

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 NOVEMBRE 1992

Presidenza del Presidente FRANZA

INDICE**INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE
(Seguito della discussione e approvazione del documento conclusivo)**

PRESIDENTE	Pag. 3, 5
FABRIS (DC)	4
FERRARA Pasquale (Misto-PSDI)	4
FRASCA (PSI), relatore alla Commissione	3, 4
MAISANO GRASSI (Verdi-La Rete)	3
NERLI (PDS)	3
SARTORI (Rifond. Com.)	3

I lavori hanno inizio alle ore 15,20.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

(Seguito della discussione e approvazione)

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

Avverto che la società Autostrade ha inviato una nota integrativa di altra da essa precedentemente trasmessa in risposta al questionario sui lavori pregressi. Conseguentemente, l'allegato al documento conclusivo sarà integrato con i dati contenuti in tale nota.

Prosegue la discussione sullo schema di documento che è già stato illustrato dal relatore, senatore Frasca.

FRASCA, relatore alla Commissione. Il relatore, nel prendere atto delle proposte di modifica esaminate in sede informale, vi acconsente e raccomanda alla Commissione l'approvazione unanime dello schema di documento illustrato.

MAISANO GRASSI. Dichiaro il mio voto favorevole sullo schema di documento conclusivo. Penso che abbiamo fatto un buon lavoro, sono contenta perchè questa iniziativa è stata portata a termine.

NERLI. Il Gruppo del PDS voterà a favore della bozza di documento conclusivo, considerando il lavoro svolto dal Comitato paritetico e da tutta la Commissione 8ª.

Credo che sia un fatto importante che si siano potute evidenziare le indicazioni contenute nel documento: abbiamo messo in luce le *disfunzioni*, ma anche i *meccanismi politici, amministrativi e legislativi* attraverso i quale le disfunzioni e le distorsioni sono state possibili. È importante aver individuato i percorsi mediante i quali si verificano le collusioni politiche e le corruzioni.

Ma il nostro lavoro è importante anche per le indicazioni che fornisce ai fini della predisposizione della nuova normativa in questa materia.

Non mi dilungo: il giudizio che diamo è soddisfacente e pertanto manifestiamo il nostro parere favorevole.

Credo che sarebbe il caso di *promuovere anche una conferenza stampa* per illustrare il nostro lavoro.

SARTORI. Anche il Gruppo di rifondazione comunista si dichiara a favore dello schema di documento. Dobbiamo dare atto che questa Commissione ha lavorato in sintonia e in raccordo collegiale. Il prodotto che è scaturito dal lavoro svolto sicuramente non è perfetto, ma rappresenta un primo segno di volontà politica di cambiare rotta in

ordine a questo complesso problema degli appalti pubblici.

Dobbiamo dare atto ai funzionari della Commissione del notevole supporto che ci hanno offerto per arrivare in tempi rapidi alla stesura dello schema di documento.

A mio avviso, si tratta di un atto sufficientemente completo, anche se dovremo approfondire gli aspetti normativi che esso implica quando affronteremo il disegno di legge.

Potrebbe essere questo anche un momento per rivedere la disciplina delle progettazioni. Vi sono infatti in Italia professionisti che si dedicano alla progettazione come primo ed unico lavoro, mentre vi sono dipendenti di enti pubblici e dello Stato i quali, utilizzando il loro tempo libero, aggiungono alla loro principale attività quella di progettisti, togliendo in tal modo una fetta di lavoro a chi si dedica a questa professione in modo esclusivo.

Dichiaro comunque di consentire sulla opportunità che la Commissione tenga una conferenza stampa.

FABRIS. A nome della democrazia cristiana dichiaro il voto favorevole su questo documento, non senza ringraziare i funzionari della Commissione, che hanno svolto un lavoro egregio, degno della loro preparazione, e tutti i colleghi con i quali si è stabilito un buon rapporto, per fare in modo che, al di là della valutazione su quanto è accaduto, del nostro lavoro rimanesse un utile promemoria. Esso infatti indica una serie di linee guida per la redazione della nuova legge sugli appalti. Confidiamo che il ministro Merloni utilizzi il materiale che abbiamo predisposto, un materiale che, sebbene imperfetto - diceva il senatore Sartori -, è senz'altro indicativo delle tendenze che vi sono nel nostro paese, in vista di una maggiore trasparenza nelle procedure di appalto, che rappresentano un meccanismo necessario della nostra economia.

Anch'io concordo sulla necessità di tenere una conferenza stampa nella quale si possano illustrare i contenuti del lavoro, anche perché mi sembra che abbiamo fatto qualcosa di diverso dalla Camera.

FERRARA Pasquale. Mi associo all'elogio che i colleghi hanno rivolto ai funzionari della Commissione. Come socialdemocratici ci auguriamo che questo documento faccia in modo che si rediga una buona legge sui lavori pubblici, al fine di eliminare le disfunzioni esistenti.

FRASCA, relatore alla Commissione. Esprimo soddisfazione per la convergenza che si è determinata intorno al documento. È la prova che quando il Parlamento vuole fare le cose per bene, vi è ampio spazio per raggiungere l'unanimità (o quasi).

Anch'io ringrazio i funzionari che con il loro contributo ci hanno consentito di pervenire a questi risultati, dimostrando notevole professionalità.

Il lavoro svolto è fortemente positivo. Ora il Parlamento è in grado di procedere all'approvazione di una nuova normativa sugli appalti. A tale proposito, visto che vi sono diversi disegni di legge d'iniziativa parlamentare, esprimo l'auspicio che al più presto anche il Ministro dei

lavori pubblici possa presentare un disegno di legge.

Sono d'accordo infine sull'opportunità di indire una conferenza stampa.

PRESIDENTE. Mi associo alle espressioni di lode testè rivolte ai funzionari della Commissione per il lavoro che hanno svolto.

Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti lo schema di documento conclusivo, nel testo modificato presentato dal relatore, di cui do lettura:

L'8 luglio 1992 la 8ª Commissione permanente (lavori pubblici, comunicazioni) del Senato ha deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, finalizzata ad individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare l'attuale *corpus* normativo, nell'ottica di una semplificazione e di un maggiore coordinamento di competenze e procedure. L'esigenza di tale indagine trae origine dalle gravi disfunzioni che da più parti si sono segnalate in ordine alla esecuzione 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, ricorso indiscriminato alle varianti ed 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 politica e non, evidenziati dalle vicende giudiziarie tuttora in corso.

Avendo anche l'VIII Commissione permanente (ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati deliberato una indagine conoscitiva sulla medesima materia, in base all'articolo 48, comma 7, del Regolamento del Senato 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 enti le risposte a due questionari appositamente predisposti dal comitato stesso: uno inviato a soggetti appaltanti concernenti dati sui lavori appaltati o affidati, tendente a verificare le concrete modalità di applicazione della normativa vigente con riferimento a specifici aspetti (sistemi di realizzazione delle opere, procedure e criteri di aggiudicazione, sistemi di progettazione, varianti in corso d'opera), l'altro riferito ad ipotesi di riordino normativo.

Dalla sintesi dei dati raccolti, pubblicata in allegato, risultano i soggetti che hanno risposto ai questionari, dovendosi in questa sede deplorare il comportamento, in particolare, di alcune amministrazioni dello Stato (ad esempio del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, che negli anni scorsi ha aggiudicato lavori infrastrutturali per importi assai rilevanti) e di altri soggetti (si veda il caso della SIP) che non hanno fornito alla Commissione i dati relativi ai lavori effettuati in tempi recenti.

Profili generali

L'indagine ha sostanzialmente confermato le già evidenziate disfunzioni nell'attuazione della normativa vigente, con particolare riferimento a distorsioni nelle procedure di programmazione della spesa, nella scelta dei contraenti e nella gestione dei contratti: si può pertanto delineare un quadro complessivo di alterazione delle procedure di gara e quindi delle regole del mercato che ha agevolato oggettivamente l'intreccio tra affari e politica; inoltre l'inadeguatezza dei controlli amministrativi tende a scaricare sulla magistratura l'onere più rilevante della difesa della legalità in questo settore.

Dall'esame dei dati acquisiti, riportati in allegato, si è evidenziato in primo luogo l'elevata quota di lavori affidati con modalità discrezionali, sia in cifra assoluta che in percentuale: ciò vale soprattutto per le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi (con una percentuale del 61,5 per cento sul totale dei lavori considerati), mentre per gli enti locali la percentuale di lavori affidati con metodi discrezionali scende al 41 per cento. Al riguardo, tra le amministrazioni pubbliche e con particolare riferimento agli investimenti, si evidenzia una percentuale di lavori affidati discrezionalmente superiore alla media generale per quanto riguarda il Ministero dei trasporti, il Ministero dei lavori pubblici e l'ANAS (per quest'ultima amministrazione ciò vale non solo per i lavori affidati con leggi speciali - e quindi in un contesto di urgenza determinato da tali provvedimenti - ma anche con riferimento ai lavori in attuazione del terzo stralcio attuativo 1991-1993 del piano decennale, l'87,1 per cento dei quali è stato aggiudicato con metodi discrezionali).

Inoltre è da rilevare la bassa percentuale di lavori conclusi sul totale di quelli considerati e l'elevata quota di opere che hanno subito scostamenti tra consuntivo e preventivo o varianti: al riguardo, rispetto a una media del 37,3 per cento di importi variati, occorre evidenziare le punte del 98 per cento riguardante i lavori dell'ANAS per i mondiali di calcio, dell'85,8 per cento concernente i lavori dell'ANAS per la Valtellina e di oltre il 75 per cento per i lavori dei comuni di Torino e Firenze. L'importo delle varianti e degli scostamenti in percentuale sugli importi iniziali variati ha raggiunto di media il 31,3 per cento, cui fa riscontro ad esempio il dato del 74,6 per cento afferente al Ministero dei lavori pubblici e dell'oltre 42 per cento per quel che riguarda i lavori dell'ANAS in ordine ai mondiali di calcio e alla Valtellina.

È altresì da sottolineare che recenti leggi speciali, sollecitate dai precedenti Governi ed approvate dal Parlamento, con particolare riferimento ai mondiali di calcio, alle celebrazioni colombiane, alla ricostruzione post-bellica e post-terremoti hanno consentito una larghissima discrezionalità all'Esecutivo, alle amministrazioni e agli enti pubblici nella destinazione delle risorse, vanificando la ripartizione delle medesime disposta da atti precedenti di programmazione; più in generale, l'impegno in alcune zone del Paese di una cospicua mole di mezzi finanziari ha determinato una situazione di grave squilibrio a danno di altre regioni. Ad esempio va qui ricordato che, secondo le ultime relazioni comunicate al Parlamento, l'importo dei progetti approvati per le opere relative ai mondiali di calcio ammonta a 6.072

miliardi lire, concentrati nelle città che hanno ospitato la manifestazione; per quanto concerne le risorse destinate dallo Stato, dai comuni e dai concessionari per le celebrazioni colombiane si ottiene una cifra di 7.097,8 miliardi per interventi concentrati essenzialmente in cinque regioni. Per gli interventi a favore dei comuni della Valtellina colpiti dalle calamità verificatesi nei mesi di luglio ed agosto 1987 gli stanziamenti avevano raggiunto, al 14 ottobre 1990, la somma di lire 1.055,3 miliardi. Se ci si sofferma unicamente sui lavori dell'ANAS, si può evidenziare come per i mondiali di calcio si siano eseguiti lavori per un importo di 1.269,1 miliardi, concentrati nelle città di Torino, Milano, Udine, Verona, Bologna, Firenze, Roma e Bari e con interventi marginali in Liguria, Friuli, Sicilia e Calabria; si aggiungono altresì lavori dati in concessione che hanno riguardato i tratti autostradali tra Genova e Firenze nonché i collegamenti con Verona, Milano, Torino e Roma. Per quel che concerne le celebrazioni colombiane i lavori dell'ANAS assommano a 1.062,8 miliardi e sono concentrati nelle regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana: ad essi occorre aggiungere lavori per un importo di 4.843,4 miliardi realizzati dalle società concessionarie autostradali sempre nelle medesime regioni. Va ricordato infine che, secondo dati forniti dall'ANAS, nel periodo 1º gennaio 1985-18 luglio 1992 gli importi complessivi pagati dall'Azienda per opere previste dal piano decennale (e che quindi riguardavano anche le medesime regioni interessate da leggi speciali) ammontano a 3.679,7 miliardi.

Le stesse leggi speciali hanno favorito peraltro 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. Dall'indagine e anche emerso come le leggi vigenti consentano il verificarsi di fenomeni di collusione tra imprese e pubbliche amministrazioni che danno luogo al «sistema» dei cosiddetti lotti successivi (affidamento a trattativa privata di un lavoro di modesta entità e quindi aggiudicazione alla medesima impresa, sempre a trattativa privata, di opere di rilevantissimo importo), nonché alla distorsione delle scelte programmatiche dei soggetti appaltanti, i quali recepiscono suggerimenti di imprese e di progettisti tesi alla realizzazione di opere a volte non necessarie e per le quali si è magari già sondata la possibilità di un finanziamento.

Un altro fenomeno distorsivo verificatosi negli anni recenti si riscontra nel ricorso indiscriminato all'istituto della concessione, in taluni casi prevista direttamente dalla legge, strumento attraverso il quale si è potuta esercitare una rilevante discrezionalità delle amministrazioni pubbliche nell'aggiudicazione dei lavori. Delle concessioni hanno beneficiato in molti casi società a partecipazione statale, con il risultato di creare un'area protetta dal mercato che ha funzionato in assenza di regole di trasparenza e come terreno di coltura per fenomeni di intreccio tra affari e politica.

Da un'inadeguata programmazione delle opere e da un'insufficiente progettazione è derivato altresì il frequente ricorso a varianti in corso d'opera e a perizie suppletive che hanno in molti casi stravolto l'originario contratto di appalto, consentendo di aumentare a dismisura

tempi e costi di realizzazione.

L'indagine ha poi evidenziato come gli enti pubblici economici e le società concessionarie di servizi pubblici abbiano potuto, essendo sottratti alla legislazione sugli appalti vigente per le pubbliche amministrazioni, liberamente ricorrere a metodi discrezionali nella scelta delle imprese affidatarie dei lavori ovvero quanto meno non abbiano dovuto soggiacere a sostanziali obblighi di pubblicità.

È inoltre emersa 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.

Altra causa delle disfunzioni applicative della normativa vigente risiede sicuramente nella mancata individuazione di precise responsabilità nell'ambito del procedimento di esecuzione e nelle carenze del relativo apparato sanzionatorio, nonché 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 amministrativi, 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 complessa normativa oggi vigente lungo linee caratterizzate, fondamentalmente, da maggior rigore, trasparenza e chiarezza tenendo conto da un lato delle fonti normative comunitarie sovraordinate e dall'altro 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 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 tra le finalità dell'indagine conoscitiva.

Raccordo tra normativa comunitaria, statale e regionale

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 adeguamenti al fine di evitare incertezze interpretative e vuoti normativi, occorrerà 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. Ed è logico 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 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 a statuto ordinario nell'esercizio della loro potestà legislativa, che potrà comunque esplicitarsi nella normativa di dettaglio.

Per le regioni a statuto speciale, la legge-quadro conterrà norme fondamentali di riforma economico-sociale atte a stabilire principi cui attenersi nell'esercizio delle rispettive competenze.

Tale legge-quadro, intervenendo sui nodi principali del procedimento di realizzazione delle opere pubbliche, dovrà demandare l'attività normativa di attuazione ad appositi regolamenti governativi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Il nuovo complesso normativo costituito dalla legge e dai regolamenti 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 normativo, nel quale si inserirà la legislazione regionale, formerà un «codice delle opere pubbliche» il cui ambito di applicazione è analizzato nel paragrafo seguente.

Ambito di applicabilità della nuova normativa

La nuova normativa dovrà applicarsi all'esecuzione di opere e lavori pubblici in tutti gli specifici ambiti; per ragioni di segretezza potranno prevedersi per alcune tipologie di opere (pensiamo, tra l'altro, alla edilizia carceraria, alle infrastrutture per le forze dell'ordine) 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 e lavori finanziati con il concorso pubblico, nonché 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.

La messa a regime, nella nuova normativa, di procedure di accelerazione della fase autorizzatoria all'esecuzione dell'opera (conferenza di 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, si veda anche oltre).

Programmazione finanziaria

La nuova normativa dovrà prevedere l'inquadramento dell'opera in un programma pluriennale, in funzione delle reali esigenze e disponibilità finanziarie.

Conseguentemente si dovrebbe prevedere l'obbligo di iniziare l'opera solo in presenza di finanziamento per la realizzazione dell'opera medesima nella sua totalità ovvero dei suoi stralci 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.

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 di servizi e prevedere che essa, così come la valutazione di impatto ambientale, prenda in considerazione il progetto di massima. Dovrà essere previsto l'obbligo di partecipazione alla conferenza di servizi per tutte le amministrazioni competenti alla espressione di pareri e al rilascio di visti, autorizzazioni, nullaosta, comprese le sovrintendenze per i beni culturali.

Organi di consulenza e controllo

Le province e le regioni, presso le strutture provinciali del genio civile, 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, nonché gli altri enti pubblici.

Occorrerà attribuire al Consiglio superiore dei lavori pubblici funzioni di sorveglianza 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 dal presidente della giunta regionale presso ciascuno ufficio del genio civile 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 al Consiglio dei relativi dati.

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 7 agosto 1990, n. 241.

Progettazione

La progettazione dovrà articolarsi secondo tre livelli di successive definizioni tecniche, che la legge dovrà analiticamente determinare: preliminare, di massima, esecutiva. L'attività di progettazione deve ricomprendere le necessarie indagini geologiche e geognostiche, nonché gli studi di fattibilità e di impatto ambientale, che possono anche essere affidati a soggetti esterni all'amministrazione, e dei quali tuttavia si assume la responsabilità il soggetto appaltante. Per l'affidamento di opere mediante l'istituto della concessione ovvero nei casi di appalto per progettazione ed esecuzione si può considerare sufficiente il progetto di massima, mentre per gli altri tipi di aggiudicazione è necessario il progetto esecutivo.

La progettazione deve, di norma, essere effettuata dalla stazione appaltante; ove ciò non possa avvenire, potrà essere affidata a professionisti esterni o anche a società di ingegneria, purché in quest'ultimo caso il progetto sia firmato da un professionista abilitato.

In ogni caso, la progettazione dovrà essere affidata a un soggetto diverso dall'esecutore dell'opera, con le procedure di cui alla direttiva 92/50/CEE (appalti di servizi) ovvero individuando altri criteri oggettivi di scelta.

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

Il progettista dovrà rispondere personalmente nei confronti della stazione appaltante delle insufficienze e degli errori dei progetti (ad esempio, nel caso di variante resasi necessaria a seguito di tali insufficienze ed errori, dovrà rispondere per un importo almeno pari ai costi di riprogettazione, salve altre eventuali sanzioni che la legge potrà determinare).

Nel rispetto delle norme vigenti in materia di pubblico impiego le stazioni appaltanti potranno prevedere la corresponsione di incentivi per incarichi di progettazione espletati da tecnici dipendenti dall'amministrazione medesima, che troveranno copertura nelle spese per la progettazione dell'opera. Occorrerà infine prevedere meccanismi di definizione a livello nazionale dei corrispettivi per l'attività di progettazione esterna.

Coperture assicurative e garanzie

Devono essere previsti per il progettista, il direttore dei lavori e l'impresa esecutrice obblighi di copertura assicurativa a tutela dell'amministrazione, che abbiano validità dall'inizio dei lavori fino ad una data successiva alla loro ultimazione. Nel caso di progettazione interna o mista l'onere della copertura sarà in parte a carico del tecnico funzionario incaricato e in parte dell'amministrazione, utilizzando parzialmente gli stanziamenti per la progettazione dell'opera.

È opportuno prevedere, per quanto riguarda l'impresa appaltatrice, la sostituzione dell'attuale cauzione definitiva con una garanzia fidejussoria (bancaria o assicurativa, a scelta dell'appaltatore) a favore del soggetto appaltante, a tutela del puntuale adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto di appalto. La garanzia in parola dovrebbe riguardare il rimborso dei maggiori oneri derivanti all'amministrazione per l'inadempimento o l'inesatto adempimento e dovrebbe avere un'entità - da indicarsi fin nel bando di gara - non superiore al 20 per cento dell'opera in appalto.

Direzione lavori

La direzione lavori di norma è esercitata dalla stazione appaltante pubblica. Nel caso ciò non sia possibile è affidata al professionista esterno già incaricato della progettazione, con la previsione in tal caso dell'obbligo del collaudo in corso d'opera.

Collaudi

Si dovrà stabilire se la figura del collaudatore sia interna o esterna all'amministrazione appaltante, e comunque prevedere che eserciti la professione da almeno dieci anni; si dovranno altresì prevedere alcune incompatibilità. Nel caso di conferimento in concessione, in luogo della figura del collaudatore in corso d'opera occorre prevedere per tutte le fasi di realizzazione dell'opera una funzione di alta vigilanza svolta dall'amministrazione titolare del lavoro o dal responsabile del procedimento. Al termine dei lavori dovrà essere svolto il collaudo dell'opera da un soggetto diverso.

Pubblicità

Oltre alla specifica puntuale applicazione del dettato della legge n. 241 del 1990 da parte di 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.

Inoltre dovranno essere stabiliti obblighi di pubblicità, eventualmente anche con la predisposizione di uno specifico bollettino, per l'affidamento degli incarichi di progettazione e di collaudo.

I dati richiamati dovranno essere pubblicati con congruo anticipo rispetto al termine per la presentazione delle offerte nella *Gazzetta Ufficiale* della CEE, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, nei bollettini ufficiali delle Regioni, in un quotidiano a diffusione nazionale e in 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* della CEE. 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.

Peraltro, per opere di importo ridotto (ad esempio al di sotto di un milione di ECU) potrebbe essere prevista una pubblicità limitata al solo albo pretorio dell'ente committente, in modo da favorire la partecipazione dell'imprenditoria locale che, per l'esecuzione delle opere di più modesta entità, appare la più idonea a garantire la migliore esecuzione dei lavori.

Sistemi di realizzazione delle opere

Nella nuova normativa l'appalto (di norma di sola esecuzione) dovrebbe costituire il sistema ordinario di affidamento dei lavori, mentre il ricorso alla concessione dovrebbe 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.

Scelta del contraente

Nella nuova normativa la licitazione privata dovrebbe costituire la procedura ordinaria per la scelta del contraente, tanto più che con il decreto n. 406 del 1991 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, nel caso di appalti soggetti alla normativa comunitaria, ove la licitazione non sia estesa a tutte le imprese munite di idonei requisiti, si potrà prevedere che l'amministrazione pubblica inviti alle gare da cinque a venti imprese (la cosiddetta «forcella») selezionate sulla base di punteggi attribuiti a caratteristiche specifiche indicate nel bando di gara (struttura tecnico-operativa, garanzia finanziaria, capacità imprenditoriali). Nel caso di appalti per lavori di importo inferiore a 5 milioni di ECU e per quel che concerne la scelta delle imprese da indicare, sarebbe opportuno ricorrere a criteri selettivi di più agevole applicazione.

Fermo restando il mantenimento della procedura dell'asta pubblica, si potrà ricorrere alla trattativa privata soltanto in casi di reale emergenza, di pericolo e di fatti imprevedibili, da valutarsi con maggior rigore ove l'appalto sia superiore alla soglia comunitaria.

Criteri e commissioni di aggiudicazione

La nuova normativa dovrà prevedere l'aggiudicazione degli appalti prevalentemente sulla base di progetti esecutivi e dovrà preferirsi, quale criterio per l'aggiudicazione, il massimo ribasso da verificare attraverso l'offerta dei prezzi unitari. Si eliminerebbero pertanto i sistemi basati sulle schede segrete e sulla media delle offerte. Nel caso di affidamenti o di aggiudicazioni con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dovranno essere predeterminati nel bando di gara gli elementi sulla base dei quali avverrà la comparazione delle offerte, indicando il peso da assegnare a ciascuno di essi. All'elemento prezzo dovrà essere attribuito un peso prevalente, fatta eccezione per quei casi di concessione per costruzione e gestione e di appalti per progettazione ed esecuzione ove accanto al prezzo (che comunque dovrà avere un peso rilevante) possono essere valutate in particolare l'economicità della gestione e il valore tecnico del progetto.

In caso di offerta economicamente più vantaggiosa occorrerà prevedere la costituzione di commissioni aggiudicatrici composte da membri sorteggiati tra iscritti ad albi professionali sia di esercenti professioni tecniche che giuridiche.

Esecuzione delle opere

La nuova normativa dovrà vietare forme fittizie di cooperazione orizzontale tra imprese, nonché la partecipazione alle gare delle imprese allo stesso tempo come singole e come facenti parte di un'associazione temporanea. Dovranno invece essere assecondate le associazioni verticali. Per quanto concerne il subappalto, non pare possibile fare a meno di tale istituto, nè limitare il ricorso ad esso, in considerazione sia della normativa comunitaria sia della particolare complessità della maggior parte dei 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), per i quali, comunque, è chiamato a rispondere l'appaltatore principale dell'opera; occorre altresì prevedere l'obbligo di elencare nell'offerta le opere che si intendono subappaltare e, una volta affidato il subappalto, imporne la pubblicità con appositi annunci nella *Gazzetta Ufficiale*, nei bollettini regionali o negli albi pretori dei comuni interessati.

Quanto alle varianti in corso d'opera, premesso che si tratta di un fenomeno che si può contenere attraverso garanzie di completezza riferite al progetto esecutivo, qualora il loro importo complessivo superi del 20 per cento l'importo complessivo dell'opera, si deve prevedere il ricorso ad una nuova aggiudicazione (e sempre che le varianti stesse non siano dovute a cause imprevedibili).

La nuova normativa dovrebbe prevedere la possibilità per il soggetto appaltante di concedere all'appaltatore, a fronte di idonee garanzie, un'anticipazione sull'importo contrattuale per un valore massimo da stabilirsi nella legge. Un'eventuale concessione della anticipazione e la relativa misura devono 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, occorrerebbe trasformare il ricorso al prezzo chiuso, come definito dal comma 4 dell'articolo 33 della legge n. 41 del 1986, da facoltà in obbligo per l'amministrazione, prevedendosi altresì che l'impresa partecipante alla gara possa tenere conto degli eventuali oneri di revisione eccedenti il 5 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, occorrerà tenere conto del prezzo di riferimento relativo alla specifica regione in cui l'opera dovrà essere realizzata. Dovrebbero essere altresì previste le modalità di individuazione ed aggiornamento, almeno annuale, dei prezzi.

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.

Forniture di materiali

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

A tal fine si potrebbe prevedere l'obbligo per l'appaltatore di acquisire materiali di qualità attestata mediante un sistema di certificazione che dovrà essere appositamente istituito e regolato.

Espropriazioni

Per assicurare il sollecito avvio dei lavori, occorre 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.

Conclusione

Lungo le linee indicate l'8ª Commissione del Senato 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 alle linee direttrici emerse dall'indagine conoscitiva ed espresse in questo documento, adeguatamente approfondite grazie all'apporto delle competenze più specificamente tecniche presenti in seno all'apparato governativo.

ALLEGATO

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

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 paritetico incaricato dello svolgimento 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, per i beni culturali e ambientali, del turismo e dello spettacolo, dell'interno, della difesa, dei trasporti, della marina mercantile, della pubblica istruzione, di grazia e giustizia, delle poste e delle telecomunicazioni; ANAS; Enel, Ente Ferrovie dello Stato, SIP, Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, Società Autostrade; Sovrintendenze ai beni architettonici di Roma, Napoli, Milano, Venezia, Torino e Firenze; regioni Puglia, Abruzzo, Sicilia, Lombardia, Calabria e Basilicata; province di Avellino, Reggio Calabria, Genova e Bologna; comuni di Milano, Roma, Napoli, Firenze, Venezia e Torino.

Hanno risposto in tempo utile 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 Ferrovie dello Stato, l'Enel, l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, la Sovrintendenza ai beni architettonici di Napoli, la regione Calabria, le province 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 relativa alle modalità di affidamento e alla progettazione esterna, la seconda sugli scostamenti tra consuntivo e preventivo, sull'importo delle perizie suppletive e sui lavori conclusi.

Dalla prima tabella emergono le seguenti considerazioni:

la quota elevata di lavori affidati con modalità discrezionali sia in cifra assoluta (28.582,2 miliardi) che in percentuale (59,2 per cento su 48.291,5 miliardi di importo complessivo dei lavori); 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 dei 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 nazionale, 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 accresca 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 di calcio, celebrazioni 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 province. 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 (3.316,8 miliardi su 16.512,9 di importo lavori avviati, il 20,1 per cento), più di un terzo delle opere (8.182,2 miliardi, il 37,3 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 (2.560,5 miliardi, il 31,3 per cento);

registrano una percentuale assai significativa di lavori con variazione soprattutto i lavori dell'ANAS concernenti le celebrazioni 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 quota percentuale di lavori non solo non conclusi ma spesso neanche avviati (si vedano i casi 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 eseguiti in base a leggi speciali.

TABELLA I

QUADRO RIASSUNTIVO DEGLI AFFIDAMENTI E DELLE PROGETTAZIONI

ENTE	Importo lavori (miliardi di lire)	Modalità di affidamento/ aggiudicazione discrezionali		Gare		Percentuale di progettazione esterna
		(miliardi)	%	(miliardi)	%	
ANAS	(1) 8.223,7	3.234,1	39,3	4.989,6	60,7	(7)
	(2) 1.269,1	852,3	67,2	416,8	32,8	
	(3) 23	23	100	-	-	
	(4) 555,3	555,3	100	-	-	
	(5) 3.165,5	2.757,3	87,1	408,2	12,9	
	(6) 4.092,8	3.523,1	86,1	569,7	13,9	
Totale ...	17.329,4	10.945,1	63,2	6.384,3	36,8	
Ministero dei lavori pubblici:						
Investimenti	5.584,1	4.457	79,8	1.127,1	20,2	66,1
		(8) (3.615,8)				
Manutenzioni	2.402,5	1.360	56,6	1.042,5	43,4	-
		(9) (242)				
Ministero dei trasporti:						
- Direzione generale della motorizzazione civile ...	386,7	384,6	99,5	2,1	0,5	98,2
- Ferrovie in concessione	2.517,6	2.038,5	81	479,1	19	85,5
		(10) (1.034,9)				
Ministero di grazia e giusti- zia:						
- Direzione generale affari civili	53,3	47,1	88,4	6,2	11,6	100
- Amministrazione peni- tenziaria	76,5	5,5	7,2	71	92,8	N. P.
Ministero dell'interno	280,7	280,7	100	(11) -	-	N. P.
Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno	897,2	410,3	45,7	486,9	54,3	100
		(12) (340,6)				
Società Autostrade	2.937,5	(13) 1.896,2	64,5	1.041,3	35,5	(14) 77,2
Enel	6.900	1.500	21,7	5.400	78,3	(15)
Ente Ferrovie dello Stato ...	3.552	3.054,5	86	497,5	14	91,4
		(16) (2.440,3)				
Parziale amministrazioni sta- tali ed enti	42.917,5	26.379,5	61,5	16.538	38,5	

(Segue: TABELLA 1)

ENTE	Importo lavori (miliardi di lire)	Modalità di affidamento: aggiudicazione discrezionali		Gare		Percentuale di progettazione esterna
		(miliardi)	%	(miliardi)	%	
Comune di Firenze	498,4	239,5 (17)	48,1 (46)	258,9	51,9	46,4
Comune di Torino	1.242,1	622,7 (18)	50,1 (481,3)	619,4	49,9	25,8
Comune di Roma	2.026	1.156 (19)	57,1 (951,9)	870	42,9	2,3
Comune di Milano (20)	1.317,1	146,2	11,1	1.170,9	88,9	24,4
Comune di Venezia (21)	78,5	23,5 (22)	29,9 (16,3)	55	70,1	N. P.
Provincia di Reggio Calabria	140,6	14,8	10,5	125,8	89,5	26,7
Provincia di Genova	71,3	-	-	71,3	100	44
Parziale enti locali	5.374	2.202,7	41	3.171,3	59	
TOTALE CAMPIONE	48.291,5	28.582,2	59,2	19.709,3	40,8	

1) Lavori per il programma triennale 1985-1987 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 celebrazioni colombiane dati in concessione con contributo dell'ANAS.

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

6) Lavori di cui al capitolo 709 (adeguamento e ristrutturazione strade) dal 1° gennaio 1990. Gli importi dati a trattativa privata comprendono 483 miliardi per la Valtellina e 1.040 per le celebrazioni colombiane (il totale dei lavori delle colombiane a carico dell'ANAS è di 1.062,8 miliardi).

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

8), 9), 10), 12), 16), 17), 18) e 22) 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) Si tratta per 230,5 miliardi di lavori per le celebrazioni colombiane (dati in concessione alla Società Autostrade dall'ANAS e realizzabili, in forza della legge n. 205 del 1989, a trattativa privata in deroga agli strumenti convenzionali), per 174,3 miliardi di lavori aggiuntivi a lavori principali, affidati a trattativa privata alla stessa impresa, per 957,5 miliardi di opere complementari di arredo di lavori principali, per 533,9 miliardi di lavori di manutenzione.

14) 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.

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

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

20) Non è chiaro se oltre all'importo considerato vi sia una quota di lavori dati in concessione

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

TABELLA 2

**SCOSTAMENTI TRA CONSUNTIVI E PREVENTIVI,
IMPORTO PERIZIE APPROVATE E LAVORI CONCLUSI**

ENTE	a) totale lavori b) totale lavori di importo rispetti- vamente supe- riore a 10-5-1,5 miliardi	Importo lavori conclusi (1)		Importo lavori con scosta- menti o perizie (al netto delle variazioni)		a) scostamenti consuntivi pre- ventivi b) importo perizie approvate c) = a) per lavori conclusi + b) per lavori non conclusi	
		miliardi	%	miliardi	% su tot. lav.	miliardi	% su lav. variat.
ANAS	a) 1.062,8 (2)	99,5 (3)	9,4	1.041,4	98	c) 446,7	42,9
	a) 4.425,4 (4)	-	-	1.097	24,8	b) 304,2	27,7
	a) 4.092,8 (5)	(6)	-	1.318,9	32,2	b) 504,6	38,3
	a) 673,5 (7)	-	-	577,6	85,8	c) 247,2	42,8
Società autostrade	b) 3.575,7	2802,1	78,4	1.654,1	46,3	c) 299,2	18,1
Agenzia per lo sviluppo	b) 520,5	19,6	3,8	59,7	11,5	c) 4,9	8,2
Ministero lavori pub- blici	b) 2.774,7	67	24,3	849,1	30,6	c) 633,1	74,6
Ministero dei trasporti:							
- Direzione generale della motorizzazio- ne	a) 238,5	-	-	86,8	36,4	b) 18,5	21,3
- Ferrovie in con- cessione	a) 2.517,6	259,7	10,3	130,2	5,2	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	-	-	21,8	27,8	c) 5,3	24,3
Comune di Milano	a) 1.317,1	n.p.	-	1.215,5	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 Ca- labria	b) 31,2	n.p.	-	11	35,2	c) 2,3	20,9
Totale ...	21.953,7	3.316,8	(8) 20,1	8.182,2	37,3	2.560,5	31,3

1) Ove sia stato possibile rilevare direttamente il dato delle opere concluse si è verificata o meno la presenza del dato concernente l'importo consuntivo dei lavori: ciò comporta che, molto probabilmente, il dato sui lavori conclusi riportato in questa tabella sia sottostimato, in quanto la definizione contabile può seguire con un certo ritardo alla ultimazione delle opere.

2) Celebrazioni colombiane.

3) Importo delle opere aperte al traffico.

4) Piano triennale 1991-1993.

5) Capitolo 709 (lavori di adeguamento e ristrutturazione) dal 1° gennaio 1990.

6) Trattandosi di lavori ripetitivi, il dato non è significativo.

7) Valtellina.

8) La percentuale è calcolata rispetto a 16.512,6 miliardi, non tenendo conto dei lavori di cui al capitolo 709 e di quelli di Milano e Reggio Calabria.

NOTE

Gli importi dell'ANAS sono comprensivi delle somme a disposizione (per IVA, espropriazioni, eccetera). Il dato della Società Autostrade non comprende 2.180,1 miliardi di lavori effettuati in autoproduzione all'interno del gruppo.

Il dato dell'Ente Ferrovie dello Stato, per quanto concerne la divisione costruzioni, fa riferimento esclusivamente agli anni 1991 e 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 dalla 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 dalla 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 struttura organizzativa, rimanendo il resto affidato ai provveditorati regionali alle opere pubbliche.

Per quel che concerne le opere del Ministero dell'interno, 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 delle leggi sul Mezzogiorno.

È approvato.

L'indagine conoscitiva è così conclusa.

I lavori terminano alle ore 15,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA