

**Piano Triennale 1997-1999 Situazione lavori consegnati
Anno 1997**

Territorio	Consegnati		Ultimati	
	n.	Importo	n.	Importo
Nord	1	144,1		
Centro	2	155,5	2	155,5
Sud	3	206,6		
Isole	8	438		
Totali	13	944,2	0	0

**Piano Triennale 1997-1999 Situazione lavori consegnati
Anno 1998**

Territorio	Consegnati		Ultimati	
	n.	Importo	n.	Importo
Nord	1	83,6		
Centro	6	299	4	286,8
Sud	7	371,5		
Isole	4	115,2		
Totali	18	869,3	4	286,8

**Piano Triennale 1997-1999 Situazione lavori consegnati
Anno 1999**

Territorio	Consegnati		Ultimati	
	n.	Importo	n.	Importo
Nord	8	602		
Centro	4	378,3		
Sud	3	95,3		
Isole	3	127,4		
Totali	18	1.203	0	0

**Piano Triennale 1997-1999 Situazione lavori consegnati
Anno 2000**

Territorio	Consegnati		Ultimati	
	n.	Importo	n.	Importo
Nord	2	105		
Centro	6	316,3		
Sud	5	238,4		
Isole	2	57,7		
Totali	15	717,4	0	0

Piano Triennale 1998-2000 Programma Lavori 2000 (*)

Programmati		Territorio
n.	Importo	
25	1.090,6	Nord
23	1.043,7	Centro
4	126,7	Sud
6	216,6	Isole
58	2.477,6	Totali

(*) Con D.P.C.M. 21 febbraio 2000 sono state individuate le strade che passano dall'ANAS alle Regioni ai sensi del D.L.gs. 31 marzo 1998 n. 112.

Molti dei progetti, non ancora esecutivi, contenuti nei programmi di attuazione in esame, interessano opere che debbono eseguirsi su strade oggetto di trasferimento alle competenze regionali.

7.11. La ricognizione di siffatta attività ha portato all'individuazione, oltre a quanto testé rilevato, di specifiche «**criticità**» che si riconducono, sostanzialmente, a fatti tendenti a determinare delle «**diseconomie**» di gestione e delle manifestazioni di esercizio di attività tecnico-amministrative che non sembrano ricondursi ai principi di sana e corretta gestione, soprattutto con riferimento all'esigenza di felice e pronta attuazione delle opere

viarie interessate e del contenimento della spesa, essendo di tutta evidenza che la «**lentezza**» ovvero i «**ritardi**» operativi si traducono ineluttabilmente in incrementi di costo (pagamenti d'interessi, impossibilità a distanza di tempo di contestare agli appaltatori l'irregolare esecuzione delle opere, etc.).

7.12. Ad una prima analitica e sommaria valutazione, si può rilevare che le «**criticità**» riscontrate riguardano:

- a) **la mancanza, come ripetutamente accennato in precedenza, di adeguata programmazione**, preceduta da un'articolata fase di studio, delle opere da realizzare con il conseguente ricorso, stante l'urgenza a provvedere, a procedure specifiche, come il ricorso dei «termini abbreviati» nella licitazione privata;
- b) **il ricorso eccessivo alla trattativa privata** soprattutto da parte degli uffici territoriali, realizzato mediante l'approvazione di «perizie di variante e suppletive» ovvero con quelle connesse con la «**specificità**» dei lavori da eseguire;
- c) **la mancanza, il più delle volte, di un esame dettagliato del progetto esecutivo**, inteso a verificarne la fattibilità anche con riguardo alle «**autorizzazioni**» di altre autorità al pari della congruità dei costi pattuiti per le prestazioni contrattuali;
- d) **il notevole divario**, nelle procedure di aggiudicazione mediante gara, **tra prezzi stabiliti «a base d'asta» e quelli convenuti al termine della gara**: divario attestatosi, di norma, intorno al 25%, cioè ad un quarto del valore complessivo;
- e) **l'eccessiva «frammentazione»**, quando non si tratta di una vera «**polverizzazione**» delle opere da eseguire in

molteplici «lotti», interessanti opere con caratteristiche di omogeneità;

- f) **l'inidoneità dei progetti esecutivi** a soddisfare le esigenze di realizzazione con necessità di procedere a «perizie di variante» assegnate, in disarmonia alla legge Merloni (11 febbraio 1994, n. 109), alla stessa impresa appaltatrice degli altri lavori;
- g) **l'inadeguatezza di un valido sistema di controllo**, specie quello ispettivo ed interno, in modo da **monitorare** ogni fase del procedimento da parte di personale qualificato ed indipendente, come comprovano i recenti fatti, a rilevanza penale, verificatisi a Palermo, ad Ancona e a Perugia;
- h) scarsa velocità di esecuzione sia nella fase antecedente la consegna dei lavori sia in quella successiva con l'assegnazione di «fine lavori» a distanza di qualche anno dalla consegna.

7.13. Sull'attività contrattuale, sia quella «ereditata», sia quella del nuovo Ente, **scarsamente incisiva, quando non è affatto assente, è stata l'attività del controllo interno e dei servizi ispettivi**: carenze queste che hanno indotto la Corte a svolgere un'azione **surrogatoria**, di difficile attuazione.

Infatti, il **ricorso allo strumento informatico** si appalesa di ridotta utilità, a causa dell'incompletezza dei dati introitati nel sistema, mentre quello alle **scritture contabili** e alle **rappresentazioni di bilancio** non sembra utilizzabile per la **tardività** delle registrazioni e per la mancanza di una rigorosa contabilizzazione dei «residui passivi», avviata in modo corretto a partire dal 2001, su pregevole iniziativa del C.R.

7.14. A più riprese, il magistrato della Corte dei Conti ebbe a richiedere al «vertice» dell'Ente di procedere da un lato ad una completa «sistematizzazione» programmatica, esecutiva e contabile dei lavori interessati dai «residui passivi» (al 31 dicembre 2000 nell'elevata misura di L. 21.474,1 mld) e dall'altro di «**finalizzare**» rapidamente le opere avviate nonché procedere ad una sensibile accelerazione della «**velocità**» operativa, ancorata a tempi **irragionevolmente rallentati**.

A titolo di esempio, si citano **l'esecuzione dell'ammodernamento dell'autostrada, a percorrenza libera, della Salerno-Reggio Calabria, avviato nel 1996 e che si prevede di completare alla fine del 2005.**

La costruzione della S.S. Ionica Reggio Calabria-Taranto, deliberata nelle sedute del Consiglio del 16 dicembre 1999 e 18 settembre 2000, richiede, in via previsionale, per la sua finalizzazione 20 anni dalla consegna dei lavori, per cui sarà completata nel 2025, quando l'intero scenario della «mobilità» delle regioni interessate sarà mutato e richiederà nuovi interventi con incremento dei relativi oneri finanziari.

7.15. Nel periodo 1999-2001, il Consiglio ha provveduto ad approvare le seguenti perizie di variante e suppletive per gli importi a fianco indicati, facendo ricorso alla trattativa privata con l'appaltatore delle opere principali, in disarmonia con la legge Merloni.

Trattasi di lavori di vecchia data, che avrebbero dovuto essere conclusi da tempo, mentre parte delle opere potevano essere previste sin dall'inizio, non condividendo la Corte le giustificazioni dell'Ente.

L'esame effettuato a campione, su alcune tipologie contrattuali dell'ANAS, ha evidenziato le seguenti anomalie:

- gli argomenti deliberati dal Consiglio, nel periodo gennaio 1996-dicembre 2000, in ordine a progetti e perizie suppletive per opere pubbliche, sono stati n.112 che hanno riguardato n. 105 lavori, molti dei quali sono stati, originariamente, deliberati dal Consiglio nel periodo 1986-1992; lavori che attendono ancora di essere collaudati per cui si determinano
- attesa la rilevanza del collaudo ai fini della corretta esecuzione e della validità dell'opera e della sua contabilizzazione per il «saldo finale» - negative ripercussioni sul piano finanziario, tecnico e della gestione dei residui.

Pur volendo, con le suddette riserve, far riferimento ai dati forniti dal sistema informatico, così come appaiono alla data del 31 dicembre 2000, alcune «criticità» sono egualmente emerse.

Nel periodo di riferimento, gli argomenti trattati dal Consiglio hanno comportato una spesa complessiva di L. **3.950,941** milioni di cui **L. 3.420,000 milioni** per nuovi progetti e **L. 530.941,000 milioni** per perizie suppletive.

Lo stato dei n. 105 lavori, alla data del 31 dicembre 2000, risulta essere il seguente:

All'Ufficio contratti	15
In corso	47
Ultimati	36
Sospesi	7
Collaudati	0

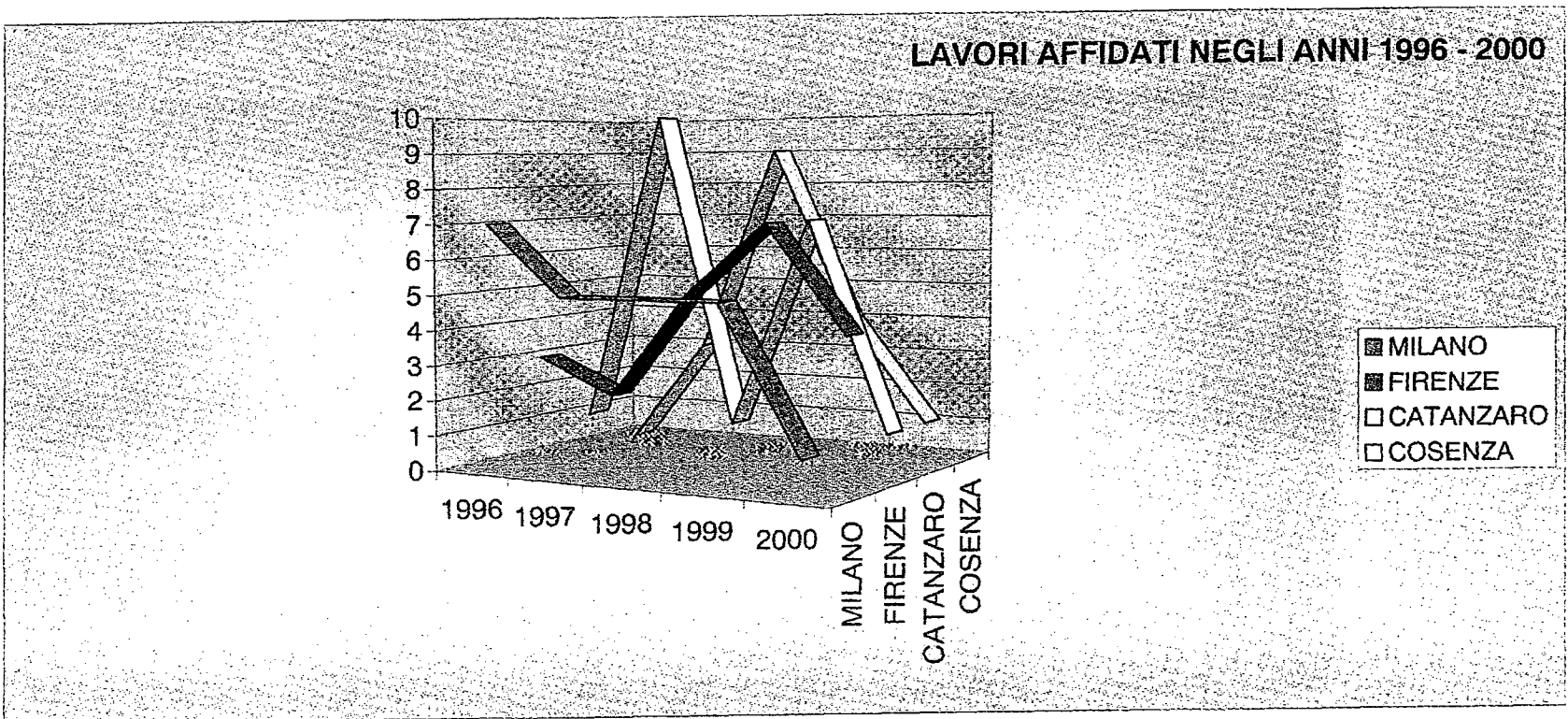
LAVORI DELIBERATI DAL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE (1.1.1996 - 31.12.2000)													
N.	COMPARTIMENTO	ARGOMENTI DELIB. NEGLI ANNI					IMPORTO		STATO DEI LAVORI				
		1996	1997	1998	1999	2000	PROGETTUALE	PERIZIA SUPP.	ULTIMATI	IN CORSO	SOSPESI	COLL.	UFF. CONTR.
1	DIREZIONE GENERALE	0	0	0	0	2	27.114.848.000	0	0			0	2
2	ANCONA	2	0	1	0	0	0	5.983.869.997	2	1			
3	AOSTA	0	0	0	0	0	0	0					
4	BARI	2	2	0	0	0	19.485.031.610	11.199.494.350	3				
5	BOLOGNA	3	2	0	0	0	167.454.526.672	23.147.534.863	1	5			
6	CAGLIARI	4	0	0	1	1	424.300.000.000	10.982.164.905	3	3			3
7	CATANZARO	1	0	0	0	0	66.024.017.000	162.624.790.000	1	6			1
8	FIRENZE	5	0	1	2	1	305.964.567.930	6.030.994.678	2	2			5
9	GENOVA	4	0	0	0	0	0	8.999.996.000	1				
10	L'AQUILA	0	0	0	0	0	0	0		11			
11	MILANO	12	2	0	0	3	610.421.901.000	179.855.450.000	3				
12	NAPOLI	3	0	0	0	0	59.092.380.000	53.662.794	3				
13	PALERMO	0	0	0	0	0	0	0					
14	PERUGIA	5	0	0	0	0	3.891.188.606	7.585.571.875	4	1			
15	POTENZA	3	0	0	0	0	0	9.608.920.409					
16	ROMA	3	0	0	0	0	3.512.172.000	4.641.250.531	1	1			
17	TRENTO	1	1	0	0	0	0	10.447.982.079		2			
18	TORINO	1	0	0	2	1	209.943.087.113	24.422.114.582	0	2			
19	TRIESTE	2	0	0	0	0	2.772.621.125	5.621.064.840	2				
20	UFF. SPEC. COSENZA	0	0	0	0	3	1.434.932.098.351	0		5			4
21	UFF. SPEC. GENOVA	3	0	0	0	0	89.475.112.852	28.302.189.643		5			
22	UFF. SPEC. PALERMO	3	0	0	0	0	4.637.220.000	572.140.912	1				
23	VENEZIA	2	1	0	0	0	0	30.862.327.366		3			
		79	7	2	12	12	3.420.000.772.259	530.941.519.824	36	47	7	0	15

FONTE: SISTEMA INFORMATIVO LAVORI (SIL)

Dei 36 lavori ultimati, 21 di essi sono stati originariamente deliberati dal Consiglio di Amministrazione dell'Anas nel periodo che va dal 1986 al 1992.
Dei 47 lavori ancora in corso, 18 di essi sono stati originariamente deliberati dal Consiglio di Amministrazione dell'Anas nel periodo che va dal 1988 al 1992.
Dei 7 lavori ancora in sospeso, 3 di essi sono stati originariamente deliberati dal Consiglio di Amministrazione dell'Anas nel periodo che va dal 1989 al 1990.

STATO DEI LAVORI AFFIDATI DAL 1.1.1996 AL 20.10.2000												
COMPARTIMENTI A CAMPIONE NORD-CENTRO-SUD												
N.	COMPARTIMENTO	ANNI							LAVORI			
		1996	1997	1998	1999	2000	TOTALE LAVORI	COSTO COMPLESSIVO LAVORI	ULTIMATI	IN CORSO	SOSPESI	COLL.
1	MILANO	7	5	5	5	1	23	1.020.163.572.144	3	20	0	0
2	FIRENZE	3	2	5	7	4	21	606.866.104.097	4	15	2	0
3	CATANZARO	1	10	1	7	1	20	607.421.051.649	0	16	4	0
4	COSENZA	0	3	9	4	1	17	970.311.049.258	0	17	0	0
	TOTALI	11	20	20	23	7	81	3.204.761.776.548	7	68	6	0

Fonte SIL (Sistema Informativo Lavori) ANAS



7.16. Inoltre, in materia di esecuzione dei lavori, ravvisa **la Corte**, di dover formulare **considerazioni ed osservazioni, seguite dalle analisi di singole fattispecie.**

Da esami eseguiti su alcuni contratti stipulati per la esecuzione di opere pubbliche, si è rilevato come il **relativo progetto**, posto a base di appalto, **venga approvato anche dopo anni dalla sua elaborazione.**

Sono sistematicamente disattesi i tempi dettati dal legislatore in ordine alla stipula del contratto, alla sua approvazione, esecuzione, nonché al collaudo delle opere eseguite.

Abolito, ormai, l'istituto della **revisione dei prezzi** con l'emanazione del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359, altri elementi che causano la lievitazione dei costi originari, sono le **riserve** che la ditta esecutrice dei lavori inserisce e sottoscrive negli atti amministrativo-contabili a causa delle discordanze di ordine tecnico, amministrativo, burocratico, etc., riscontrate con la realtà progettuale.

Spesso, infatti, non vengono eseguiti, a regola d'arte, i rilievi e le indagini geognostiche previste dall'art. 5 del R.D. 25 maggio 1895, n. 350, finalizzate all'accertamento dell'esatta natura dei terreni interessati all'appalto dei lavori. E' noto, invero, che «la verifica di rispondenza del progetto di un'opera pubblica alla effettiva situazione dei luoghi, prescritta dall'art. 5 del R.D. 25 maggio 1895, n. 350, prima dell'apertura del procedimento per l'affidamento dell'esecuzione dell'opera, ha la specifica funzione di controllo della regolarità del progetto; pertanto dalla osservanza di tale prescrizione – avente natura cogente – (oltre che essere espressione di un principio di buona amministrazione) non è possibile prescindere in alcun modo»

(Corte dei Conti - Sezioni del Controllo 20 giugno 1985, n. 1565).

Ciò comporta la formulazione di riserve da parte dell'appaltatore nel caso in cui si trovi di fronte ad una realtà diversa da quella progettuale, ovvero richiede l'elaborazione di perizie suppletive. Ne consegue, pertanto, un ulteriore onere, per il committente, per la prosecuzione ed ultimazione dell'opera.

Non vengono rispettati i tempi posti dall'art. 4 del Capitolato generale di appalto - approvato con D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 - il quale dispone che il contratto deve essere stipulato entro 30 giorni dall'aggiudicazione definitiva e l'emanazione del relativo decreto di approvazione deve avvenire nei successivi 60 giorni.

La facoltà discrezionale, posta dal legislatore, all'Autorità amministrativa, con l'art. 337 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, di poter disporre - nei casi di urgenza - la consegna dei lavori subito dopo il deliberamento (il così detto verbale di consegna sotto le riserve di legge) è stata adottata, nella prassi comune, come regola generale.

Altra causa che incide in maniera sensibile sul costo finale dell'opera appaltata è l'applicazione della procedura ex art. 31 bis della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. Merloni) introdotto dalla legge 2 giugno 1995, n. 216. E' una disposizione di contenuto innovativo, con la quale si è voluto introdurre un procedimento di particolare snellezza, teso a definire tempestivamente, ed in via stragiudiziale, le controversie che possono insorgere nel corso dei lavori, non appena l'importo delle riserve sottoscritte raggiunga il 10% dell'importo netto contrattuale. Malgrado le intenzioni del legislatore di snellire le procedure, al fine di non far lievitare ulteriormente i costi, non sembra che tale intenzione trovi riscontro nella realtà.

Da rilevare, inoltre, che il collaudo delle opere eseguite non avviene – salvo rarissime eccezioni – nel termine stabilito dall'art. 5 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 il quale prescrive che il collaudo deve avvenire entro un anno dalla ultimazione dei lavori ed essere approvato nei successivi due mesi. Il mancato rispetto della citata normativa comporta, sotto l'aspetto economico, un aggravio dei costi rappresentati dagli interessi che sono dovuti all'impresa esecutrice per il ritardato pagamento della rata di saldo dei lavori insieme all'impossibilità di contestare all'impresa appaltatrice eventuali irregolarità nell'esecuzione dei lavori, stante il lungo tempo intercorso dalla conclusione delle opere, immediatamente utilizzate, e la data del collaudo.

7.17. Si riportano, in particolare, le considerazioni assunte dalla Corte dei Conti (Controllo Stato) su alcuni esami effettuati su singole fattispecie:

- 1) dal bando di gara alla consegna dei lavori, limitatamente agli anni 1999-2000;
- 2) lavori aeroporto di Malpensa;
- 3) lavori S.S. 1 Aurelia – lotto Montenero-Maroccone;
- 4) stato dei lavori su compartimenti campione di Milano, Firenze, Catanzaro e Cosenza;
- 5) lavori sulla S.S. 510 lotti nn. 4, 5 e 6;
- 6) riaffidamento dei lavori;
- 7) atti stipulati negli anni 1996-2000;
- 8) collaudi.

a1) Dal bando di gara alla consegna dei lavori, limitatamente agli anni 1999-2000

7.18. Nell'anno 1999 sono stati aggiudicati n. **44** lavori per un importo complessivo, a base d'asta, per L. **2.123.457** mil.

Il numero dei bandi di gara, pubblicati nei mesi dell'anno, risulta così composto:

- n. 2 a febbraio;
- n. 2 a marzo;
- n. 3 a maggio;
- n. 3 a giugno;
- n. 5 a luglio;
- n. 7 ad agosto;
- n. 5 ad ottobre;
- n. 3 a novembre;
- n. 14 a dicembre.

Il tempo medio trascorso dal giorno della pubblicazione del bando di gara alla licitazione risulta essere di mesi 6,3 con una punta massima di mesi 21 ed una minima di mesi 2.

Il tempo medio trascorso dalla licitazione all'aggiudicazione risulta essere di mesi 2,6 con una punta massima di mesi 6 ed una minima di mesi 0 (aggiudicazione immediata).

Il tempo medio intercorso dal bando di gara all'aggiudicazione risulta di circa 8 mesi, con una punta massima di mesi 23 ed una minima di 2 mesi.

Il tempo medio trascorso dall'aggiudicazione dei lavori al verbale di consegna delle opere risulta essere di mesi 4,8 con una punta massima di mesi 11,5 ed una minima di mesi 1.

Le aggiudicazioni risultano, nei mesi, così distribuite:

- n. 1 a gennaio;
- n. 6 a febbraio;

- n. 6 a marzo;
- n. 6 ad aprile;
- n. 5 a giugno;
- n. 4 a luglio;
- n. 1 a settembre;
- n. 2 ad ottobre;
- n. 8 a novembre;
- n. 5 a dicembre.

Tempi minimi di attuazione dal bando di gara al verbale di consegna

