

## APPALTI DI LAVORI PUBBLICI

La legge 1 agosto 2002, n. 166 recante “Disposizioni in materia di infrastrutture e dei trasporti”, con l’articolo 7, ha completato la linea politica della Casa delle Libertà sullo sblocco della realizzazione delle grandi opere strategiche, attraverso una radicale modifica della “*legge quadro in materia di lavori pubblici*”, legge 11 febbraio 1994, n. 109. Da una parte è stata liberalizzata la realizzazione delle opere pubbliche minori e dall’altra è stata semplificata la procedura di approvazione e realizzazione delle opere, snellendo tutto l’impianto normativo nazionale in materia. La riforma prevista dal Governo ha avvicinato la normativa italiana a quella comunitaria, da una parte eliminando tutta una serie di rigidità che hanno fino ad oggi impedito la celere realizzazione delle opere pubbliche in Italia, e dall’altra garantendo la tutela della trasparenza e della concorrenzialità tra gli operatori. Si citano soprattutto:

- l’ampliamento dell’appalto integrato (esecuzione e progettazione), garantendo comunque la responsabilità dell’appaltatore per le varianti causate da carenze del progetto esecutivo e la tutela della qualità del progetto architettonico;
- la previsione della garanzia globale di esecuzione (*performance bond*) per tutti i lavori di importo superiore a 75 milioni di euro affidati con il metodo dell’appalto integrato;
- la revisione delle norme sulla finanzia di progetto, che facilita la mobilitazione dei capitali privati, anche prevedendo il diritto di prelazione per il promotore nella procedura negoziata a condizione che il promotore stesso intenda adeguare la propria proposta a quella giudicata dall’amministrazione come la più conveniente;

Nell’ambito della riforma della “*legge quadro in materia di lavori pubblici*”, la Lega Nord ha tutelato le esigenze dei piccoli comuni che fino ad oggi hanno riscontrato le maggiori difficoltà per l’applicazione della legge n. 109 del 1994. Il nuovo testo di legge ha recepito quasi per intero **la proposta di legge della Lega Nord Padania, A.C n. 2207 – “Disposizioni in materia di lavori pubblici”**. La rigida applicazione della 109 anche ai lavori di entità ridotta e dal costo irrilevante ha comportato, fino ad oggi, il blocco delle iniziative delle amministrazioni comunali, rallentando l’economia locale. Infatti i piccoli lavori, pur riguardando percentuali irrilevanti come valore complessivo del giro d'affari annuale, raggiungono percentuali elevatissime come numero assoluto degli appalti. Su proposta del gruppo Lega Nord Padania, sono state pertanto previste una serie di disposizioni dirette ad accelerare l’economia locale come la liberalizzazione dell’esecuzione dei lavori pubblici fino 100.000 euro (sia come esclusione dall’obbligo della programmazione triennale sia come affidamento con procedure negoziate), la possibilità di appaltare i lavori di importo inferiore a 200.000 euro sulla base di un progetto definitivo (invece che dell’esecutivo), la semplificazione degli obblighi delle amministrazioni sia nella fase della programmazione, sia in quella della comunicazione dei dati all’Osservatorio dei lavori pubblici. **Ultimamente, è in corso di approvazione un Codice degli appalti che, uniformandosi alle Direttive Comunitarie, accorpa in un unico testo le disposizioni sugli appalti di lavori, forniture e servizi, semplificando ulteriormente l’intero settore degli appalti.**

## IL CONTRAENTE GENERALE

Il Governo, nell'ambito dell'attuazione della legge obiettivo e del proprio programma di sblocco e di realizzazione delle grandi opere pubbliche, con il DM 12.12.2005, ha istituito **un nuovo sistema di qualificazione dei Contraenti Generali delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale** diretto a garantire la parità di trattamento e di concorrenza, attraverso la predisposizione di criteri uniformi per le stazioni appaltanti, parallelamente a quanto previsto per gli appalti dei lavori pubblici dal Decreto legislativo n. 34 del 2000. L'istituzione di un sistema di qualificazione nuovo (diverso da quello dei costruttori) si è resa necessaria non solo per la tipologia economica delle opere da realizzare, che è diversa da quella degli appalti – basti pensare che i requisiti di qualificazione del costruttore sono rapportati ad opere di 40 miliardi di lire, mentre quelli del contraente generale sono riferibili ad opere superiori a 500 miliardi di lire – ma anche per la differente natura delle attività da compiere, tenuto conto che il contraente generale (secondo la disciplina europea) partecipa alle attività collaterali all'esecuzione dell'opera, come la progettazione, l'acquisizione delle aree, i rapporti con soggetti terzi, e realizza l'opera con qualsiasi mezzo, anche subaffidandola in tutto o in parte a terzi che egli stesso presceglie e coordina. Infatti, secondo quanto stabilito dalla legge obiettivo, la figura del contraente generale assume su di sé le funzioni di progettista, costruttore ed in parte di finanziatore dell'opera da realizzare e ne assume di conseguenza integralmente la responsabilità economica. Il contraente generale si fa in particolare carico del rischio economico dell'opera, impegnandosi a fornire "un pacchetto finito" a prezzi, termini di consegna e qualità predeterminati contrattualmente. In particolare, l'istituzione della figura del contraente generale per l'esecuzione delle opere strategiche risponde a due importanti esigenze del mercato degli appalti di lavori pubblici:

- realizzare gli interventi con processi e tecnologie innovative, favorendo il continuo trasferimento nel settore pubblico di competenze e strumenti operativi elaborati nel settore privato;
- affidare l'opera ad un'unica unità organizzativa dotata di competenze multidisciplinari, progettuali ed esecutive, necessarie alla corretta realizzazione delle opere richieste.

Il decreto prevede un periodo transitorio, fino al 31 dicembre 2013, ove il possesso dei requisiti di adeguata idoneità tecnica ed organizzativa può essere sostituito dal possesso di attestazioni SOA in non meno di 3 categorie di opere generali per la classifica I e in 7 categorie di opere generali e 2 di opere specializzate per le classifiche II e III. La finalità della norma è quella di venire incontro alle imprese chiamate a dimostrare il possesso dei requisiti comprovanti l'idoneità tecnica ed organizzativa, relativamente all'entità dei lavori eseguiti, soprattutto alla luce della realtà nazionale caratterizzata da imprese sì qualificate, ma con esperienza in opere medio piccole e frazionate in piccoli lotti. Nei dieci anni considerati, il programma di Governo prevede la realizzazione di un numero elevato di grandi opere, il che consentirà di selezionare sul campo le imprese effettivamente capaci e basare sulla corretta esecuzione di queste opere il requisito di capacità tecnica. Il mercato si apre soprattutto per l'iscrizione alla prima classifica considerando tale classifica come una fascia di transizione tra i grandi appalti (fino a 250 milioni di euro) e gli affidamenti a contraente generale di entità minore (fino ai 350 milioni di euro). Lo scopo è quello di consentire alle nostre imprese l'acquisizione delle esperienze necessarie per poter accedere successivamente alla qualificazione richiesta per le opere maggiori, al fine di poter battere la concorrenza estera imposta dalle norme comunitarie.

## ANAS SpA

Nell'ambito della manovra complessiva di infrastrutturazione e modernizzazione del Paese, e per poter raggiungere sia una migliore gestione degli investimenti sulla rete stradale e autostradale nazionale, sia un maggiore coordinamento, tra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dell'economia, sul fronte

della dotazione economica delle opere, con il **decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni, dalla Legge 8 agosto 2002, n. 178, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell' economia anche nelle aree svantaggiate** " (articolo 7), il Governo ha previsto la costituzione dell' "ANAS S.p.A.", trasformando l'ANAS da Ente pubblico economico in società per azioni. Ultimamente, il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante *Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*, come modificato dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248, all'articolo 6-ter, ha introdotto la possibilità per l'ANAS SpA di prevedere pedaggi, figurativi o reali, sulle tratte stradali di propria gestione che abbiano caratteristiche autostradali. Le strade verranno gestite da subconcessionarie con capitale pubblico o misto (pubblico e privato) alle quali l'ANAS cederà le proprie attività. **Con tale riforma l'ANAS esce dal perimetro della pubblica amministrazione ed entra nella condizione di gestirsi autonomamente, senza la necessità del continuo esborso di risorse pubbliche con le leggi finanziarie di ogni anno.** Lo scopo è sempre quello di individuare strumenti snelli, moderni e flessibili per una migliore gestione del patrimonio statale e degli investimenti sulle opere pubbliche, in coerenza con l'indirizzo secondo il quale la disciplina del diritto privato risponde meglio alle esigenze di una gestione di mercato delle attività pubbliche. Tale passo spingerà l'ex-ente pubblico ad una ristrutturazione organizzativa ed economico-finanziaria in grado di avvicinare la società al mondo delle imprese che operano nell'ambito della disciplina civilistica, avviando una svolta culturale, organizzativa, contabile e manageriale, nella prospettiva di un partenariato con operatori privati che già operano sul mercato.

## **COSTRUZIONI**

**La legge 443/2001, come modificata dalla legge 166/2002,** oltre che ad avviare la realizzazione delle grandi opere strategiche per lo sviluppo del Paese, ha permesso la liberalizzazione degli interventi edilizi minori, introducendo nel quadro legislativo nazionale normative edilizie che in realtà alcune regioni, come la Lombardia e la Toscana (nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia urbanistica) hanno già previsto e applicato. Lo scopo è quello di uniformare le procedure sul territorio nazionale semplificando, **attraverso l'applicazione della DIA** (Denuncia d'inizio dell'attività edilizia), tutte quelle attività edilizie, come ristrutturazioni, demolizioni e ricostruzioni, sopralzi, addizioni e ampliamenti, per le quali l'amministrazione comunale abbia già definito le condizioni urbanistiche di riferimento per l'edificazione. Si tratta di un forte impulso verso la liberalizzazione dell'attività edilizia che va letto non come limitativo dell'attività legislativa delle regioni ma anzi come un invito alle regioni ad attrezzarsi e spingersi anche oltre, verso la liberalizzazione dell'attività edilizia. In ogni caso è fatta salva la possibilità per le regioni di ampliare o ridurre l'ambito di applicazione della DIA, salvaguardando la competenza legislativa regionale in materia urbanistica.

## **GIOCHI OLIMPICI INVERNALI "TORINO 2006"**

Con la **legge 26 marzo 2003, n. 48,** Governo e Maggioranza hanno voluto snellire le procedure di realizzazione delle opere necessarie per lo svolgimento dei Giochi olimpici invernali "Torino 2006", correggendo alcune parti della legge originaria degli interventi, 9 ottobre 2000, n. 285, emanata dal Governo del centro-sinistra, al fine di permettere un miglior coordinamento degli interventi stessi ed assicurare il rispetto dei termini per il completamento delle opere e per il relativo collaudo. La nuova legge ha riscontrato il favore delle istituzioni locali, in quanto ha potuto risolvere alcune questioni fondamentali ai fini dello sblocco dei lavori e dell'accelerazione delle procedure, rispondendo nello

stesso tempo ad alcune richieste di chiarimenti della Commissione europea, principalmente sulle figure giuridiche degli organizzatori (Comitato organizzatore "TOROC" e Agenzia Torino 2006).

Una questione importante che ha inteso risolvere la legge n. 48, del 2003, è la definizione delle "opere connesse" allo svolgimento dei Giochi Olimpici e l'individuazione, d'intesa tra Governo, Regione Piemonte, enti locali interessati e TOROC, dei soggetti competenti alla realizzazione di tali opere, anche prevedendo la stipula di convenzioni con soggetti privati che concorrono in tutto o in parte al finanziamento delle opere medesime. Lo scopo è stato quello di approfittare degli stanziamenti statali destinati ai Giochi olimpici per poter finanziare, oltre agli impianti sciistici, una serie di opere pubbliche del territorio piemontese, da anni attese dai cittadini, ed alcuni servizi importanti per la collettività. Inoltre, la legge 48 del 2003, ha istituito, presso la Regione Piemonte, un **Comitato di regia dei Giochi olimpici invernali "Torino 2006"** che riunisce le istituzioni, il TOROC e l'Agenzia Torino 2006, al fine di coordinare le attività inerenti all'attuazione degli interventi e di verificare i tempi e i modi di attuazione degli interventi stessi, attraverso un confronto reale sullo stato di avanzamento dei lavori infrastrutturali per le Olimpiadi. Tale "Comitato di regia" ha permesso di evitare fraintendimenti e passaggi a vuoto tra gli enti competenti, rendendo i tempi più rapidi, le decisioni più tempestive e le responsabilità di ciascuno più chiare.

Il Gruppo della Lega Nord, ha lavorato in modo costruttivo all'emanazione della legge 48 del 2003, considerando la grande importanza dell'evento sportivo mondiale per il rilancio turistico, economico e culturale della regione Piemonte e di tutto il Nord e rilevando l'esigenza di un controllo costruttivo a livello locale allo scopo di garantire la massima trasparenza e correttezza nella realizzazione delle opere. Del resto, la legge 285 del 2000, contiene una serie di disposizioni inserite proprio con emendamenti della Lega Nord che hanno migliorato sensibilmente il testo, da una parte rimarcando il ruolo primario e determinante che la regione Piemonte dovrebbe svolgere nello svolgimento dei Giochi olimpici, e dall'altra garantendo sia la verifica della congruità dei risultati conseguiti dalla realizzazione degli interventi, rispetto agli obiettivi dei piani approvati e alle risorse economiche impiegate, sia la corretta informazione e pubblicità in merito alla realizzazione delle opere.

## **GRANDI DIGHE**

Con il **Decreto-legge 29 marzo 2004, n. 79**, convertito in legge dalla legge n. 139 del 2004, *recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza di grandi dighe e di edifici istituzionali*, il Governo ha voluto concludere un'annosa fase di incertezza, **assicurando la messa in sicurezza delle grandi dighe italiane e garantendo la pubblica incolumità**. Il Decreto disciplina gli strumenti per individuare le dighe che attualmente risultano senza concessionario e non sono ancora dismesse o demolite. Si prevede la predisposizione di un elenco di tali dighe e la relativa comunicazione dell'elenco alle regioni, alle province autonome, alle autorità di bacino interessate e alle prefetture. Inoltre, con ordinanze della protezione civile, ai sensi dell'articolo 5 della legge 225 del 1992, si procede alla definizione degli interventi di messa in sicurezza e alla contestuale nomina di commissari straordinari per l'adozione di tutti i provvedimenti necessari all'eliminazione delle situazioni di pericolo e alla messa in sicurezza dei siti interessati.

Ai fini della realizzazione degli interventi il Registro Italiano Dighe (RID) stipula mutui a valere su un intervento dello Stato di complessivi 35.325.000 euro. Il Governo ha tenuto conto della situazione di emergenza esistente per la messa in sicurezza della popolazione e della necessità di prevenire immediatamente un potenziale pericolo di crollo delle dighe in situazione di abbandono, verificando le condizioni di tutte le dighe, relativamente al rischio sismico e al rischio idraulico. Un elenco provvisorio fornito dal Governo fa emergere un numero di 18 dighe fuori esercizio e in potenziale pericolo: 5 in Sicilia, 1 in Campania, 1 in Calabria, 1 in Umbria, 4 in Toscana e 6 in Piemonte. Le

Autorità di bacino e le Regioni hanno avuto il compito di segnalare al RID eventuali altre dighe in condizioni di pericolo. In particolare il gruppo Lega Nord ha sottolineato in Aula come il Governo ha agito anche nella direzione della prevenzione. Anche se i soldi stanziati sono pochi, si tratta di un segnale di partenza importante. Il Governo ha affrontato in maniera organica il tema della prevenzione non solo con riguardo agli impianti dismessi, ma anche per compiere una valutazione concreta sugli impianti ancora in esercizio ponendo rimedio alle manchevolezze esistenti. La Lega ha invitato l'esecutivo a compiere un'analisi approfondita di tutte le altre situazioni pericolose esistenti sul territorio nazionale, andando incontro alle situazioni di disagio dei cittadini di montagna, che spesso, non solo vedono sfruttata l'unica risorsa che hanno, l'acqua, ma hanno anche l'onere di convivere con i rischi dei grandi impianti di ritenuta e degli elettrodotti.

## **FONDO PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE**

Per la prima volta nella XIV legislatura ed in particolare nella legge finanziaria 2004, è stato affrontato concretamente il problema dell'abitazione principale della categoria di cittadini a reddito medio, separandone nettamente le provvidenze da quelle previste per le fasce più deboli. Grazie all'approvazione di un emendamento della maggioranza, presentato anche dal gruppo della Lega Nord, è stato istituito un nuovo Fondo per l'edilizia a canone speciale, finalizzato all'attuazione di programmi di costruzione e di recupero di alloggi da destinare a cittadini con reddito medio. **La norma è rivolta alle giovani coppie, a single, ad anziani, a famiglie con reddito superiore a quello previsto per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ma inferiore a quello in grado di assicurare l'accesso al mercato privato degli affitti.** Si tratta di categorie fino ad oggi escluse dai fondi previsti per l'edilizia residenziale pubblica, rivolti giustamente questi ultimi a risolvere le problematiche emergenti delle categorie più deboli della società. La mancanza di rigide soglie di reddito per la definizione della fascia dei beneficiari e l'assegnazione alle competenze delle regioni della fissazione dei limiti per l'accesso agli alloggi, va senz'altro a favore delle nostre comunità del Nord, poiché dà la possibilità alle regioni medesime di diversificare le soglie in funzione alla tensione abitativa rilevata nel territorio regionale e secondo le specificità delle singole realtà territoriali.

Milano, 6 Marzo 2006