4,9	8,2
Ministero dei Lavori Pubblici	b) 2774,7	675	24,3	849,1	30,6	c) 633,1	74,6
Ministero dei Trasporti: - DG Mot. Civili	a) 238,5	0	0	86,8	36,8	b) 18,5	21,3
- Ferrovie in costruzione	a) 2517,6	259,7	10,3	130,2	5,6	c) 8,1	6,2
Comune di Firenze	b) 102,3	14,8	14,5	78,4	76,6	c) 20,9	26,6
Comune di Venezia	b) 78,5	0	0	21,8	27,8	c) 5,3	24,3
Comune di Milano	a) 1317,1	NP		1215,5	92,3	b) 63,8	5,2
Comune di Torino	b) 543,1	54,1	10	40,7	75,2	c) 1,7	4,2
Provincia di Reggio Calabria	b) 31,2	NP		11	35,2	c) 2,3	20,5
Totale	8184,9	1284,7	7,8 (7)	8182,1	37,4	2559,6	31,3

Legenda tab. 2

- 1) Colombiane.
- 2) Importo delle opere aperte al traffico.
- 3) Piano triennale 1991-1993.
- 4) Cap. 709 (lavori di adeguamento e ristrutturazione) dall'1 gennaio 1990.
- 5) Trattandosi di lavori ripetitivi, il dato non è significativo.
- 6) Valtellina.
- 7) La percentuale è calcolata rispetto a 16.407,9 miliardi, non tenedo conto dei lavori di cui al cap 709 e di quelli di Milano e Reggio Calabria.

Note

Gli importi dell'Anas sono comprensivi delle somme a disposizione (per Iva, espropriazioni ecc.).

Il dato della Società Autostrade non comprende 2180,1 miliardi di lavori effettuati in autoproduzione all'interno del gruppo.

Il dato dell'Ente Ferrovie, per quanto concerne la divisione costruzioni, fa riferimento esclusivamente agli anni 1991, 1992. Il dato rilevante sulle concessioni per prestazioni integrate dovrebbe far riferimento a concessioni già in essere da tempo, in quanto l'ente non ne avrebbe più stipulate di nuove.

Per quel che concerne il Ministero dei trasporti si tratta di lavori affidati dalle Motorizzazione civile per la realizzazione di centri prove per gli autoveicoli, per centri di controllo, per il centro superiore di ricerche e prove sugli autoveicoli, per i servizi tecnici ed elaborazione dati. I lavori sono affidati a trattativa privata nell'ambito di una convenzione quadro con Italedil. Per quel che concerne le ferrovie in concessione si tratta di dati riguardanti 22 ferrovie su 35. Gli importi dei lavori comprendono per lo più concessioni di progettazione ed esecuzione di opere previste della legge finanziaria per il 1986; tali concessioni venivano affidate previa gara informale.

Per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici i dati sono ottenuti sommando gli importi dei provveditorati con quelli delle direzioni generali. Per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia i dati si riferiscono alla Direzione generale degli affari civili, che opera in maniera diretta solo per alcuni tipi di intervento su edifici insistenti nell'area metropolitana di Roma (per altre opere provvedono i comuni e i provveditorati regionali alle opere pubbliche), nonché al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che attua direttamente soltanto opere il cui importo e le cui caratteristiche non richiedono una particolare strutture organizzativa, rimanendo il resto affidato ai provveditorati regionali alle opere pubbliche.

Per quel che concerne le opere del Ministero degli interni, si tratta soprattutto di lavori di piccola manutenzione, rimanendo affidati gli altri al Ministero dei lavori pubblici.

Con riferimento all'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, in base alla legislazione vigente, deriva una competenza residuale dell'Agenzia ad appaltare *ex novo* opere pubbliche in via diretta; i dati si riferiscono pertanto a lavori affidati in precedenza *ex* articolo 138 del testo unico sulle leggi sul Mezzogiorno.