

# **Il tortuoso cammino verso la qualità delle opere pubbliche in Italia**



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



# CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

dott. ing. Sergio Polese	<i>Presidente</i>
prof. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Segretario</i>
dott. ing. Alessandro Biddau	<i>Tesoriere</i>
dott. ing. Leonardo Acquaviva	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Renato Buscaglia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ugo Gaia	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alcide Gava	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Romeo La Pietra	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Ferdinando Luminoso	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Domenico Ricciardi	<i>Consigliere</i>

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701, fax 06.69767048

[www.tuttoingegnere.it](http://www.tuttoingegnere.it)



## Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

### CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

### COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Il presente testo è stato elaborato e redatto da un gruppo di lavoro composto dal dott. Andrea Appetecchia e dal dott. Fabrizio Pagliano Tajani.

# Sommario

Premessa	pag. 11
1. L'evoluzione del contesto normativo	» 17
1.1. <i>La qualità nelle opere pubbliche</i>	» 17
1.2. <i>Una riforma ancora in itinere</i>	» 27
1.3. <i>La regolamentazione delle varianti</i>	» 33
2. L'impatto della legge 109/94 sulla qualità delle opere pubbliche	» 37
2.1. <i>La fase transitoria di applicazione della legge Merloni (1995-1998)</i>	» 38
2.2. <i>La fase di piena operatività della legge Merloni (2000-2001)</i>	» 53
3. Alcune ipotesi valutative	» 65
3.1. <i>Le osservazioni dei soggetti istituzionali e delle associazioni di categoria</i>	» 65
3.2. <i>Le interviste ai testimoni privilegiati</i>	» 71



# Premessa

Sostenere che il tempo a disposizione per valutare l'impatto della cosiddetta legge Merloni<sup>1</sup> sul sistema dei lavori pubblici non sia stato ancora sufficiente sembra quasi un paradosso se si considera che dalla prima stesura di tale legge ad oggi sono passati oltre nove anni. Eppure è così.

Infatti dal 1994 ad oggi, sebbene sia stata riconosciuta pressoché unanimemente la necessità di rinnovare il quadro normativo di un capitolo della spesa pubblica regolato da norme del XIX secolo, la legge Merloni non ha ancora trovato piena applicazione.

Tra rinvii, ripensamenti, limature e nuovi proponimenti dal 1994 la legge è riuscita ad affermarsi con difficoltà all'interno del complesso e farraginoso meccanismo dei lavori pubblici italiano; è stata una affermazione lenta, iniziata solo a partire dal luglio del 2000 (con l'approvazione del regolamento generale), non ancora perfezionata e che si appresta ad

1. Per *legge Merloni* o anche *legge quadro* (in materia di lavori pubblici), di qui in poi, si intenderà la legge 109/94 e sue modifiche e integrazioni avvenute dal 1994 al 1998, tra cui le più importanti sono la c.d. Merloni bis (legge 216/95) e la versione "definitiva" c.d. Merloni ter (legge 415/98), divenuta attuativa tramite d.p.r. 554/99 e Capitolato 145/2000. Le nuove modifiche apportate alla legge quadro dalla legge 166/02 vengono invece identificate, in questa pubblicazione, tramite il prefisso *nuova* (nuova legge quadro o nuova legge Merloni), in modo da distinguere i due diversi momenti del percorso normativo.

affrontare le conseguenze delle nuove ed ulteriori modifiche normative recentemente approvate.

L'attuazione della legge Merloni, secondo l'opinione di molti osservatori, ha imposto un maggior rigore nella gestione del processo realizzativo, dalla fase di progettazione a quella di esecuzione dei lavori pubblici. Questa nuova impostazione di regole nell'intero settore ha influito, oltre che sulla trasparenza e sull'efficienza del sistema, sull'efficacia di tutto il procedimento, dalla fase di preparazione del bando a quella progettuale fino all'esecuzione dell'opera, migliorando complessivamente la qualità del prodotto, il rispetto dei tempi e dei costi preventivati.

Senza dubbio, però, l'impostazione del complesso delle procedure della legge in questione è piuttosto complicata e sembra essere ispirata da una sorta di "presunzione di colpa" nei confronti di tutti gli attori coinvolti: dalle stazioni appaltanti ai professionisti, dalle società di ingegneria alle imprese di costruzione, i quali sembrano essere chiamati in ogni fase, dall'avvio del procedimento fino alla messa in opera delle costruzioni, a dimostrare la propria estraneità rispetto a possibili illeciti.

Tuttavia, come è meglio descritto nelle pagine che seguono, tale impostazione, seppur rigida, non ha dato luogo ad un'estensione dei tempi di realizzazione delle opere, ma, al contrario, a una generale riduzione, favorendo l'affermazione della trasparenza e della libera concorrenza nelle procedure di affidamento degli incarichi.

Ma se è vero che i procedimenti sono più trasparenti e avanzano più speditamente è anche vero che l'importo ed il numero complessivo dei lavori pubblici realizzati nel contesto della legge Merloni sono ancora molto contenuti, mentre il Paese è ancora in grave ritardo dal punto di vista delle grandi opere infrastrutturali.

Oggi dopo circa due anni di "piena" operatività della legge Merloni è possibile misurare l'efficacia delle regole introdotte e valutarne l'impat-



to sul mercato sotto l'aspetto della qualità ed esprimere critiche e suggerimenti per migliorare gli strumenti legislativi.

L'analisi che segue si basa sulle indagini svolte dalla Corte dei Conti (1994-1997)<sup>2</sup> e dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (1995-1999)<sup>3</sup> che hanno analizzato, prima, il quadro generale delle motivazioni che ha portato alla riforma Merloni (1994), e poi i dati del periodo *transitorio* di applicazione della stessa (fino al 1999). Successivamente sono stati analizzati i dati del periodo *operativo* della Merloni (2000-2001)<sup>4</sup>, a questo proposito è stato fondamentale il lavoro svolto dall'Osservatorio sui lavori pubblici, istituito presso la stessa Autorità.

Sebbene difficilmente comparabili, sia per i diversi universi di riferimento, sia per l'oggetto di rilevazione delle indagini, questi dati offrono un'idea dell'evoluzione del mercato dei lavori pubblici nei suoi vari aspetti dal periodo subito precedente la Merloni ad oggi. In particolare, essi sono utili a realizzare una prima verifica dell'efficacia delle regole introdotte nella fase di progetto.

Uno degli indicatori più importanti per valutare la qualità del progetto è, infatti, l'analisi della quantità e della tipologia delle cosiddette

2. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti, delibera n. 96 del 1997, Relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi.

Indagine intersettoriale della Corte dei Conti, delibera n. 81 del 1998, Relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.

3. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999

4.. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 2000.

Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 2001.

*“varianti in corso d’opera”* intervenute durante la fase esecutiva dell’opera pubblica.

Tra le possibili cause che portano alla redazione di varianti infatti, vi è il manifestarsi di errori e/o omissioni del progetto redatto dal professionista incaricato. Stabilire quanto incida questa voce sui costi e sui tempi complessivi di realizzazione dell’opera, può essere indicativo per verificare la qualità del progetto esecutivo, ultimo elaborato su cui vengono preventivati i tempi d’esecuzione e i costi dell’opera.

Nel 2001 è risultato che la redazione di varianti è stata la causa di sospensione dei lavori per il 16,7% dei casi nei lavori di importo inferiore a 5,3 milioni di euro, e lo è stata per circa l’1,5% dei casi nei lavori superiori a 5,3 milioni di euro (anche se quest’ultimo dato risente della durata dei lavori non ancora terminati e quindi non inclusi nell’analisi dell’Osservatorio).

I lavori nei quali è intervenuta almeno una variante sono stati circa il 40% di quelli comprensivamente monitorati dall’Osservatorio; l’errore progettuale è stato la causa che ha determinato la variante per l’1,3% dei casi nei lavori inferiori a 5,3 milioni di euro e per il 5,5% in quelli superiori allo stesso importo.

Per quanto riguarda la fase realizzativa, negli anni in cui la legge Merloni non era pienamente operativa (1994-1999) le procedure di affidamento dei lavori pubblici si svolgevano per l’80% in deroga alle procedure concorsuali (ossia tramite cottimi fiduciari, trattative private, concessioni non affidate con licitazione privata).

L’operatività della legge Merloni ridimensiona l’incidenza dell’utilizzo della trattativa privata (dal 30% dei bandi nel 1994 passa al 5% nel 2001); la procedura di affidamento maggiormente utilizzata risulta essere il pubblico incanto (dal 2,6% nel ’94 a quasi il 60% per valori di importi sul totale nel 2001).

Grazie ai dati dell'Osservatorio dei lavori pubblici, è anche possibile analizzare a consuntivo i tempi e i costi complessivi delle opere realizzate e così verificarne i distacchi dalle previsioni.

I dati confermano che i tempi complessivi (dall'affidamento alla conclusione dei lavori) sono scesi da 1.977 giorni, negli anni '95-'99, a 1.157 giorni nel 2000-2001, cioè circa 2 anni e tre mesi di meno, nonostante ciò è ancora alta la percentuale (80%) dei lavori nei quali si è registrato uno scostamento dai tempi previsti.

L'incidenza dei tempi amministrativi sul totale della tempistica del processo passa da quasi 47% al 34%, mentre cresce l'incidenza dei tempi di progetto da 31,6% al 48%. Questo sembra significare un generale snellimento delle procedure e una maggiore "familiarità" con le nuove norme da parte delle amministrazioni, a vantaggio di una maggiore incidenza dei tempi di progettazione.

Per quanto attiene lo scostamento in aumento, tra i costi previsti e quelli a consuntivo (dei casi analizzati nel 2000) si evidenzia che nella media esso è compreso nel 20% dell'importo di aggiudicazione.

Questi dati, seppur parziali, forniscono alcuni elementi utili a valutare l'efficacia del quadro normativo introdotto e reso applicabile solo da pochi anni dalla legge Merloni nella materia dei lavori pubblici. È comunque auspicabile che l'attività di raccolta ed elaborazione dei dati da parte dell'Osservatorio sui lavori pubblici sia rafforzata ulteriormente nel prossimo futuro, in modo da consentire di valutare gli effetti delle recenti modifiche apportate dal legislatore sulla materia, che sembrano aver "stravolto" il quadro normativo così faticosamente definito e reso operativo.

*Giovanni Angotti*



# 1. L'evoluzione del contesto normativo

L'evoluzione del quadro normativo in materia di lavori pubblici è molto articolato ed è difficile la valutazione di come le modifiche legislative effettivamente intervengono sul processo programmatico, progettuale e realizzativo delle opere pubbliche, soprattutto a causa dei tempi lunghi con cui vengono recepite e applicate.

Nel presente capitolo si analizza il contesto che precedette la legge Merloni, i punti chiave di questa importante legge e le nuove modifiche intervenute a partire dal 2001. Le evoluzioni normative sono descritte nelle caratteristiche salienti che influiscono sul tema della ricerca, cercando di delineare come si è trasformato, e come potrà trasformarsi, l'intero processo di "produzione" dei lavori pubblici sotto il punto di vista della qualitativo.

## 1.1. La qualità nelle opere pubbliche

La legge Merloni ha aperto una nuova stagione nel settore delle opere pubbliche e ha introdotto notevoli innovazioni per tutti gli operatori del settore: stazioni appaltanti, progettisti e imprese esecutrici, abituati ad attuare le prescrizioni di una legge ottocentesca (la legge fondamentale sui lavori pubblici fino all'emanazione della legge 109/94 risaliva al

1865), hanno dovuto cambiare le procedure, i comportamenti ed interpretare i nuovi principi normativi. Ciò non è avvenuto in modo semplice e numerose sono state le modifiche, le correzioni e le sospensioni intervenute dopo la prima versione della legge; la Corte dei Conti in un'indagine sulla gestione dei lavori pubblici nel 1994<sup>5</sup>, scrive: *“In realtà accanto alla indubbia viscosità di alcune norme, le cause delle difficoltà applicative erano da ricercare soprattutto nel drastico cambiamento di prassi ed etica, che la legge imponeva agli operatori del settore, da tempo abituati alla applicazione di regole elastiche e caratterizzate da ampie deroghe ai principi generali della contrattualistica in ambito nazionale e comunitario”*.

Nel 1992 scoppiava “Tangentopoli” che metteva a nudo i limiti normativi esistenti anche nel settore delle opere pubbliche.

Alla base di quel distorto sistema procedurale vi era un fragile impianto legislativo che, tramite la presenza di numerosi leggi e ‘leggin’, concedeva ampi spazi di movimento per poter aggirare le regole di una sana e corretta amministrazione. La prima falla del sistema derivava da un’inefficiente e carente programmazione che si attuava tramite una progettazione sempre poco definita; quest’ultima doveva, infatti, recepire elasticamente possibili e repentine varianti funzionali dettate più dalle esigenze di bilancio delle pubbliche amministrazioni che non motivi connessi all’operatività dell’opera pubblica. L’intero processo di realizzazione di un’alta percentuale di lavori pubblici, si concretizzava quindi attraverso un vorticoso meccanismo di “varianti” che si traduceva in tempi lunghissimi di realizzazione delle opere, al di fuori di ogni previsione, con continua lievitazione dei costi.

5. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti, delibera n. 96 del 1997, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello stato relativa all’esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi.

La legge 109/94 affronta l'intero sistema delle opere pubbliche riorganizzandolo, anche attraverso una razionalizzazione normativa, cercando di ripristinare *"il senso del rispetto e del trasparente uso delle risorse pubbliche"*<sup>6</sup>.

Senza ripercorrere in questa sede tutti i punti fondamentali della legge 109/94 e delle sue modifiche<sup>7</sup>, si vuole mettere in evidenza come essa abbia determinato una *"rivoluzione"* rispetto al passato, razionalizzando il quadro delle regole prima articolato all'interno di una pluralità di provvedimenti normativi, dettandone di nuove e delineando nuovi profili professionali, con nuove responsabilità.

I principi costitutivi che ispirano la legge Merloni sono indicati nell'art. 1:

- *qualità dei lavori;*
- *efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa;*
- *tempestività, trasparenza e correttezza delle procedure;*
- *rispetto delle norme comunitarie e della libera concorrenza.*

Sostanzialmente tutti questi principi fondamentali concorrono per ottenere il primo obiettivo: la qualità dei lavori.

Nella prima relazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici al Parlamento<sup>8</sup> la qualità viene descritta in questi termini: *"Carattere primario riveste la 'qualità' dell'attività svolta, che permea di sé l'intero complesso normativo, con riferimento sia ai principi generali recati dalla legge stessa, sia alle altre e più specifiche norme di dettaglio e che si pone, nel contempo,*

6. Relazione illustrativa al disegno di legge

7. Si veda a questo proposito anche la pubblicazione del Centro Studi C.N.I. n.24-2001 *"Le nuove regole dei lavori pubblici"*.

8. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999

*come obiettivo primario della riforma. Qualità dell'opera che il legislatore ha inteso non solo come caratteristica del prodotto finale, ma come connotato anche dell'intero processo produttivo, a partire dall'organizzazione dell'impresa che deve utilizzare mezzi idonei ad assicurare la qualità del prodotto finale, anche con riferimento ai criteri di scelta degli interventi e dell'iter relativo alla loro attuazione."*

Per raggiungere questo obiettivo è rilevante l'introduzione di diverse innovazioni: prima fra tutte la programmazione dei lavori, poi la definizione dei livelli di progettazione, e infine (per ordine temporale), la qualificazione delle imprese, il tutto garantito da nuove e più dirette responsabilità per salvaguardare l'amministrazione pubblica.

A rafforzare le funzioni di controllo vengono introdotte due nuove figure istituzionali: il responsabile del procedimento e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di vigilanza.

Distinguendo in fasi il processo produttivo si può dire che in ognuna di queste vi sono degli elementi innovativi tali da generare, secondo l'intento del legislatore, effetti positivi sulla qualità, e stimolare l'abbandono delle regole e dei comportamenti del passato.

### *La programmazione triennale*

La qualità finale di un'opera pubblica parte dalla programmazione, in cui si valuta la fattibilità in base alle esigenze e alle risorse economiche disponibili stabilendo un prezzo chiuso dell'opera, passa attraverso la progettazione, dove alla maggior definizione delle scelte corrispondono minori incertezze e varianti in fase di realizzazione, si materializza nel cantiere, dove prendono forma le scelte precedentemente operate.

Come accennato prima, la mancanza di un quadro programmatico



si manifestava attraverso una generale approssimazione con la quale la realizzazione di un'opera veniva decisa sulla base dei finanziamenti disponibili. Si verificava cioè una progettazione 'rovesciata' che invertiva il naturale processo: studio delle necessità —> programmazione —> stanziamento delle risorse.

Dalle indagini effettuate dalla Corte dei Conti<sup>9</sup> risulta che nessuna delle amministrazioni sottoposte a controllo era esente dalle disfunzioni in materia di programmazione e progettazione.

La legge 109/94 ha ribadito l'importanza della programmazione per definire il costo esatto delle opere da eseguire, perché soltanto quantificando e definendo gli obiettivi a priori è possibile controllare l'efficacia della gestione e verificarne i risultati.

Altre concause di questo fenomeno sono state:

- assenza di una politica a lungo termine (che privilegiava l'uso delle risorse al momento disponibili);
- gli interessi delle imprese, favorite da alcuni tipi di lavori (specialmente quelli in cui la progettazione è affidata alle stesse imprese);
- diverse anomalie contrattuali, che si possono riassumere in una generale indeterminatezza qualitativa, quantitativa e temporale.

La programmazione triennale introduce un nuovo modo di amministrare, fondato sulle reali esigenze dell'amministrazione pubblica, del

9. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti, delibera n. 96 del 1997, Relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi.

Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 81 del 1998, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.

suo territorio e del suo bacino di utenza: si procede alla progettazione sulla base dell'accertata utilità sociale, prima con la redazione di un progetto preliminare (eccezione fatta per i lavori di manutenzione per i quali è sufficiente una stima sommaria dei costi), che contiene le prime indicazioni economiche del valore del progetto. Attraverso questo studio si verifica la disponibilità degli stanziamenti di bilancio, stabilendo un "prezzo chiuso" che diventa la base del progetto definitivo.

### *La fase di progettazione e l'affidamento degli incarichi*

Spesso, prima della legge Merloni, la progettazione si basava su un programma non chiaramente definito, per cui le gare d'appalto erano indette sulla base di una scarsa qualità del progetto.

La legge Merloni definisce tre livelli di progettazione: preliminare, definitivo ed esecutivo. Il contenuto di questi progetti viene specificato nel D.P.R. 554/1999 detto comunemente "regolamento"<sup>10</sup>. Il progetto esecutivo affidato al progettista e non all'impresa, determina con maggiore chiarezza i termini su cui fondare la gara d'appalto.

Vengono definite le regole per gli affidamenti di incarichi professionali, stabiliti limiti di soglia e i requisiti da possedere per partecipare alle gare.

In linea con le direttive della legge, il regolamento stabilisce, in tema di criteri di affidamento, la prevalenza dei criteri qualitativi su quelli economici.

Nel caso di lavori di particolare rilevanza storica, artistica o architettonica, la stazione appaltante per affidare una progettazione all'esterno può ricorrere alla procedura del concorso di progettazione (o al

10. DPR 554/1999.

concorso di idee). Tale procedura già prerogativa di molti paesi europei (vedi la Francia) sia per grandi che per piccoli lavori diventa finalmente anche nel nostro Paese un valido strumento per stimolare la qualità della progettazione.

### *Fase di verifica e approvazione*

La mancanza di verifica dei progetti e dello stato dei luoghi è una delle cause principali dello scatenarsi delle successive patologie del processo a partire dalle disfunzioni in fase di realizzazione. Nelle indagini riferite alla fase precedente l'emanazione della legge 109/94<sup>11</sup> risulta che spesso le amministrazioni incaricate del controllo degli elaborati progettuali hanno commesso gravi inadempimenti (le operazioni di verifica degli elaborati progettuali erano già previste dall'art. 5 del regio decreto 350/1895) giustificandoli con il ricorso all'urgenza, eccezione ammissibile ma indebolita dal riscontro percentuale della pratica sul complesso dei lavori pubblici.

La legge Merloni ribadisce come ogni livello di progettazione debba essere sottoposto a specifiche attività di controllo e verifica e, tramite la definitiva istituzione<sup>12</sup> della Conferenza dei servizi, vuole accelerare il processo di acquisizione dei pareri tecnici.

11. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999;

Indagine intersettoriale della Corte dei Conti, delibera n. 96 del 1997, Relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi.

12. La disciplina della conferenza dei servizi è stata introdotta con la legge 241 del 1990.

## *La fase di affidamento degli appalti*

Le società di costruzione devono possedere l'attestazione di qualità rilasciata da una SOA (Società organismo di attestazione) che certifica il possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare di affidamento lavori<sup>13</sup>.

Questa novità è uno dei passaggi più critici e delicati della riforma, in quanto ha abrogato il vecchio sistema basato sull'Albo nazionale dei costruttori, attribuendo a società private la valutazione di idoneità delle imprese.

Il sistema di realizzazione attraverso l'appalto integrato (progettazione esecutiva più esecuzione dei lavori) può essere utilizzato, ora, solamente per: 1) lavori la cui componente impiantistica o tecnologica incida per più del 50% sul valore dell'opera; 2) per lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici. Questo punto insieme a quello delle concessioni (aventi ad oggetto la progettazione definitiva, esecutiva e l'esecuzione) è particolarmente importante perché riguarda il principio di separazione delle fasi e dei ruoli: progetto, esecuzione e controllo, voluto dal legislatore per garantire maggiore qualità alle singole fasi del processo.

Come afferma la Corte dei Conti<sup>14</sup> la legge quadro ha voluto eliminare le ambiguità che si perpetuavano tramite il proliferare di leggi e "leggine" speciali, ereditate dagli anni 70 e 80, attraverso le quali si indivi-

13. Tale certificazione è necessaria per poter richiedere l'affidamento dei lavori per importi >5.164.159 euro dal 1 marzo 2001, per importi inferiori dal 31 dicembre 2001.

14. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 96 del 1997, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi.

duavano, o addirittura si creavano, concessionari unici (in genere società a partecipazione pubblica) per la costruzione di particolari infrastrutture eludendo i principi di concorrenza. A tale scopo la legge ha riaffermato il principio della previa definizione del progetto, il generale divieto di coincidenza tra progettista ed esecutore ed un ampio ridimensionamento della possibilità di ricorrere alla trattativa privata (art. 24). Tale ricorso deve essere sempre comunicato e motivato all’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. “... *l’affidamento alla trattativa privata è ammesso solo per casi tipici e tassativi. E ciò, non tanto per un rinnovato senso di sfiducia e di sospetto per la trattativa privata, quale sistema che si presta a facili abusi, quanto per il recuperato senso del mercato che favorisce la scelta del miglior contraente se guidato da regole atte ad assicurare la libera concorrenza*”<sup>15</sup>.

### *La fase di realizzazione e collaudo*

Con il sistema di qualificazione delle imprese esecutrici, si persegue la finalità di assicurare qualità al processo costruttivo.

Il nuovo sistema di “prezzo chiuso” disincentiva il prolungamento dei lavori, tramite i vincoli imposti all’ammissibilità delle varianti in corso d’opera si dà maggiore certezza che il costo complessivo dell’opera non subisca imprevisti aumenti.

Altri fattori utili al raggiungimento della qualità sono l’introduzione del sistema di garanzie e responsabilità, che spostano il rischio dal committente al prestatore del servizio (progettista o esecutore), le norme sulla direzione lavori e sui collaudi.

15. Relazione al Parlamento dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999.

Al di sopra delle singole fasi vengono introdotte due nuove figure istituzionali: l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per la vigilanza sui lavori pubblici e il *responsabile unico del procedimento*.

L'importanza di queste figure chiave sta nella consapevolezza dell'importanza del controllo pubblico su vari aspetti del processo realizzativo, controllo indispensabile al fine di perseguire l'obiettivo della qualità.

Fondamentale l'istituzione di un sistema di monitoraggio che ha, oltre alla funzione di controllo, lo scopo di analizzare il mercato delle opere pubbliche, le sue caratteristiche e i suoi fenomeni.

### *L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici<sup>16</sup> ha compiti di controllo sull'economicità di esecuzione dei lavori pubblici, sull'osservanza della disciplina normativa, sulla regolarità e la trasparenza degli affidamenti, e sul sistema di qualificazione.

Le amministrazioni sono obbligate a comunicare all'Osservatorio, istituito presso di essa, tutte le informazioni relative ai bandi di gara d'importo superiore a 150.000 euro.

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sovrintende all'attività di raccolta ed elaborazione dati svolta dall'Osservatorio, e vigila sul sistema di qualificazione dei soggetti esecutori.

16. Si veda anche pubblicazione Centro Studi C.N.I. n. 5/2000 "L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici".

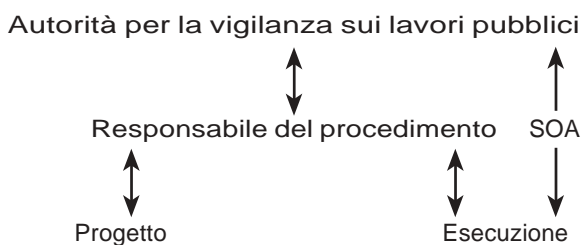
## *Il responsabile del procedimento*

È la figura centrale di tutte le fasi del processo per ogni singolo lavoro inserito nella programmazione triennale. All'amministrazione viene assegnato il compito di garantire il successo dell'operazione, prima controllando la fase progettuale poi quella di affidamento e infine quella di esecuzione dell'opera. Si consideri, che la versione vigente di legge, che introduce questa nuova figura, è del 1998 (legge n. 415) e che il regolamento che ne disciplina l'operatività è solo del 1999 (dpr. 554).

### **1.2. Una riforma ancora *in itinere***

La legge quadro sui lavori pubblici ha avuto un percorso normativo durato circa sei anni (dalla prima versione della legge 109 del 1994 al DM 145 del 2000). Il 21 dicembre 2001, dopo meno di un anno e mezzo, con l'approvazione della legge n. 443, lo scenario normativo delle opere pubbliche ha ripreso a modificarsi.

**Fig. 1 - L'attività di controllo nel processo di realizzazione delle opere pubbliche**



Fonte: Centro Studi CNI, 2002

La strada scelta per la nuova riforma del settore e per dare nuovo impulso e slancio ai cantieri di opere pubbliche è stata avviata attuando principalmente:

- la legge obiettivo (legge n. 443 del 21 dicembre 2001), con relativo decreto di attuazione (n. 190 del 20 agosto 2002), con la quale si intende “sbloccare” una serie di grandi opere pubbliche definite strategiche e di preminente interesse nazionale mediante un “ regime speciale” derogatorio della legge quadro 109/94;
- il Ddl “collegato infrastrutture” divenuto legge n.166/02 (in vigore dal 18 agosto 2002) “Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti” che porta nuove e sostanziali modifiche alla legge quadro (109/94).

### *La legge obiettivo (n. 443/01)*

La legge obiettivo incide su 25 norme fondamentali della legge quadro, modificandole sostanzialmente attraverso procedure derogatorie che puntano alla riduzione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Queste norme speciali di accelerazione verranno applicate ad un elenco di grandi opere definite “*strategiche e di preminente interesse nazionale*” anche se l’impegno del Governo sembra essere quello di generalizzare le nuove procedure a tutte le opere pubbliche.

Tre i punti fondamentali:

1. la revisione delle procedure programmatiche;
2. la revisione dei processi autorizzatori;
3. la revisione delle modalità realizzative.

L’individuazione delle opere strategiche avviene nell’ambito di definizione di un programma, aggiornato annualmente, da inserire nel Do-



*cumento di programmazione economica finanziaria* (DPEF). L'elenco delle opere strategiche è approvato dal *Comitato interministeriale per la programmazione economica* (CIPE), sentite le proposte dei Ministri o delle Regioni-Province autonome interessate.

La legge finanziaria indica ogni anno le risorse disponibili per l'attuazione progressiva del programma integrando le risorse già assicurate da fondi nazionali ed europei e quelle reperibili tramite *project financing*.

Questo profilo programmatorio è stato già adottato con l'approvazione in data 21 dicembre 2001 del 1° *programma delle infrastrutture strategiche*.

Il secondo punto fondamentale riguarda la riforma del procedimento di approvazione mediante l'individuazione di un unico centro decisionale. L'autorità preposta a questo è il CIPE allargato alle Regioni competenti, che si assume le responsabilità delle decisioni finali avendo sentito le valutazioni di tutti i soggetti qualificati interessati, che sono chiamati a proporre motivate varianti e prescrizioni in relazione alla funzionalità dell'opera e alle risorse stanziare.

Il CIPE è competente per l'approvazione del progetto preliminare e di quello definitivo e vigila sull'esecuzione dei progetti approvati.

Il progetto preliminare dev'essere approvato entro 6 mesi, nei quali sono inclusi i tempi per la localizzazione dell'opera e per la valutazione d'impatto ambientale (se richiesta); viene inoltre rivista la disciplina della Conferenza dei servizi nella quale, entro 90 giorni, è prevista la facoltà di tutte le amministrazioni competenti di rilasciare autorizzazioni, proporre prescrizioni e varianti migliorative che saranno poi valutate dal CIPE per l'approvazione del progetto definitivo, che deve avvenire entro 7 mesi.

La riforma delle modalità di esecuzione delle opere, terzo punto, è attuata tramite la valorizzazione del *project financing* (la finanza di pro-

getto)<sup>17</sup>, e l'introduzione di una nuova figura il *general contractor* (il contraente generale).

Il *Project Financing* (P.F.) è una moderna tecnica finanziaria attraverso la quale vengono favorite e sollecitate le formule contrattuali pubblico-privato. Con il P.F. si sfruttano le specifiche capacità finanziarie, manageriali, progettuali e gestionali del settore privato. Il vantaggio per la pubblica amministrazione è il minore rischio, una maggiore dotazione di servizi di qualità da offrire al cittadino e la possibilità di focalizzare i fondi a disposizione verso quei servizi prettamente pubblici. I vantaggi dell'utente sono nell'efficienza dei servizi che la gestione privata dovrebbe in teoria garantire.

La partecipazione di capitali privati viene agevolata per esempio attraverso la modifica della norma che regolava i tempi delle concessioni (viene eliminato il vincolo di 30 anni) e adottando un sistema graduato secondo l'importanza dell'opera.

Il *General Contractor*<sup>18</sup> (G.C.) è il nuovo soggetto introdotto dalla legge obiettivo, come figura chiave del nuovo modo di intendere il processo costruttivo. Sostanzialmente viene visto dai legislatori come un costruttore in grande scala, con adeguate (notevoli) capacità economiche-finanziarie e organico-tecniche. Esso è l'unico responsabile di tutte le fasi, dall'esproprio alla progettazione, fino all'esecuzione, ma si distingue dal concessionario per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita.

Il ricorso al G.C. era previsto, nell'impostazione originaria della legge obiettivo, per tutte le opere elencate, successivamente è stato limitato

17. Già presente nella versione precedente della legge Merloni.

18. Art.1 comma 2f legge n. 443/01: "Delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

a lavori di importo superiore a 250 milioni di euro, con necessità di predisporre interventi unitari e integrati, sia sotto il punto di vista gestionale, che realizzativo.

Il sistema di qualificazione delineato per i G.C. prevede, secondo le ultime novità, la gestione diretta del Ministero delle infrastrutture in modo del tutto autonomo rispetto al sistema generale di qualificazione delle imprese (SOA) che rimane sotto il controllo dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

### *Le modifiche introdotte dalla legge 166/02*

Si analizzano le principali modifiche che la legge 166/2002 ha apportato alla legge quadro nelle singole fasi del processo produttivo precedentemente identificate.

#### Fase di programmazione

Viene specificato che la programmazione triennale dev'essere svolta per i lavori di importo singolo superiore a 100.000 euro.

L'inserimento dei lavori nel programma è subordinato all'approvazione del progetto preliminare solo per lavori superiori a 1 milione di euro, mentre per quelli di importo inferiore è sufficiente uno studio di fattibilità (sempre escludendo i lavori di manutenzione, per i quali rimane sufficiente la stima sommaria dei costi).

#### Fase di progettazione e affidamento degli incarichi

Per i lavori di restauro e manutenzione di beni vincolati viene introdotta come parte integrante del progetto preliminare la redazione, da parte di un soggetto qualificato, di una scheda tecnica.

Anche per gli affidamenti di incarichi di progettazione e attività tecnico amministrative connesse, le società di professionisti e di ingegneria possono riunirsi in consorzi stabili usufruendo di alcuni vantaggi ai fini di partecipazione alle gare.

La soglia sotto la quale il responsabile del procedimento può procedere per gli affidamenti di incarichi fiduciari viene spostata da 40.000 a 100.000 euro.

Viene specificato che la verifica dei vari livelli di progettazione dev'essere di natura tecnica.

Il progetto preliminare di lavori di manutenzione o restauro di beni vincolati (D.lgs 409/99) dev'essere corredato di una scheda tecnica redatta da un soggetto con qualifica di restauratore.

## Fase di affidamento degli appalti e sistemi di realizzazione

Vengono allentati i vincoli precedentemente imposti per la limitazione dell'appalto integrato; i lavori pubblici possono ora essere realizzati mediante contratti di appalto che prevedono la progettazione esecutiva più l'esecuzione dei lavori qualora i lavori siano di importo inferiore a 200.000 euro o superiore a 10 milioni di euro (possibilità precedentemente non previste); qualora riguardino lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici (possibilità già prevista); qualora la componente tecnologica o impiantistica incida per più del 60% del valore dell'opera (prima era per il 50%).

L'appaltatore che partecipa alla gara di appalto integrato deve possedere i requisiti progettuali previsti dal bando o avvalersi di un progettista qualificato che li possenga.

### 1.3. La regolamentazione delle varianti

Il modello procedurale, progettuale e costruttivo che era in vigore prima dell'emanazione della legge Merloni evidenziava gravi fenomeni distorsivi. Esso si presentava, in molti casi, come un processo infinito di progettazione, caratterizzato da innumerevoli varianti che alimentavano sempre il ricorso a nuove risorse economiche.

L'insufficiente definizione progettuale si rifletteva inevitabilmente sulla qualità dell'opera. Essa era dovuta, come già precedentemente osservato, a una scarsa definizione degli obiettivi, finalizzata, spesso, proprio ad avere un progetto elastico, facilmente modificabile a seconda delle esigenze dell'ultimo minuto. Il cantiere era caratterizzato dall'adozione di sospensioni, varianti e riserve o, addirittura da una ridefinizione totale (funzionale e progettuale) degli obiettivi dell'opera pubblica.

Dopo l'introduzione della legge Merloni, le varianti in corso d'opera possono essere ammesse, sentito il progettista ed il direttore dei lavori, esclusivamente qualora ricorra uno dei seguenti motivi:

- 1) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- 2) per cause impreviste e imprevedibili o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- 3) per la presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisi o non prevedibili nella fase progettuale;
- 4) nei casi previsti dall'articolo 1664, secondo comma del codice civile;

- 5) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione.

Tralasciando le prime quattro motivazioni ammesse che possono portare a varianti, ma che non sono preventivamente controllabili, l'unica variabile controllabile è quella della qualità del progetto esecutivo.

La legge quadro, al comma 2 dell'art. 25, individua specifiche responsabilità in capo al progettista<sup>19</sup>: i titolari di incarichi di progettazione sono infatti responsabili per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione.

Particolare attenzione va dunque riposta in tutte quelle procedure di affidamento dove il progetto e l'esecuzione dei lavori non vengono svolte da due soggetti distinti, come per l'appunto nella procedura dell'appalto integrato che è stata di fatto liberalizzata dalla legge 166/2002.

Altro aspetto di cui è stata studiata la possibile correlazione con quello delle varianti è il ribasso d'asta; si è cercato (utilizzando le indagini svolte dalla Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e dalla Corte dei Conti) di verificare l'esistenza di un legame tra il ribasso presentato dall'impresa in fase di aggiudicazione dell'appalto e l'innalzamento del costo stabilito mediante le varianti in corso d'opera.

Il ribasso d'asta è (o almeno dovrebbe essere) un elemento di risparmio di risorse finanziarie per il bilancio della stazione appaltante. Un prezzo d'offerta troppo basso, però, oltre a costituire una distorsione della concorrenza, può anche nascondere il rischio di carenze qualitative dell'opera e di mancato rispetto dei tempi preventivati. Questo rischio

19. Altri riferimenti nel panorama normativo sull'argomento sono all'art.38 della stessa legge e nel DPR 554/99 art.8, art. 15, art. 134 e nel DM 145/2000 art.10 e art.11.

viene tutelato dalle regole che stabiliscono le soglie (aritmetiche) di anomalia delle offerte.

Tuttavia è stato dimostrato<sup>20</sup> come, nel periodo di osservazione (dal 1995 al 1997), ricorrente sia stata la prassi (non solo negli affidamenti a cottimo fiduciario) di finanziarie perizie di variante o suppletive, che hanno completamente assorbito il ribasso d'asta offerto. Tramite questa prassi generalizzata si è nascosta, spesso, una vera e propria "restituzione" all'appaltatore del ribasso offerto. Talvolta tale ribasso è stato addirittura utilizzato per finanziare nuovi lavori, senza che questi siano stati reputati necessari di ricorso a variante.

Nel Quaderno n. 3 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici<sup>21</sup> viene analizzata la possibile relazione tra ribassi di aggiudicazione e varianti in corso d'opera, solo per i lavori già conclusi, relativi all'anno 2000. Questa limitazione (necessaria perché non si possono prendere in analisi lavori non terminati per i quali le variante potrebbero ancora presentarsi) implica la sola analisi dei lavori sotto soglia comunitaria. Infatti al momento della rilevazione, i lavori di maggiori dimensioni, ed importi, necessitando di maggiori tempi di realizzazione, non risultavano ancora terminati.

L'analisi ha dato l'indicazione di una positiva e diretta relazione tra il ribasso d'asta e l'aumento del costo dovuto a varianti in corso d'opera (il

20. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999;

CdC 97: Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 96 del 1997, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi.

21. Il quaderno, pubblicato il 4 febbraio 2003, costituisce un approfondimento dei dati presentati nella relazione annuale 2001 (il periodo di osservazione è il 2000-2001).

risultato, dato da un coefficiente di correlazione, è stato 0,528 su un massimo di 1)<sup>22</sup>. La verifica statistica della presenza di tali comportamenti da parte delle ditte appaltatrici, tese a recuperare il ribasso di gara offerto, è utile per determinare l'esistenza di un fenomeno che tenderebbe, evidentemente, a vanificare gli effetti benefici di un regime concorrenziale.

Dall'analisi<sup>23</sup> rielaborata dal Cento Studi del CNI emerge che nel 21,69% degli interventi è stata recuperata una quota compresa tra uno e oltre due volte il ribasso offerto, il 14% ne ha recuperato una buona parte (tra la metà e tre quarti) il 17,5% la quasi totalità (tra tre quarti e uno), mentre nella maggior parte dei casi è stato recuperato meno della metà (circa 47%). Su questi interventi analizzati il coefficiente di relazione prima descritto è risultato pari 0,628, confermando e rafforzando, quindi, il dato prima riscontrato.

22. Su 482 interventi analizzati, compresi, quindi, tra 150.000 euro e la soglia comunitaria (5,35 milioni di euro) si sono avute varianti che hanno portato a variazioni dell'importo originario in 211 casi (43,7%), tra questi la quasi totalità (201 casi) ha avuto una sola variante e solo 190 (39,4% sul totale degli interventi) ha comportato un aumento dei costi previsti. Analizzando questi ultimi si è dovuto procedere ad un'ulteriore scrematura, dovuta ai dati non esaustivi che discendono dall'uso della trattativa privata come procedura di scelta del contraente (23 casi) e alla non comunicazione della percentuale del ribasso di aggiudicazione (5 casi). Sui 162 casi rimasti è stato scelto di analizzare solo quelli di importo compreso tra 150.000 e 1 milione di euro (142 interventi e cioè l'87,6% degli interventi utili all'analisi) per uniformare l'insieme di riferimento. L'esistenza di una relazione lineare fra le due variabili (l'importo del ribasso e l'importo totale delle varianti) è stata calcolata mediante un coefficiente di correlazione che varia tra -1 e +1, un risultato prossimo allo 0 avrebbe decretato l'assenza di una relazione lineare, un risultato prossimo a -1 avrebbe decretato una relazione inversa (al crescere di una variabile diminuisce l'altra) mentre un risultato prossimo a +1 avrebbe decretato una relazione diretta. Il coefficiente di relazione è risultato +0,528.

23. 1.489 elementi valutabili presenti in banca dati aggiornata ad aprile 2002.



## 2. L'impatto della legge 109/94 sulla qualità delle opere pubbliche

Per l'analisi dei dati si distinguono tre periodi:

- 1) quello identificato come *transitorio* della legge Merloni, cioè quello che va dalla prima edizione del 1994 a quella "definitiva" del 1998, dove sono state analizzate le indagini intersettoriali della Corte di Conti sugli esercizi finanziari dal 1994 al 1997<sup>24</sup> e la prima relazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici<sup>25</sup> in cui si presentava un'indagine svolta nel periodo 1995-1998;
- 2) quello identificato come *operativo* della legge Merloni, dal 1999 al 2001, dove si è ricorso in gran parte ai dati forniti dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nelle relazioni del 2000 e del 2001;
- 3) il periodo *attuale*, in cui sono valutati i primi effetti delle nuove modifiche normative intervenute dal 2001, analizzando i dati raccolti dalla stampa e dalla letteratura disponibile.

24. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 96 del 1997, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi; indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 81 del 1998, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.

25. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999.

## 2.1. La fase transitoria di applicazione della legge Merloni (1995-1998)

Il difficile e tortuoso percorso della legge sui lavori pubblici 109/94 è iniziato il 6 marzo 1994; dopo neanche tre mesi essa viene sospesa con decreto n. 331 del 31 maggio 1994 a causa della sua rigidità e per la mancanza di una disciplina transitoria. La sospensione ha provocato (come afferma la Corte dei Conti) la ripresa dei comportamenti e delle regole presenti prima dell'esplosione della "questione morale".

La legge 109/94 ha subito successivamente due correzioni organiche nel 1995 con la legge 216, che disponeva un regime graduale per l'entrata in vigore delle nuove norme, e nel 1998 con la legge 415 (Merloni ter), la versione definitiva che ha portato poi al regolamento nel 1999 (DPR n. 554).

Gli effetti dei cambiamenti normativi sulle anomalie del settore e sulle patologie riscontrate fino a quel momento possono essere analizzate utilizzando i risultati delle indagini della Corte dei Conti e dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che però si sono dovute scontrare con le difficoltà di reperimento dei dati.

Tali difficoltà evidenziano il malfunzionamento delle amministrazioni pubbliche nella gestione della spesa pubblica; così a riguardo si esprime in questi termini l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici: *"Le fonti di informazione al riguardo non consentono di pervenire ad una ricostruzione esaustiva dell'andamento della spesa per lavori pubblici"*; la Corte dei Conti, invece, afferma: *"... è da sottolineare come i dati e le elaborazioni richieste dalla Corte dei conti riguardano i profili più significativi della fisiologia contrattuale (spesa, sistemi di affidamento, criteri di aggiudicazione, verifiche pre-contrattuali e post-contrattuali, variazioni, progettazioni, collaudi e tempistica), aspetti, a ben vedere, che qualsiasi diligente operatore della materia porrebbe al*

*centro del proprio osservatorio per monitorare la qualità e la correttezza della propria gestione. L'asserita impreparazione dell'amministrazione a fornire i dati e reperire idonee fonti di archivio lascia del tutto perplessi sulla sua capacità di tenere sotto controllo la correttezza della spesa e le eventuali anomalie del proprio operare".*

Su alcuni temi specifici come la selezione dei progettisti, la sicurezza e le varianti, le mancate risposte si dimostrano un fenomeno largamente diffuso che arriva anche al 50%<sup>26</sup>.

Si deve comunque osservare che altri fattori incidono sulle difficoltà di raccolta e analisi dei dati:

- la stessa evoluzione della legge quadro che ha introdotto la figura del *responsabile del procedimento* solo nel 1999 (con il regolamento DPR n.554);
- il fatto che le stazioni appaltanti con sedi in Regioni, o Province autonome, a statuto speciale non sono state in grado di rispondere a quesiti formulati sulla legge quadro nazionale, a causa delle differenti procedure imposte dalle proprie normative regionali.

La dimensione media dell'importo complessivo dei bandi di gara per anno passa da 25.000 miliardi di lire nel 1995 a 45.000 miliardi di lire nel 1998, una costante crescita frenata solo nel 1999 (-7,5%); questo incremento, sia in termini di numero che di importi totali, può essere addebitato alla necessità per le stazioni appaltanti di accelerare l'implementazione dei progetti già definiti, in qualche misura. Si consideri infatti che fino al 31 gennaio 1997 era possibile mandare in gara progetti non ancora

26. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999.

conformi alle disposizioni della legge 109/94<sup>27</sup> e che proprio con l'avvicinarsi di quel termine si è riscontrata un'intensa attività di appalto.

Il mercato dei lavori pubblici nella fase di transizione (1995-1998) è caratterizzato da una netta prevalenza in numero (86%) dei bandi di opere di importo inferiore a 1 miliardi delle vecchie lire (oltre 500.000 euro), e dalla ripresa dei grandi lavori (di importo superiore a 10 miliardi di lire) che nel 1998 raggiungono un ammontare complessivo di 17.660 miliardi di lire.

La percentuale del valore delle opere affidate a progettisti esterni tra il 1995 e il 1997, rilevate dalla Corte dei Conti<sup>28</sup>, evidenzia un progressivo aumento: da 7,53% nel '95 a 14,2% nel 1996 e 27,08% nel 1997<sup>29</sup>. L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici rileva invece che il ricorso alla progettazione esterna negli anni 1995-98 è complessivamente pari al 35,5% (con un 20,7% di mancate risposte).

Nello stesso periodo i bandi di gara con riferimento a progetti esecutivi sono stati il 58,8%, ma sempre alto il numero delle mancate risposte (25,9%).

Riguardo alle modalità di affidamento degli incarichi nel 1995 circa l'81% era affidato con trattativa diretta, mentre il confronto concorrenziale come base per l'affidamento passa dal 9% nel 1995 all'86% nel 1996 e ritornando al 15% nel 1997<sup>30</sup>.

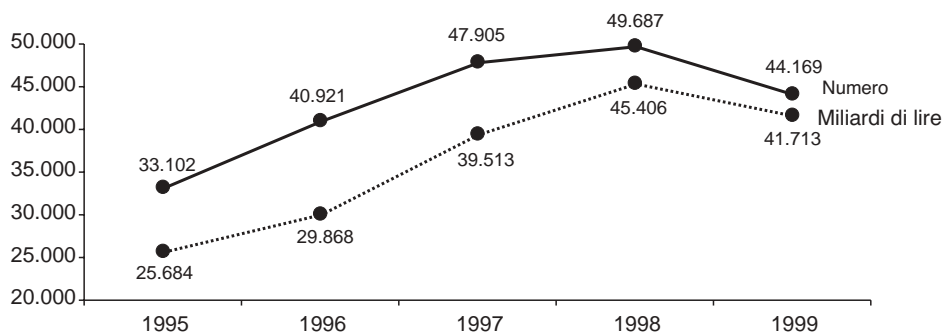
27. Grazie alla proroga istituita con la legge n. 569 del 7/11/1996.

28. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti, delibera n. 81 del 1998, Relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.

29. Dato ancora più significativo se si considera che l'indagine del 1996 e del 1997 è stata limitata alle sole stazioni appaltanti che nel 1995 hanno affidato contratti di lavori pubblici superiori a 10 miliardi di lire.

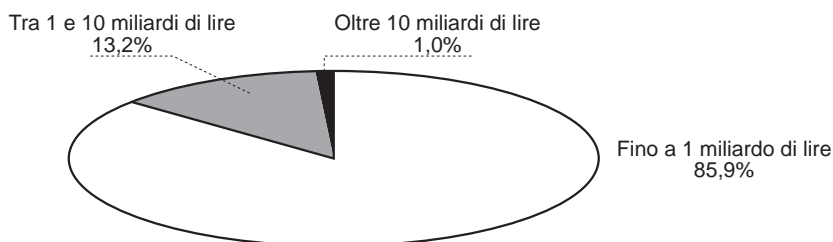
30. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 81 del 1998, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.

**Fig. 2 - Numero e importi dei bandi di gara per lavori pubblici. Anni 1995-1998**



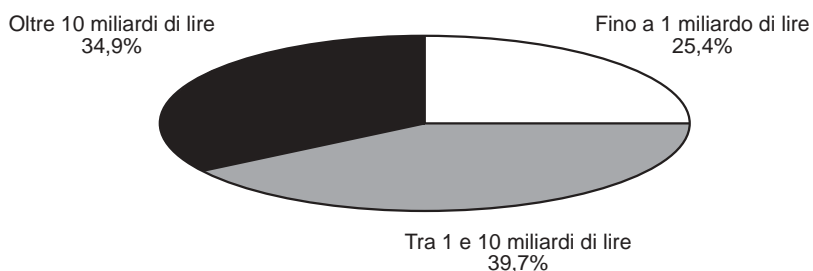
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 3 - Numero dei bandi di gara per classe d'importo. Anni 1995-1999**



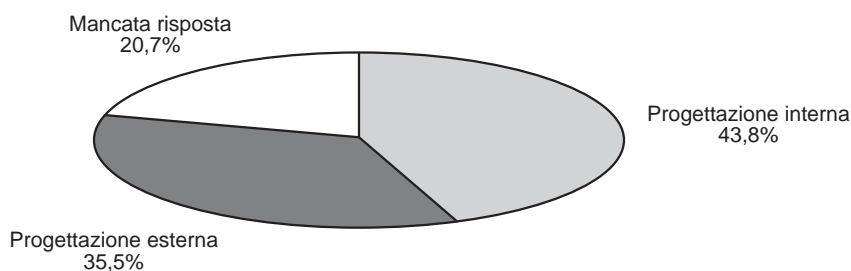
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 4 - Importi complessivi dei bandi di gara per classe d'importo. Anni 1995-1999**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 5 - Incarichi di progettazione nei bandi di gara. Anni 1995-1998**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

In merito alle modalità di selezione del progettista l'indagine dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (relative agli anni 1995-98) rivela solo un 5,7% di casi in cui si è proceduto ad affidamento con pubblicazione di bando mentre il 32% dei progetti è stato affidato mediante analisi dei curriculum, mentre ancora elevatissimo risulta il numero delle mancate risposte (62,3%). Il limite di soglia stabilito dalla Merloni<sup>31</sup> per gli affidamenti di incarichi fiduciari era di 40.000 ecu (leggi *euro*), limite giudicato troppo alto dalla Corte dei Conti<sup>32</sup> in quanto disomogeneo con l'indirizzo comunitario che equipara gli affidamenti di progettazione agli appalti di servizi (questo limite è stato ora spostato a 100.000 euro)<sup>33</sup>.

Dall'analisi finanziaria della spesa effettuata dalla Corte dei Conti<sup>34</sup> emerge che un'altissima percentuale di bandi, compresa tra il 71% e l'87%

31. Art.17 c.12 legge 109/94 come modificata dalla Merloni ter (L. 415/1998).

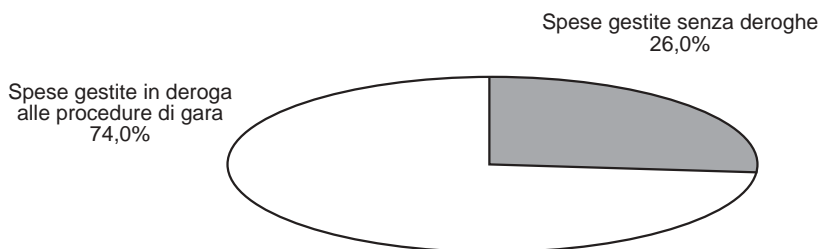
32. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 81 del 1998, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.

33. Legge 166/02.

34. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 96 del 1997, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello

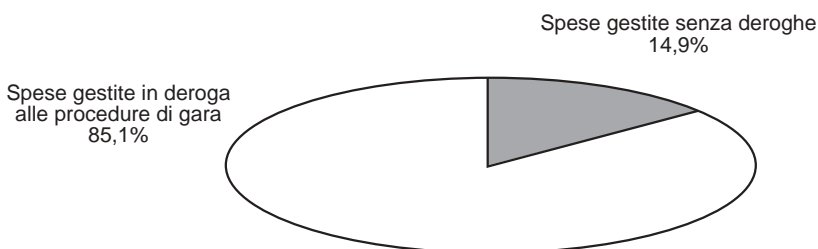
negli anni 1994-1997 è stata affidata con il sistema del cottimo fiduciario (i lavori in economia) o con altri sistemi di affidamento in deroga alle procedure concorsuali.

**Fig. 6 - Incidenza delle commesse affidate in deroga alle procedure concorsuali (cottimi + trattative private + concessioni al netto di affidamenti con licitazione privata). Anno 1994 (val. % sull'importo delle commesse)**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Corte dei Conti

**Fig. 7 - Incidenza delle commesse affidate in deroga alle procedure concorsuali (cottimi + trattative private + concessioni al netto di affidamenti con licitazione privata). Anno 1995 (val. % sull'importo delle commesse)**

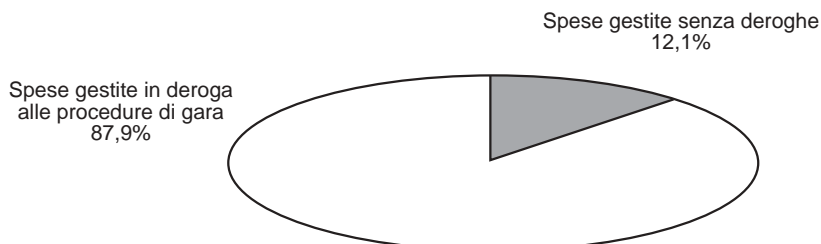


Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Corte dei Conti

*segue nota 34*

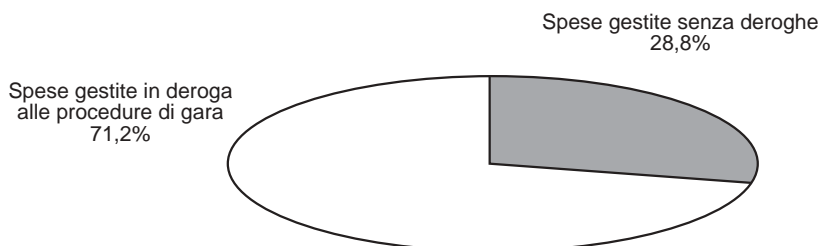
Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi; indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 81 del 1998, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.

**Fig. 8 - Incidenza delle commesse affidate in deroga alle procedure concorsuali (cottimi + trattative private + concessioni al netto di affidamenti con licitazione privata). Anno 1996 (val. % sull'importo delle commesse)**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Corte dei Conti

**Fig. 9 - Incidenza delle commesse affidate in deroga alle procedure concorsuali (cottimi + trattative private + concessioni al netto di affidamenti con licitazione privata). Anno 1997 (val. % sull'importo delle commesse)**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Corte dei Conti

*“L’abuso del ricorso al cottimo fiduciario comporta l’elusione delle regole di trasparenza nella gestione della spesa pubblica e, al tempo stesso, si sostanzia in una distorsione delle regole della concorrenza e dell’economicità”<sup>35</sup>. Particolarmente significativa, in tal senso, la percentuale (rilevata dalla Corte dei*

35. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 81 del 1998, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997, relatore dott. Aldo Carosi.



Conti) che evidenzia il numero degli affidamenti avvenuti senza nemmeno una previa gara informale: il 63%.

Altra distorsione rilevata è il ricorso all'urgenza per giustificare l'adozione di deroghe negli affidamenti. Nella relazione relativa al 1994<sup>36</sup> sono illustrati alcuni casi emblematici, tra essi quello della Italedil (poi Garboli Rep.) società a partecipazione pubblica a cui vennero affidati, tramite un'atipica convenzione-quadro, la progettazione, la direzione lavori, il coordinamento, l'acquisizione dei suoli, e l'esecuzione delle opere di stazioni di controllo autoveicoli e centri prove per la Direzione generale della motorizzazione civile e trasporti. Il carattere di "*assoluta immediatezza*" avrebbe dovuto garantire in tre anni (1971-72-73) l'attuazione del 60% dell'intero programma; la convenzione, poi ricondotta a trattativa privata, si protrasse invece per 23 anni (1971-1994) portando l'originaria previsione di spesa di 2,75 miliardi di lire ad affidamenti che nel complesso ammontarono a 1.279 miliardi di lire.

La legge 109/94 si è ispirata al principio comunitario di libera concorrenza; in base a questo principio, ma con forme ancor più rigorose della normativa comunitaria, l'affidamento a trattativa privata è ammesso solo in casi particolari<sup>37</sup>.

Questa forma di affidamento passa dal 30% nel 1994 al 6% nel 1997. Tuttavia in molte delle amministrazioni controllate dalla Corte dei Conti la trattativa privata non risulta ancora essere diventata marginale. Inoltre se si sommano le risultanze finanziarie della trattativa privata a quelle dei cottimi e delle concessioni a trattativa diretta le percentuali di deroga

36. Indagine intersettoriale della Corte dei Conti delibera n. 96 del 1997, relazione sulla gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994, relatore dott. Aldo Carosi.

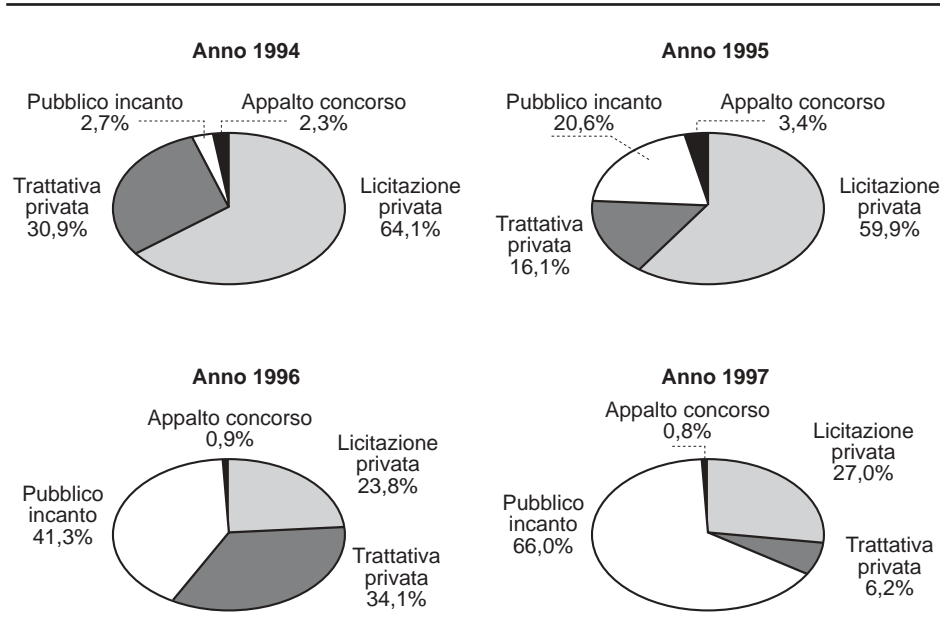
37. L'art.24, comma 1 della 109/94 come modificata dalla Merloni ter (L.415/1998).

al principio di concorsualità salgono a livelli elevatissimi, come precedentemente illustrato.

L'indagine della Corte di Conti ha messo in luce i seguenti fenomeni che si sono verificati nel ricorso alla trattativa privata:

- a) assai limitata frequenza della pubblicazione dei bandi di gara;
- b) enfattizzazioni di ragioni di carattere tecnico o artistico tra i motivi eccezionali giustificativi;
- c) ricorso generico e strumentale a lavori da effettuare nell'ambito di ricerche e studi;
- d) molti affidamenti sono collegati ad opere segrete;
- e) divisione in lotti e stralci per consentire estensioni di contratti.

**Fig. 10 - Incidenza delle diverse procedure di affidamento degli incarichi utilizzate negli appalti di lavori pubblici (val. % sull'importo dell'incarico)**

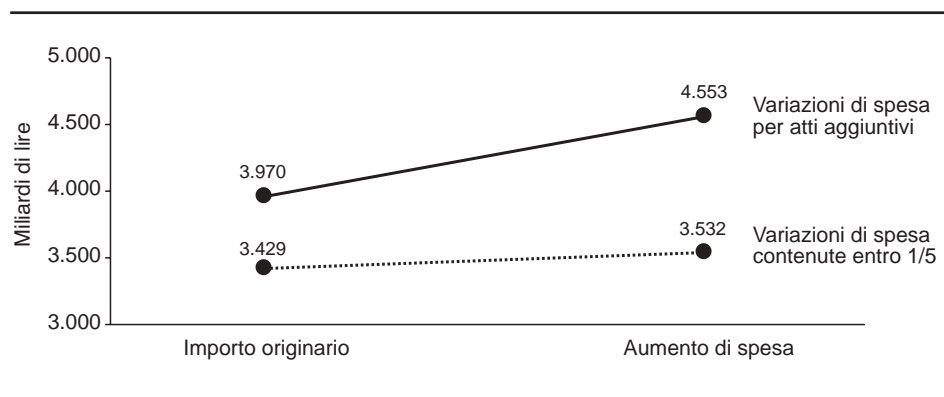


Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Corte dei Conti

Il fenomeno delle variazioni di spesa in aumento rispetto ai programmi e ai progetti originari, può essere dovuto alle perizie di variante, ai contenziosi amministrativi, e alla revisione dei prezzi. L'osservazione di questo fenomeno descritto sia nelle indagini della Corte dei Conti che in quella dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, più volte citate, ha dimostrato la presenza di notevoli disfunzioni. Tra gli artifici più ricorrenti vi è stata la prassi di far rientrare nei limiti di legge (il c.d. 'quinto d'obbligo') la variante formalmente accettata, stralciare la parte eccedente per poi reinserirla in successivi progetti. I nuovi lavori venivano quasi sempre affidati con trattativa privata allo stesso appaltatore con generici richiami a ragioni di interferenza tecnica<sup>38</sup>.

La Corte dei Conti ha rilevato che l'imprecisione progettuale cresce in modo proporzionale alla carenza delle strutture tecniche, con i conse-

**Fig. 11 - Variazioni di spesa dei lavori assoggettati ad aumento nel triennio 1992/1994**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Corte dei Conti

38. Oggi questo è espressamente vietato; l'art.25, comma 4 della L109/94 e s.m.i prevede la risoluzione del contratto qualora questi lavori eccedano 1/5 dell'importo originario.

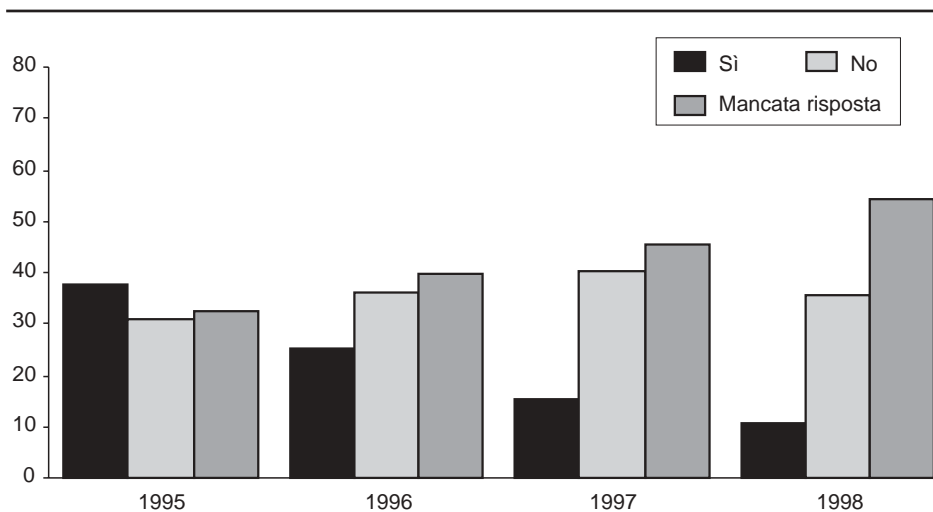
guenti noti effetti incrementativi della spesa pubblica. Il tema delle varianti in corso d'opera, strettamente legato alla qualità del progetto, rappresenta uno dei nodi cruciali e più critici della complessa gestione degli appalti di lavori. L'elevata percentuale di mancate risposte ai quesiti formulati dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sul periodo 1995-1998 è espressione della difficoltà di pronunciarsi su di un fenomeno al centro dell'attenzione e fonte di possibili abusi.

Nei lavori affidati secondo il regime transitorio, rispetto all'entrata in vigore delle disposizioni della legge 109/94, a fronte di una diminuzione degli interventi con variante aumentano le mancate risposte da parte delle stazioni appaltanti. Nei lavori affidati secondo le disposizioni della legge Merloni le mancate risposte passano da una quota del 79,2% nel 1995 al 44,4% del 1998. È interessante notare anche come il passaggio dal regime transitorio a quello Merloni abbia modificato il numero degli appalti con varianti; la media complessiva degli anni 95-98 passa, infatti, dal 20,6% negli appalti a regime transitorio al 15,3% in quelli sottoposti alla previsione della Merloni.

Diminuiscono notevolmente le varianti con un'incidenza superiore al 20% dell'importo iniziale sia negli appalti a regime transitorio (passando da 20,7% nel 1995 a 2,4% nel 1998) che negli appalti a regime Merloni (da 36,3% a 8,4%).

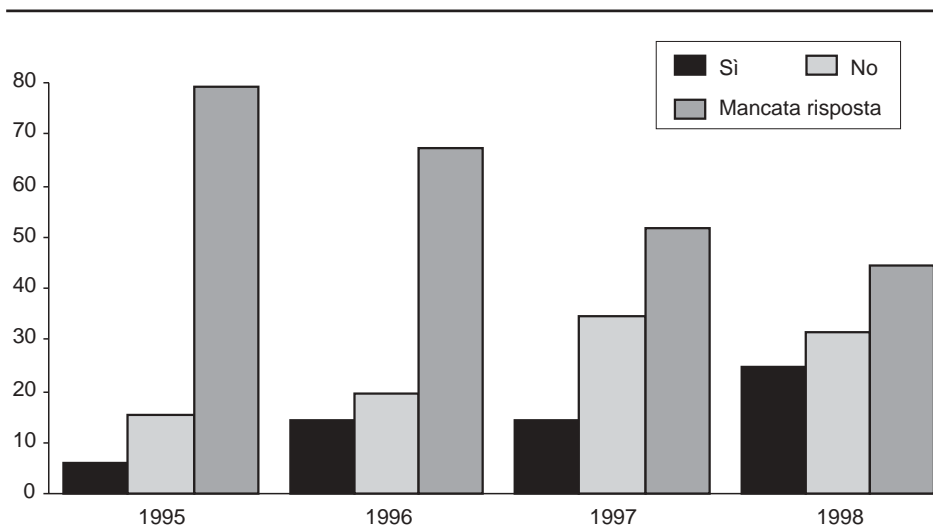
Analizzando la distribuzione delle varianti a secondo della loro incidenza sull'importo di aggiudicazione si nota come quelle che comportano modifiche in aumento comprese entro il 5% crescano di numero con l'applicazione delle disposizioni della legge 109/94: il valore nel '95 era del 12,5% che passa a 42,9% nel '98, segnando una media complessiva del 18,4% per quanto riguarda gli appalti a regime transitorio, mentre negli appalti a regime Merloni passa dal 15% nel '95 a 51,4% segnando una media complessiva del 41,2%.

**Fig. 12 - Presenza di varianti in corso d'opera negli appalti in regime transitorio. Anni 1995-98 (val. %)**



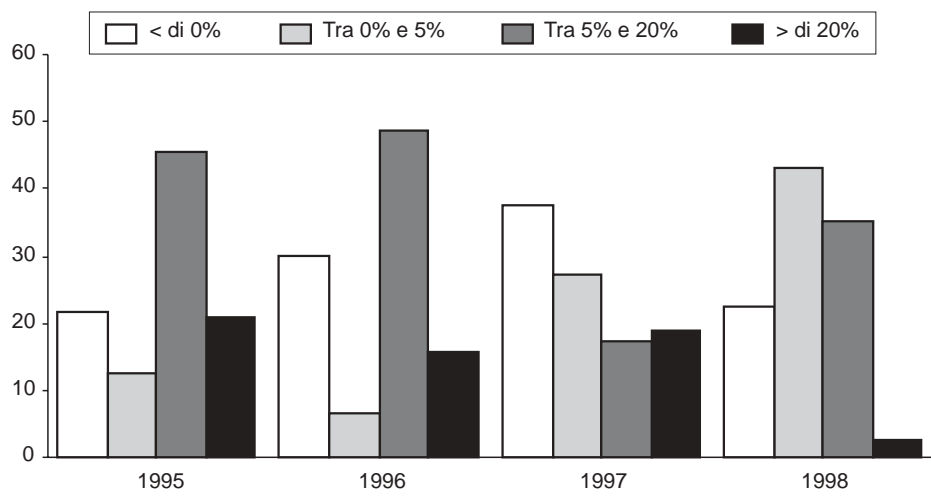
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 13 - Presenza di varianti in corso d'opera negli appalti affidati secondo le disposizioni della legge 109/94. Anni 1995-98 (val. %)**



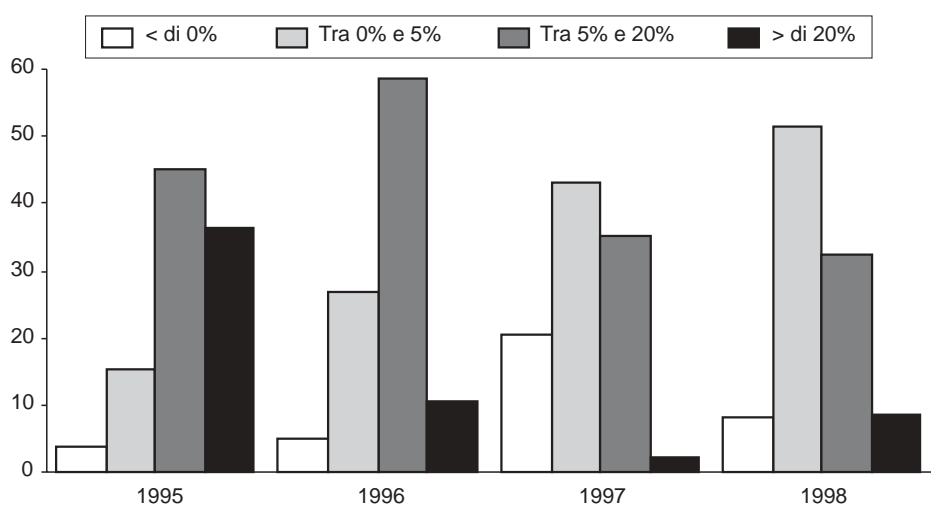
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 14 - Distribuzione delle varianti per incidenza sull'importo negli appalti in regime transitorio. Anni 1995-1998 (val. %)**



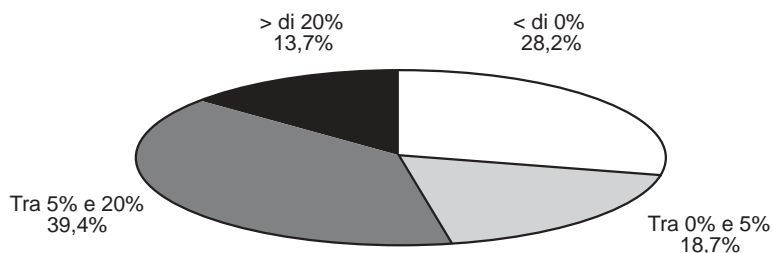
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 15 - Distribuzione delle varianti per incidenza sull'importo negli appalti affidati secondo le disposizioni della legge 109/94. Anni 1995-1998 (val. %)**



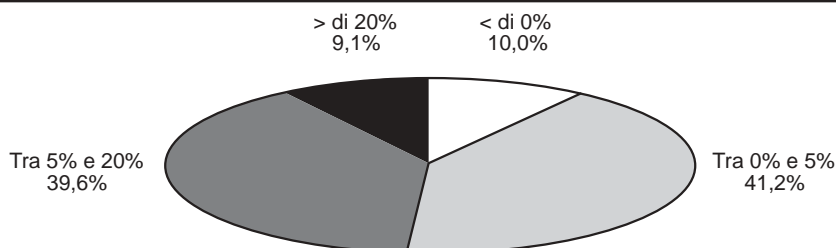
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 16 - Distribuzione percentuale delle varianti per incidenza sull'importo negli appalti a regime transitorio. Media anni 1995-98**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 17 - Distribuzione percentuale delle varianti per incidenza sull'importo negli appalti affidati secondo le disposizioni della legge 109/94. Media anni 1995-98**

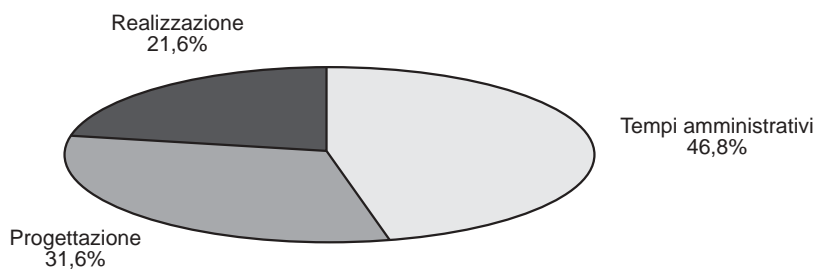


Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

Quando si tratta di appalti a regime “Merloni” risulta evidente come le modifiche si posizionino entro le fasce di variazione stabilite dalla legge quadro. I dati confermano come in tema di varianti gli effetti delle disposizioni della legge 109/94 siano immediatamente riscontrabili.

I tempi amministrativi incidono in media per il 46% dei tempi complessivi della realizzazione delle opere pubbliche. Si consideri, inoltre, che a questo ammontare vanno aggiunti i tempi necessari per predisporre l'opera realizzata all'uso effettivo.

**Fig. 18 - Incidenza percentuale delle varie fasi sui tempi complessivi del processo di realizzazione dei lavori pubblici. Media anni 1995-98**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

I tempi amministrativi incidono maggiormente sulle opere di piccolo importo, infatti tale incidenza risulta essere il 41,7% sul totale dei tempi nei lavori d'importo *oltre 5 milioni* di euro, mentre nella classe di importi *fino a 150.000* euro arriva fino al 60,2%.

Il numero medio di giorni totali necessario per compiere tutte le fasi della realizzazione dei lavori pubblici, dall'affidamento al certificato di collaudo, diviso per fasce di importo (in ecu) degli appalti, risulta essere<sup>39</sup> quanto riportato nello schema seguente:

Meno di 150.000 (ecu)	1.491 gg.
Tra 150.000 e 750.000 (ecu)	1.957 gg.
Tra 750.000 e 1 milione (ecu)	2.427 gg.
Tra 1 e 5 milioni (ecu)	2.563 gg.
Più di 5 milioni (ecu)	2.896 gg.

39. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1998.



Complessivamente il tempo medio risulta essere pari<sup>40</sup>:

Dall'affidamento alla pubblicazione del bando	1.178 gg
Dalla pubblicazione del bando all'approvazione-esito della gara	173 gg
Dall'approvazione-esito della gara allo stato finale dei lavori	626 gg
Dallo stato finale dei lavori al collaudo	433 gg
Totale	2.410 gg

## 2.2. La fase di piena operatività della legge Merloni (2000-2001)

La piena operatività della legge 109/94 è iniziata il 28 luglio 2000, dopo l'entrata in vigore del regolamento generale con decreto di attuazione d.p.r 554 del 21 dicembre 1999; il regolamento insieme alla legge quadro e al capitolato generale d'appalto costituisce infatti complessivamente il nuovo ordinamento normativo dei lavori pubblici.

Attraverso l'analisi dei dati 2000/2001, forniti dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, si possono valutare i risultati ottenuti dalla legge Merloni nel periodo della sua piena operatività. Questi sono i primi dati completi dell'intero processo costruttivo, infatti oltre ai dati relativi alla fase che precede l'aggiudicazione, sono stati analizzati anche i fenomeni riguardanti la fase dell'esecuzione di lavori pubblici appaltati nel 2000<sup>41</sup>.

40. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 1999, riguardante indagini sugli anni 1995/1999.

41. Le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Osservatorio (organo dell'Autorità) le informazioni relative ai lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro (art. 4 comma 17 legge quadro).

Bisogna comunque tener conto che, nella valutazione dei dati sull'esecuzione dei lavori, il possesso dell'attestazione SOA, necessario per la partecipazione delle imprese alle gare, è pienamente operativo solo dal 31 dicembre 2001<sup>42</sup>. I dati finora analizzabili, quindi, non riflettono ancora questo importante e nuovo elemento di valutazione qualitativo.

Nel 2001 si è avuto un complessivo aumento degli interventi banditi rispetto al 2000, sia come numero, 39.168 contro i 38.787 (+5,8%), che come importi, 21,6 miliardi euro contro i 19,5 miliardi euro (+9,8%)<sup>43</sup>.

Nel 2001 il totale degli importi per lavori superiori a 5,165 milioni di euro (10 miliardi di lire) ammonta a 9,81 miliardi di euro e nel 2002 a 11,7 miliardi di euro (+19.3%), la spinta in questo comparto è venuta soprattutto dalle opere di medie dimensioni (quelle sotto i 100 miliardi di lire), le opere di grandi dimensioni (>100 miliardi di lire) hanno infatti registrato una frenata sul totale degli importi pari a -1.6%<sup>44</sup>.

Anche nel 2000 e nel 2001 il mercato dei lavori pubblici risulta caratterizzato da una prevalenza numerica di interventi di importo modesto (inferiori a 500.000 euro), mentre cresce l'incidenza percentuale degli importi dei grandi lavori (superiori a 5,3 milioni di euro) sul totale degli importi banditi passando dal 35% nel periodo di transizione della Merloni (1994-1999) a circa il 45% nel 2001.

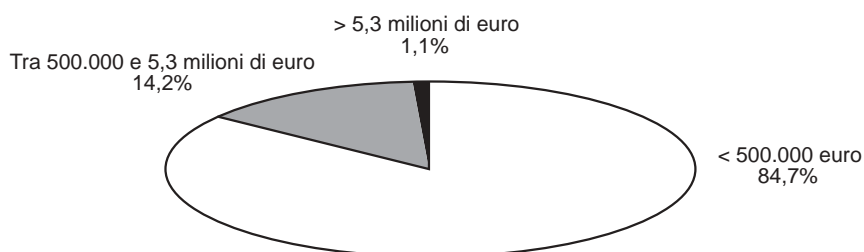
Nella fascia dei grandi lavori (>5 milioni di euro) si distinguono quelli superiori a 15 milioni di euro che pur rappresentando lo 0,36% del numero dei bandi complessivi (285 su 77.985) tra il 2000 e il 2001, detengono una quota del 32,1% sul valore complessivo dei lavori messo a bando (13,21 su 41,14 miliardi di euro).

42. Dpr 34/2000. Per le opere di importo inferiore a 5.164.569 euro è entrato in vigore dal 1-03-01 mentre per le opere di importo inferiore dal 31-12-01.

43. Sono state calcolate tutte le classi di lavoro da <150.000 a >15.000.000 euro.

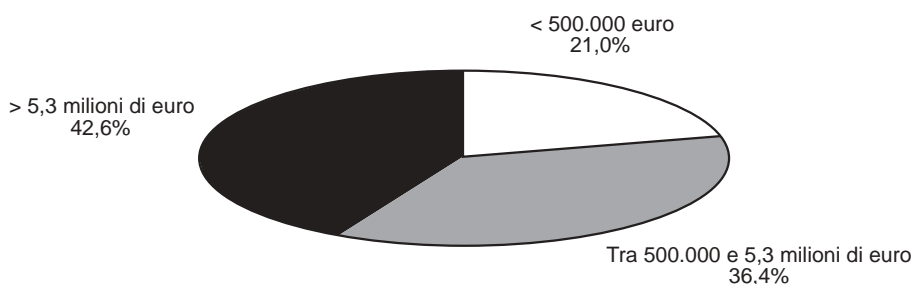
44. Dati Cresme-Sole 24ore.

**Fig. 19 - Numero dei bandi per classe d'importo. Anno 2000**



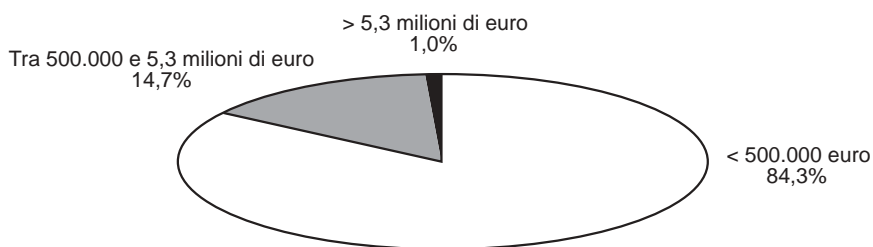
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 20 - Importi complessivi dei bandi per classe d'importo. Anno 2000**



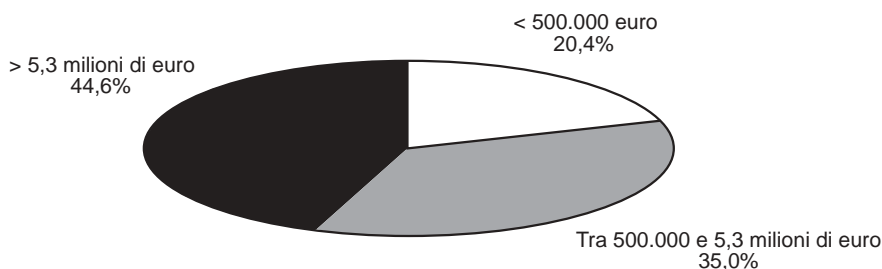
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 21 - Numero dei bandi per classe d'importo. Anno 2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 22 - Importi complessivi dei bandi per classe d'importo. Anno 2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

Nel corso del 2001 la raccolta delle informazioni effettuata dall'Osservatorio ha riguardato sia i nuovi lavori appaltati nel 2001 sia i lavori del 2000 che sono entrati nella fasi successive a quella dell'aggiudicazione<sup>45</sup>.

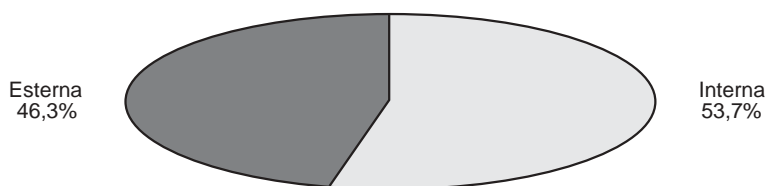
Nel periodo 2000-2001 emerge una leggera tendenza delle amministrazioni e ricorrere maggiormente alla progettazione interna piuttosto che agli affidamenti esterni.

Nel 2000-2001 la procedura di affidamento degli appalti maggiormente utilizzata è sia per numero che per somma degli importi quella del pubblico incanto (52,4% per numero e 66,4% per importi) seguita dalla licitazione privata, e dalla trattativa privata. Il pubblico incanto è la pro-

45. I dati che si presentano sono forniti dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nella Relazione annuale 2000 e in quella 2001; nel 2001 è stato analizzato un campione statistico riguardante 1.020 interventi già analizzati nella relazione 2000 di fascia medio-bassa (tra 150.000 e 5,3 milioni di euro) e tutti i 203 interventi relativi a grandi lavori (>5,3 milioni di euro); in totale (2000+2001) sono stati censiti 11.266 interventi relativi alla scheda A (che contiene i principali dati identificativi del lavoro: anagrafici, economico-finanziari, procedure di selezione e di aggiudicazione), 429 interventi per l'analisi dei costi, 1.840 interventi per l'analisi dei tempi. Il totale delle schede (A+B+C) ricevute dall'Osservatorio negli anni 2000-2001 è di 220.684.

**Fig. 23 - Incarichi di progettazione nei bandi di gara. Anno 2000**

---

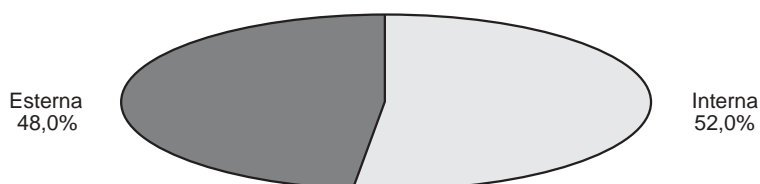


---

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 24 - Incarichi di progettazione nei bandi di gara. Anno 2001**

---



---

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

cedura che garantisce il maggior grado di concorrenza (il numero medio di offerte ammesse è stato nel 2000 di 32 a fronte di 20 nella licitazione privata e 5 nell'appalto concorso) e risulta la più usata in tutte le fasce di importo (esclusi i grandi lavori di importo superiore a 15 milioni di euro che risultano affidati per circa il 50% con licitazione privata), per tutte le tipologie di opera (tranne quelle ferroviarie), da tutte le stazioni appaltanti e in tutte le regioni.

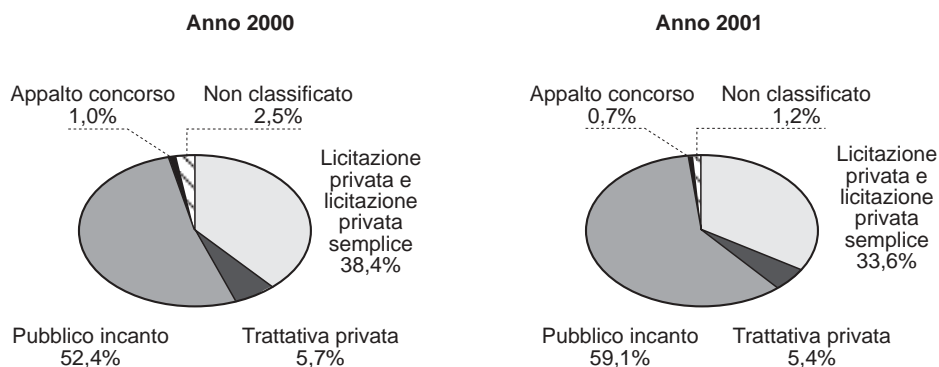
Per quanto riguarda la trattativa privata la legge Merloni ne ha limitato il ricorso ai lavori meno importanti (fino a 300.000 euro) facendola diventare una procedura eccezionale da motivare e comunicare all'Os-

servatorio. I dati confermano il rispetto della connotazione di eccezionalità nell'utilizzo di tale procedura per quanto riguarda gli importi (circa il 5,5%) ma non per il numero (circa 12,7%) dei lavori complessivamente posti in appalto.

Da queste intenzioni e valori si distacca notevolmente il settore dei beni culturali nel quale il ricorso alla trattativa privata interessa il 39% degli interventi e rappresenta il 21,2% degli importi dei lavori di questa tipologia complessivamente posti in appalto<sup>46</sup>.

Nel 2001 il 90% delle risorse economiche è stato assegnato attraverso procedure d'appalto concorsuali. L'appalto integrato (progetto definitivo + esecuzione) per lavori di importo inferiore a 500.000 euro risulta nel 2000 utilizzato in misura molto ridotta.

**Fig. 25 - Incidenza percentuale delle diverse procedure di affidamento dei lavori (secondo l'importo). Anni 2000 e 2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

46. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, anno 2000.

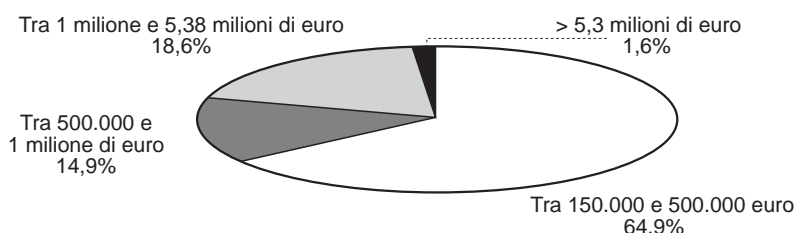
47. 11.905 casi analizzati.

La distribuzione delle varianti per fasce d'importo dei lavori evidenzia come il maggior numero di varianti (64,9%) si concentri nei lavori di importo compreso (tra 150.000 e 500.000 euro).

Per tutti i casi la media di incidenza del valore delle varianti sull'importo lavori è inferiore al 10% (tranne che per la fascia di lavori compresa tra 500.000 e 1 milione di euro dove l'incidenza delle varianti supera il 12%).

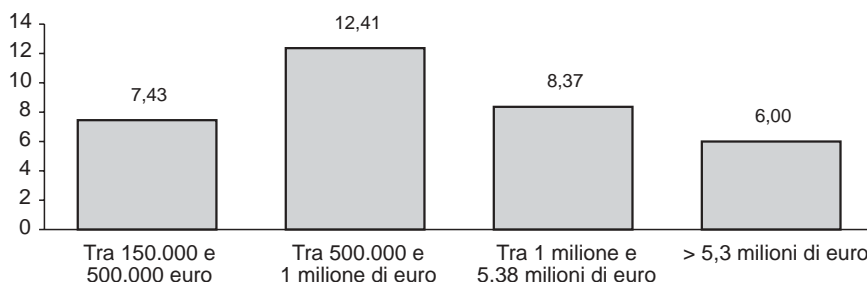
Se consideriamo le sole varianti che hanno determinato aumenti sull'importo dei lavori, gli interventi interessati, nei lavori d'importo inferiore a 5,3 milioni di euro<sup>47</sup>, sono stati il 31,65%, con un importo medio di 51.899 euro che ha inciso per circa l'8,3% sul importo totale dei lavori; nei

**Fig. 26 - Distribuzione delle varianti per fasce d'importo dei lavori. Anni 2000-2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 27 - Valore medio dell'incidenza % dell'importo delle varianti sull'importo totale dei lavori. Anni 2000-2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

*grandi lavori* (quelli d'importo superiore a 5,3 milioni di euro)<sup>48</sup> il 28,24% di interventi ha avuto varianti in aumento, con un importo medio di 1.290.845 euro che ha inciso per circa il 5,9% sul importo totale dei lavori.

Tali incidenze medie sono abbastanza simili per tutte le aree geografiche, ma la lettura degli importi medi degli aumenti mostra, nei *grandi lavori*, un valore molto elevato per le varianti in aumento nel centro Italia (3,7 milioni di euro su una media nazionale di 1,2 milioni di euro). Si noti come sia inferiore l'incidenza media delle varianti nei grandi lavori rispetto alla categoria di lavori di importo inferiore. Tale elemento può essere in parte correlato al fatto che i lavori di importo più consistente hanno necessità di un maggiore lasso di tempo per essere monitorati fino alla loro completa realizzazione.

Sia per la fascia di grandi lavori che per quella di importo inferiore a 5,3 milioni di euro, tra le cause che hanno portato alla necessità di predisporre varianti in aumento emerge l'elevata incidenza di quelle relative alla voce espressa dal comma 1/c dell'art. 25 della legge 109/94 (ossia cause dovute a difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti)<sup>49</sup>.

Per le varianti dovute a errori del progetto esecutivo (c. 1/d art. 25 della legge 109/94) si passa, invece, da una media di incidenza del 6,0% per i *grandi lavori* al 9,5% per lavori di importo inferiore a 5,3 milioni di euro.

La causa che maggiormente determina il manifestarsi di varianti in aumento è da sottoscrivere al comma 3 dell'art. 25 della legge 109/94<sup>50</sup>.

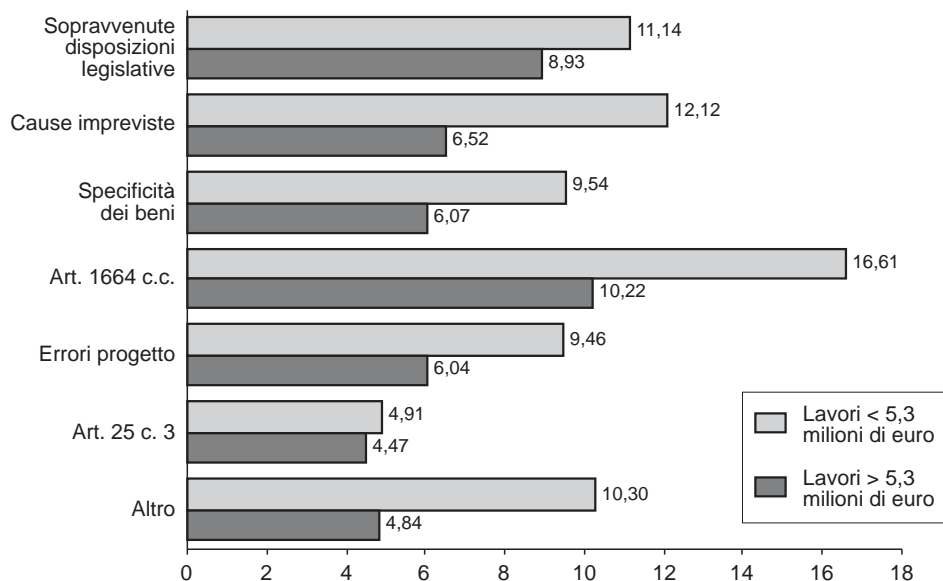
48. 170 casi analizzati.

49. Cioè per i casi previsti dall'art.1664 del codice civile secondo comma.

50. "Non sono considerati varianti ai sensi del comma 1 gli interventi disposti dal direttore dei lavori per risolvere aspetti di dettaglio, che siano contenuti entro un importo non superiore al 10 per cento per i lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione

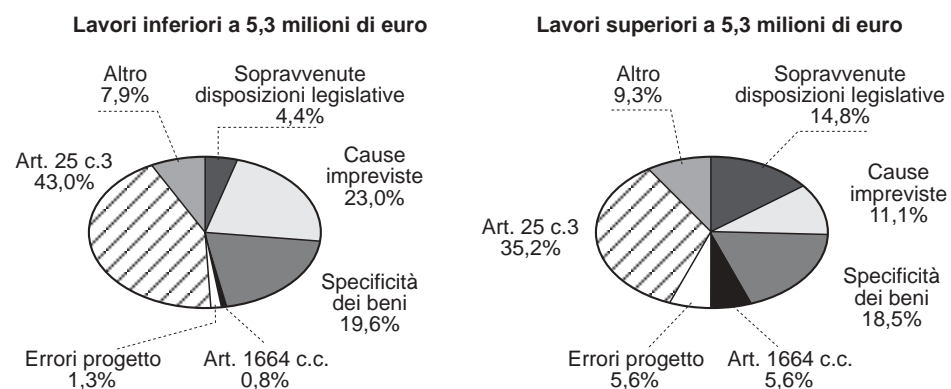


**Fig. 28 - Incidenza dell'importo delle varianti in aumento, secondo la causa, sul valore complessivo dei lavori. Anni 2000 e 2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 29 - Distribuzione percentuale delle varianti in aumento secondo la loro causale. Anni 2000 e 2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

Per l'analisi dei tempi, dai dati predisposti dalla Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici non è stato possibile risalire a quelli impiegati per le attività di progettazione "interna" alla stazione appaltante poiché non è stata rilevata la data di avvio dell'attività; sono stati presi quindi come riferimento esclusivamente i tempi delle attività della progettazione affidata a tecnici esterni.

Dei circa 12.110 lavori aggiudicati nel 2000 ne risultano conclusi 2.550 (56,6%) rispetto ai 4.500 che avrebbero dovuto concludersi.

Rispetto al periodo precedentemente analizzato (1995-'99) si nota la contrazione dei tempi amministrativi, forse anche a causa di una crescente dimestichezza delle stazioni appaltanti con le procedure della legge quadro; nel periodo 1995-'99 il tempo medio del processo realizzativo dall'incarico di progettazione alla pubblicazione del bando di appalto era di 1.178 giorni, diventati 834 nel 2000 e 746 nel 2001, dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione il tempo medio nel periodo 1995-'99 era di 173 giorni, contro gli 83 nel 2000 e i 93 giorni del 2001<sup>51</sup>.

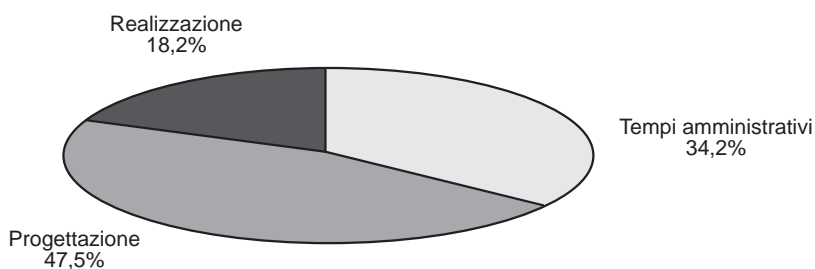
*segue nota 50*

*e restauro e al 5 per cento per tutti gli altri lavori delle categorie di lavoro dell'appalto e che non comportino un aumento dell'importo del contratto stipulato per la realizzazione dell'opera. Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempreché non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera".*

51. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 2001.

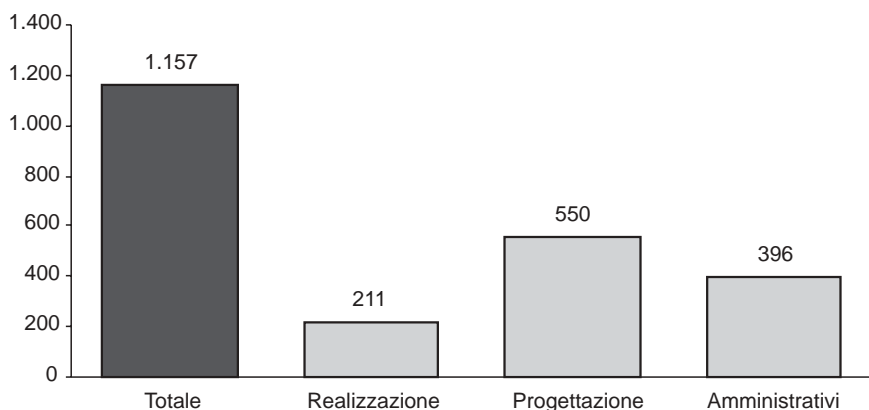
Sostanzialmente i tempi medi dell'intero processo (fino alla consegna dei lavori) sembrano essersi ridotti di molto, da 1.977 giorni (2.410 totali - 433 per il collaudo) nel periodo 1995-1999 a 1.157 giorni nel periodo 2000-2001 (con un guadagno complessivo del 41%).

**Fig. 30 - Incidenza percentuale delle varie fasi sui tempi complessivi del processo di realizzazione dei lavori pubblici. Anni 2000 e 2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Fig. 31 - Tempi medi del processo di realizzazione dei lavori pubblici. Anni 2000 e 2001**



Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici



# 3. Alcune ipotesi valutative

## 3.1. Le osservazioni dei soggetti istituzionali e delle associazioni di categoria

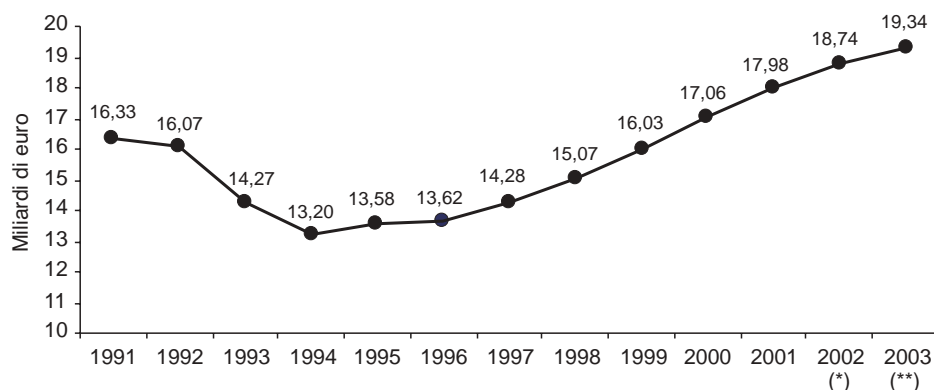
L'importanza di questo settore nell'economia del Paese è testimoniata dagli investimenti per la realizzazione di opere pubbliche. È normale che qualsiasi innovazione in un settore così importante, oltre a rivoluzionare il mondo delle professioni, vada a toccare anche precari equilibri di mercato. Inevitabile quindi, lo scatenarsi di opinioni e pareri contrapposti con il delinearsi di fazioni favorevoli e contrarie.

Il Governo in carica vuole delineare per le grandi opere infrastrutturali, oltre ad un percorso normativo e tecnico *ad hoc*, anche un canale privilegiato di finanziamento. A queste grandi opere individuate dalla "legge obiettivo" saranno destinate infatti ingenti risorse: 125 miliardi di euro in dieci anni (di cui circa il 45% per il Mezzogiorno). Le risorse che saranno impiegate nel triennio 2002-2004, sono stimate in circa 24,17 miliardi di euro (di cui 2,76 nel 2002)<sup>52</sup>.

In effetti, però, questa strategia economico-finanziaria non sembra procedere, secondo le aspettative: la Finanziaria 2003 ha infatti sottratto 403 milioni di euro ai 4.637 destinati al "*fondo speciale grandi opere*", fondo

52. I° programma infrastrutture strategiche, 21 dicembre 2001.

**Fig. 32 - Aumento degli investimenti in opere pubbliche in Italia. Anni 1991-2003**



Fonte: elaborazioni Centro Studi CNI su dati ANCE - Conti economici nazionali SEC 95

al quale potranno essere ulteriormente decurtate le somme necessarie ad eventuali urgenze<sup>53</sup>. Le risorse per le grandi opere che si sarebbero dovute aggiungere integrando quelle annualmente destinate alle opere ordinarie in realtà non hanno avuto finora l'effetto trainante desiderato.

Nel 2002 i grandi lavori (> 5,165 milioni di euro) aumentano, sia per importi totale, che per numero: salgono a 11,7 miliardi di euro (+19,3 % rispetto al 2001) e a 550 gare (+30,6 %)<sup>54</sup>.

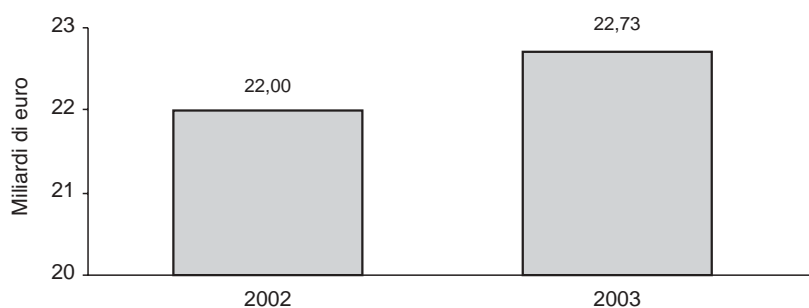
Dall'analisi elaborata dall'ANCE sulla legge finanziaria 2003, riguardo le risorse messe a disposizione dello Stato per gli investimenti in infrastrutture, si registra un incremento del 3,2% nominale nei confronti del 2002 che però scontato del tasso di inflazione ufficiale si trasforma in un calo dello 0,2 %.

Nel 2002 le risorse destinate a nuove opere infrastrutturali risultano diminuite dell'1,1% (in termini reali) rispetto al 2001 interrompendo un

53. Edilizia scolastica e protezione civile.

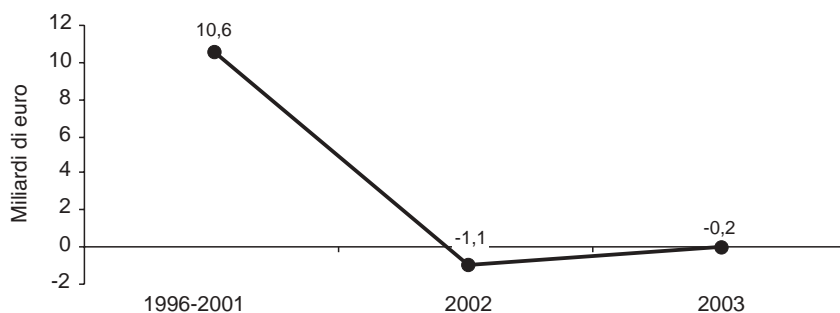
54. Dati Cresme-Sole24ore.

**Fig. 33 - Confronto degli investimenti in infrastrutture. Anni 2002 e 2003**



Fonte: elaborazioni Centro Studi CNI su dati ANCE - Conti economici nazionali SEC 95

**Fig. 34 - Incremento percentuale annuo degli investimenti in infrastrutture in Italia. Anni 1996 e 2003**



Fonte: elaborazioni Centro Studi CNI su dati ANCE - Conti economici nazionali SEC 95

trend di crescita che, dal 1996 al 2001, è stato pari ad una media annua del 10,6 %<sup>55</sup>.

Anche secondo le previsioni del Cresme il mercato delle opere pubbliche è in fase di contrazione. Se da una parte le grandi opere, grazie ai canali finanziari e legislativi privilegiati, possono vantare una crescita,

55. "Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni" Ance, ottobre 2002.

altri fattori congiunturali, frenano complessivamente il settore, per cui il 2003 dovrebbe chiudersi con una leggera recessione (-0,5%) sfociante in una vera e propria crisi nel 2004 (-1,2%). Questi sintomi di recessione morbida per il 2003, ma che si preannunciano più gravi per il 2004 preoccupano le piccole e medie imprese che criticano le recenti modifiche legislative

Per quanto attiene l'attività di programmazione l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici<sup>56</sup> ha posto in evidenza alcune criticità relativamente al coordinamento tra il programma triennale, l'elenco annuale dei lavori pubblici e le decisioni di bilancio delle Regioni e autonomie locali. Per queste ultime è infatti difficilmente possibile disporre delle informazioni finanziarie, in base alle quali valutare le scelte, alla data prevista per la redazione di suddetti programmi (30 settembre).

C'è inoltre da considerare l'aspetto introdotto dal decreto legge 194/02, il c.d. decreto *tagliaspese*, sui residui passivi di cassa. Questi possono ora essere conservati in bilancio per un solo anno (anziché 3 anni come precedentemente previsto). Ciò significa che essendo ancora necessari in media 1.157 giorni (cioè più di tre anni)<sup>57</sup>, per l'intero sviluppo del processo realizzativo di un'opera pubblica, il termine fissato dal nuovo decreto rischia di cancellare dal bilancio dello Stato, di anno in anno, gran parte delle risorse destinate alla realizzazione di lavori pubblici.

Sugli aspetti più inerenti la politica industriale del settore, diversi osservatori ritengono che una maggiore separazione dei ruoli indirizzata verso un'amministrazione pubblica concentrata e specializzata in funzioni di controllo e gestione di tutto il processo realizzativo (dalla pro-

56. Relazione al Parlamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 2000.

57. Solo nel 2001 sono stati calcolati 904 giorni (2 anni e mezzo).



grammazione alla realizzazione e messa in uso dell'opera) e un settore privato concentrato sulla progettazione e realizzazione possa produrre risultati di qualità nel rispetto dei tempi e costi preventivati.

Sull'innalzamento, previsto dalla legge 166/02, della soglia per affidamenti fiduciari di incarichi (quindi a trattativa privata) da 40.000 a 100.000 euro, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ribadisce la necessità di garantire il rispetto del principio di concorrenza, alla luce delle constatazioni dei comportamenti distorsivi emersi, come l'artificioso frazionamento degli incarichi, l'assenza di pubblicità degli avvisi di gara, le mancata indicazione delle modalità di scelta del professionista.

Emergono anche in questa sede contrasti tra Stato e Regioni. Ad esempio: la regione Sicilia, ha emanato un decreto presidenziale<sup>58</sup> con il quale si prevede la possibilità di ricorrere alla trattativa privata per importi di corrispettivi fino 200.000 euro, in contrasto con la normativa nazionale allora vigente che prevedeva la soglia di 40.000 euro.

Il mondo imprenditoriale dei costruttori lamenta la rigida divisione tra progetto e costruzione che la legge quadro (fino alla Merloni ter) aveva instaurato. Le ragioni addotte per giustificare le modifiche apportate dalla legge 166/02 alla legge quadro che sostanzialmente riducono questi vincoli, sono state la maggiore celerità e i minori contenziosi in fase di costruzione. Quanto alla celerità, si ritiene che questa non possa essere invocata laddove si colloca il punto più delicato del processo, e cioè la progettazione esecutiva, ultimo e cruciale nodo di collegamento tra progetto ed esecuzione, ne tanto meno può essere invocato l'errore progettuale come causa di variante che determina la sospensione visto che tale errore si limita, secondo i dati del 2001, ad una percentuale compresa tra l'1,3% e il 5,6%; c'è poi

58. Decreto presidenziale 27/12/1999, pubblicato nella Gazzetta regionale n.12 del 2001.

il rischio che il possibile contenzioso, tra progettista, esecutore e stazione appaltate, si sposti dal progetto esecutivo a quello definitivo; se oggi l'esecutore può lamentare lacune del progetto esecutivo redatto dal progettista, domani il progettista o la stazione appaltante potrà porre ostacoli al progetto esecutivo, redatto dall'impresa, se questo non dimostrasse la sua conformità con il progetto definitivo già approvato.

Per quanto riguarda i tempi di progettazione estremamente ridotti spesso richiesti, per motivi di urgenza, dalle amministrazioni nei bandi di affidamento si mette in evidenza la determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici n.25 del 2/10/02 che prende in esame il problema e rileva che i termini richiesti *“appaiono a volte assolutamente incongrui, in relazione al livello di definizione, previsto dall'art.16 della legge 109/94, per le diverse fasi progettuali (a volte vengono indicati 10-15 giorni per la redazione della progettazione definitiva)”* *“è evidente – continua l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici – che detti termini di fatto costituiscono una limitazione della partecipazione dei professionisti”* quindi una limitazione alla concorrenza e *“determinano la redazione di progetti di qualità carente, soprattutto privi di adeguate indagini e rilievi preventivi, e che possono pertanto presentare difficoltà in fase di esecuzione”*.

Il ricorso a procedure d'urgenza è una pratica che andrebbe disincentivata perché evidentemente sfavorevole al principio di qualità, ispiratore della legge. La qualità del progetto non può essere trascurata, perché è l'elemento cardine della riuscita o meno dell'intervento.

*“Nella stragrande maggioranza dei casi – continua l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici – l'urgenza si determina per effetto di una precedente inerzia dell'amministrazione e, pertanto, deve ritenersi indotta.”*

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sottolinea l'incertezza nei comportamenti generata dall'introduzione di modifiche normative e si esprime criticamente sulle scelte del governo:

*“Nell’anno decorso, caratterizzato,...da innovazioni nel riparto delle attribuzioni tra le componenti della Repubblica, da preannunciate o avviate modifiche alla disciplina generale del settore, si sono evidenziate, come sempre accade, situazioni di incertezza nella concreta operatività di strutture, organi e istituzioni, contrasti nell’operare, rallentamenti nei rapporti di collaborazione, intesi ad una coordinata azione di interventi per la regolazione del mercato dei lavori pubblici”<sup>59</sup>; ancora, “L’intento di definire procedure derogatorie per gli aspetti della precedente normativa che si ritiene abbiano costituito un reale ostacolo a che seguano alla programmazione di un’opera in tempi ragionevoli tutti gli adempimenti necessari, ha portato a lasciare alle scelte del Governo un ambito indeterminato in sede di redazione delle norme delegate. E problemi complessi di precisazioni normative discendono dalla prevista creazione di un nuovo centro decisionale con ampie competenze e supportato da propria struttura operativa integrato, oltre che advisor, da commissari straordinari i quali possono provvedere in deroga ad ogni disposizione vigente; discendono dalla previsione della figura del contraente generale il quale non dovrebbe comportare le rianimazione di sistemi di esecuzione dei lavori adottati in passato (si ricorda l’Italsat con le derivazioni Italposte, Italsanità, ecc.) e in ordine ai quali esistono una letteratura ed una esperienza non sempre positive”<sup>60</sup>.*

### **3.2. Le interviste ai testimoni privilegiati**

Oltre all’analisi dei dati si ritiene significativo presentare i pareri di alcuni operatori ed esperti nel settore che operano nei diversi ambiti del

59. Presentazione della Relazione 2001 al Parlamento.

60. Relazione al Parlamento dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - anno 2001.

processo costruttivo. È stato perciò predisposto dal Centro Studi CNI un questionario sui temi principali della normativa con riferimento alla qualità del processo di realizzazione dei lavori pubblici.

Nonostante le prevedibili diversità di opinioni su questioni particolari, in cui si toccano interessi di categoria contrastanti, sugli aspetti più generali e sui principi fondamentali emerge un consenso generalizzato che conferma le tendenze dei dati presentati nei capitoli precedenti. Nelle risposte non sono mancati argomenti su cui vengono richiesti approfondimenti sia in sede normativa che in sede di analisi, e critiche costruttive che si configurano ormai come vere proposte da affrontare nelle idonee sedi istituzionali.

È importante sottolineare come tutti gli intervistati abbiano espresso un parere positivo sugli sforzi che la legge Merloni ha compiuto per indirizzare le opere pubbliche verso una maggiore qualità. È opinione diffusa che il sistema dei lavori pubblici necessitasse di una 'strutturazione' e di una nuova imposizione di regole, e che le modifiche apportate dalla legge Merloni abbia assicurato una migliore qualità del procedimento in sé, accrescendo globalmente l'efficienza e la trasparenza delle procedure.

Nelle interviste viene precisato come i risultati di queste intenzioni, e nuove imposizioni, debbano in realtà ancora essere analizzati e valutati sotto tutti gli aspetti. Occorre, per esempio, ancora del tempo per verificare concretamente l'effetto positivo della procedura di validazione dei progetti: essa, infatti, troverà concreta operatività solo a seguito della modifica all'art. 30, comma 6, della legge 109/1994<sup>61</sup> (introdotta con legge 166/2002) che disciplina la verifica della qualità del progetto e il con-

61. Art.30, comma 6, della legge 109/1994, come modificato dalla legge 166/2002: *"Prima di iniziare le procedure per l'affidamento dei lavori, le stazioni appaltanti devono verificare, nei termini e con le modalità stabiliti dal regolamento, la*

trollo circa l'effettiva esecutività del medesimo. È opinione condivisa che una volta reso operativo tale dispositivo, il mercato dei lavori pubblici ne trarrà grandi benefici con particolare riferimento alla corretta e tempestiva esecuzione delle opere.

Altro tema importante emerso dai colloqui è quello del 'salto culturale', del cambio di mentalità delle amministrazioni pubbliche come elemento necessario perché le riforme possano trovare piena applicazione. La legge Merloni ha infatti determinato una diversa modalità di comportamento da parte dei progettisti ed esecutori che sono stati costretti ad adeguarvisi, mentre dall'altra parte il committente (l'amministrazione

*segue nota 61*

*rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'articolo 16, commi 1 e 2, e la loro conformità alla normativa vigente. Gli oneri derivanti dall'accertamento della rispondenza agli elaborati progettuali sono ricompresi nelle risorse stanziare per la realizzazione delle opere. Con apposito regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 3, il Governo regola le modalità di verifica dei progetti, attenendosi ai seguenti criteri:*

- a) per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, la verifica deve essere effettuata da organismi di controllo accreditati ai sensi della norma europea UNI CEI EN 45004;
- b) per i lavori di importo inferiore a 20 milioni di euro, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle predette stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità, ovvero da altri soggetti autorizzati secondo i criteri stabiliti dal regolamento;
- c) in ogni caso, il soggetto che effettua la verifica del progetto deve essere munito di una polizza indennitaria civile per danni a terzi per i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività di propria competenza.

*6-bis Sino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 6, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti o dagli organismi di controllo di cui alla lettera a) del medesimo comma. Gli incarichi di verifica di ammontare inferiore alla soglia comunitaria possono essere affidati a soggetti di fiducia della stazione appaltante".*

pubblica) non sempre è risultato adeguatamente preparato a riceverle. Superata la difficoltà iniziale di approccio alle nuove regole, e trascorsi i legittimi tempi di adattamento, è ora necessario che anche le amministrazioni pubbliche, come già avvenuto tra gli attori privati facciano proprio lo spirito della nuova legge.

È quindi fondamentale la preparazione di tecnici e funzionari pubblici; ciò su cui bisogna insistere è la formazione di tali soggetti.

A tal fine è necessario un intervento legislativo, per esempio attraverso l'istituzione di fondi per la formazione, che consenta di predisporre all'interno delle amministrazioni pubbliche funzionari e dirigenti capaci di rispondere concretamente alle tendenze di un mercato in costante evoluzione sia a livello nazionale che comunitario.

Le misure introdotte dalla legge quadro sulla regolamentazione delle varianti in corso d'opera vengono sostanzialmente giudicate positive. Grazie ad esse risultano, infatti, maggiormente garantiti i tempi e la corretta esecuzione dell'appalto.

I soggetti intervistati si sono poi soffermati principalmente su due aspetti:

- la qualità del progetto esecutivo;
- l'importanza della programmazione e il problema delle modifiche funzionali nel corso del processo realizzativo.

Per quanto concerne il primo punto sono state mosse alcune critiche alla reale 'esecutività' del progetto esecutivo. Spesso in fase di cantiere si riscontra una reale difficoltà nell'eseguire le indicazioni progettuali.

Due sono le possibili e contestate cause: un'effettiva carenza qualitativa del progetto stesso, oppure, per alcune tipologie di opere, l'impossibilità di valutare preventivamente in fase di progetto taluni aspetti che emergono come problemi solo in fase di cantiere.

Se sul secondo elemento è impossibile intervenire, se non conceden-

do un margine di errore più elevato<sup>62</sup>, sulla prima causa si può intervenire sia in maniera preventiva, migliorando le procedure di selezione dei progettisti, che consuntiva, migliorando il sistema di validazione dei progetti da effettuarsi antecedentemente all'indizione della gara di appalto.

L'altro aspetto emerso dai colloqui è quello relativo alle varianti funzionali. A volte accade che durante il processo progettuale, o addirittura durante quello costruttivo, l'amministrazione si trovi di fronte l'esigenza di compiere delle modifiche funzionali. Tale eventualità porta chiaramente ad uno sconvolgimento progettuale che, o si riflette direttamente sui tempi e sui costi di realizzazione dell'opera o, ancor peggio, sulla qualità del lavoro da eseguire.

Diventa allora necessario considerare la programmazione come la prima fase dell'attività di progettazione; tanto maggiormente precise saranno le indicazioni che provengono da questa prima fase, tanto maggiori saranno le certezze del progetto e quindi tanto minori le incertezze in fase di cantiere. Solo arrivando a questa consapevolezza si potrà avere un sistema delle opere pubbliche che funziona nel suo intero percorso, a partire dalla programmazione, attraverso la progettazione, fino ad arrivare all'esecuzione finale.

Anche sul ruolo dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici è possibile individuare nelle risposte dei nostri interlocutori due note concordi, una di generale apprezzamento sulle funzioni assegnate all'Autorità e sul suo operato e un'altra di critica verso l'eccessiva produzione interpretativa che, in diversi casi, è stata sconfessata dai giudici amministrativi accrescendo la confusione degli operatori.

Le indicazioni fornite dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici hanno rappresentato, in alcuni casi, un intervento chiarificatore dei

62. Art.25 c.3 legge 109/94.

molti aspetti della normativa, in assenza di puntuali approfondimenti interpretativi ad opera del Ministero delle Infrastrutture.

Ancora positivo il giudizio sull'Osservatorio e il nuovo sistema di monitoraggio improntato attraverso gli osservatori centrale e quelli locali (visto come la necessaria attuazione di provvedimenti già esistenti ma mai applicati in precedenza).

L'introduzione di nuove regole per le imprese di costruzioni è stato giudicato uniformemente un fatto positivo. Sostanzialmente si può dire che qualità ed efficienza sono migliorate, non fosse altro perché il controllo delle SOA ha portato all'eliminazione di molte imprese che erano nei fatti delle semplici "scatole vuote", prive di requisiti di qualificazione.

Una selezione più rigorosa delle imprese in fase di aggiudicazione degli appalti che tenda a valorizzare in maggior misura la loro specializzazione è vista come un elemento che può assicurare ulteriore qualità.

In merito alle modalità di certificazione occorrerebbe premiare non solo le caratteristiche dimensionali dell'impresa (gli elementi come fatturato e portafoglio lavori), ma anche gli aspetti qualitativi (la professionalità, le competenze tecniche esistenti all'interno dell'impresa, la correttezza e la capacità nell'esecuzione dei lavori).

Sarebbe anche necessario certificare l'operato del "prestatore d'opera" nel rapporto con l'amministrazione pubblica, rapporto che rende solido il cammino verso il risultato finale di qualità ed efficienza.

È risultato difficile, per i nostri interlocutori, fare un confronto puntuale tra tempi e costi di realizzazione delle opere pubbliche prima e dopo l'emanazione della legge Merloni, forse anche a causa della mancanza di dati confrontabili, più volte sottolineata nei capitoli precedenti.

Quello che comunque è sembrato un dato certo è che con l'introduzione di regole più rigorose, per esempio quelle in materia di varianti,



siano stati raggiunti risultati positivi in materia di contrazione dei tempi di esecuzione e di risparmio sui costi.

Bisogna distinguere però tra grandi e piccole opere. Spesso proprio per queste ultime si riscontra il problema di tempi amministrativi eccessivi in relazione alle dimensioni delle opere da realizzare. Emerge, quindi, una certa rigidità delle norme che inevitabilmente finisce col gravare su tempi e costi soprattutto delle cosiddette opere minori.

Per le grandi opere il fattore che viene posto all'attenzione del legislatore è quello delle possibili e ormai legittime differenze esistenti tra le normative di applicazione regionali. In base a queste un'opera nazionale potrebbe scontrarsi con diverse procedure che finirebbero per ostacolarne la realizzazione nei tempi programmati.

La generale ricerca di qualità dell'opera pubblica, passa inevitabilmente attraverso una buona e sana gestione del processo da parte del committente (la pubblica amministrazione) e porta ad un processo costruttivo che, sebbene più strutturato e rigido burocraticamente, alla fine rende un notevole risparmio economico che si concretizza nel ciclo di vita dell'opera realizzata (attraverso una messa in produzione del bene molto più rapida e nei tempi previsti, o attraverso minori costi di manutenzione).

La contrazione dei tempi e dei costi deve essere vista come snellimento delle procedure ma senza allentamento dei controlli, indispensabili alla qualità, e come programmazione del giusto costo di investimento, non del più basso.

*Finito di stampare nel mese di maggio 2003*  
Stampa: tipografia MADeS, via D. Menichella 94, 00159 Roma

## **Pubblicazioni del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri**

- no. 1/1999 Piano di attività - Triennio 1999- 2002
- no. 2/1999 La via dell'Etica Applicata, ossia delle politiche di prevenzione: una scelta cruciale per l'Ordine degli Ingegneri
- no. 3/1999 Monitoraggio sull'applicazione della direttiva di tariffa relativa al D. Lgs. 494/96 in tema di sicurezza nei cantieri
- no. 4/2000 La dichiarazione di inizio attività - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 5/2000 L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Organi, poteri e attività
- no. 6/2000 Le ipotesi di riforma delle professioni intellettuali
- no. 7/2000 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività di progettazione - Il quadro normativo e giurisprudenziale
- no. 8/2000 Le tariffe professionali - Il quadro giurisprudenziale in Italia e in Europa
- no. 9/2000 Le assunzioni di diplomati e laureati in Ingegneria in Italia
- no. 10/2000 Il ruolo degli ingegneri per la sicurezza
- no. 11/2000 Il nuovo regolamento generale dei lavori pubblici. Un confronto con il passato
- no. 12/2000 Il nuovo capitolato generale dei lavori pubblici
- no. 13/2000 Il responsabile del procedimento - Inquadramento, compiti e retribuzione
- no. 14/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Analisi economica e comparativa del settore delle costruzioni -Parte prima
- no. 15/2000 Il mercato dei servizi di ingegneria. Indagine sugli ingegneri che svolgono attività professionale - Parte seconda
- no. 16/2000 La professione di ingegnere in Europa, Canada e Stati Uniti. I sistemi nazionali e la loro evoluzione nell'epoca della globalizzazione
- no. 17/2000 L'intervento delle Regioni in materia di dichiarazione di inizio attività
- no. 18/2000 Opportunità e strumenti di comunicazione pubblicitaria per i professionisti in Italia
- no. 19/2000 I profili di responsabilità giuridica dell'ingegnere - Sicurezza sul lavoro, sicurezza nei cantieri, appalti pubblici, dichiarazione di inizio attività
- no. 20/2001 Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici
- no. 21/2001 Imposte e contributi sociali a carico dei professionisti nei principali Paesi europei
- no. 22/2001 Le tariffe relative al D.Lgs 494/96. Un'analisi provinciale
- no. 23/2001 Le nuove regole dei lavori pubblici. Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità
- no. 24/2001 L'evoluzione dell'ingegneria in Italia e in Europa
- no. 25/2001 La riforma dei percorsi universitari in ingegneria in Italia
- no. 26/2001 Formazione e accesso alla professione degli ingegneri in Italia
- no. 27/2001 Le strutture societarie per lo svolgimento delle attività professionali in Europa

- no. 28/2001 La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche
- no. 29/2001 Analisi delle pronunce dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Febbraio 2000-marzo 2001
- no. 30/2001 Osservazioni sul D.P.R. 328/2001
- no. 31/2001 La copertura assicurativa del progettista. Quadro normativo e caratteristiche dell'offerta
- no. 32/2001 Qualificazione e formazione continua degli ingegneri in Europa e Nord America
- no. 33/2001 Le verifiche sui progetti di opere pubbliche. Il quadro normativo in Europa
- no. 34/2001 L'ingegneria italiana tra nuove specializzazioni e antichi valori
- no. 35/2001 La domanda di competenze ingegneristiche in Italia
- no. 36/2001 Il mercato dei servizi di ingegneria. Evoluzione e tendenze nel settore delle costruzioni
- no. 37/2002 Il riparto delle competenze normative in materia di professioni. Stato, Regioni, Ordini
- no. 38/2002 Note alla rassegna stampa 2001
- no. 39/2002 Ipotesi per la determinazione di un modello di stima basato sul costo minimo delle prestazioni professionali in ingegneria
- no. 40/2002 Tariffe professionali e disciplina della concorrenza
- no. 41/2002 Ipotesi per una revisione dei meccanismi elettorali per le rappresentanze dell'Ordine degli ingegneri
- no. 42/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume I
- no. 43/2002 Installare il Sistema Qualità negli studi di ingegneria. Un sussidiario per l'applicazione guidata di ISO 9000:2000 - Volume II
- no. 44/2002 La remunerazione delle prestazioni professionali di ingegneria in Europa. Analisi e confronti
- no. 45/2002 L'accesso all'Ordine degli ingegneri dopo il D.P.R. 328/2001
- no. 46/2002 La domanda di competenze d'ingegneria in Italia. Anno 2002
- no. 47/2003 Imposte e struttura organizzativa dell'attività professionale in Europa
- no. 48/2003 Il mercato dei servizi di ingegneria - 2002
- no. 49/2003 Le nuove regole in materia di progettazione delle opere pubbliche. Tariffe, prestazioni gratuite, consorzi stabili e appalto integrato
- no. 50/2003 La riforma del sistema universitario nel contesto delle Facoltà di Ingegneria
- no. 51/2003 Una cornice di riferimento per una tariffa professionale degli ingegneri dell'informazione
- no. 52/2003 Il Testo Unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità. Analisi e commenti
- no. 53/2003 La possibile "terza via" alla mobilità intersettoriale degli ingegneri in Italia
- no. 54/2003 Il tortuoso cammino verso la qualità delle opere pubbliche in Italia