

privata. In tali casi, il numero minimo necessario di offerte per la legittima aggiudicazione della gara deve essere di almeno due, salva la sussistenza di un'espressa clausola del bando che preveda l'aggiudicazione all'unico offerente, mentre l'articolo 76, comma 2, del DPR n. 554/99, laddove prevede che nel caso di licitazione privata e di appalto concorso non si procede qualora il numero dei candidati sia inferiore a tre, si riferisce alle potenzialità degli offerenti qualificati per la partecipazione alla gara e non all'effettività delle offerte presentate.

... incarichi
di progettazione
'sotto soglia'...

Determinazione del 26 luglio 2001, n. 18/2001, *in tema di incarichi di progettazione di importo stimato inferiore a € 40.000.*

Con tale determinazione l'Autorità si è soffermata sulla questione delle forme di pubblicità per l'affidamento degli incarichi di progettazione di valore inferiore a € 40.000 e sull'interpretazione delle disposizioni dettate al riguardo dall'articolo 62, comma 1, del DPR n. 554/99. L'Autorità ha precisato, in particolare, che tale pubblicità deve essere funzionale, idonea cioè a raggiungere la più ampia sfera relativa di potenziali professionisti interessati all'affidamento e che, sul piano del contenuto informativo minimo dell'avviso, non possono obliterarsi quelle notizie che consentono di individuare l'oggetto dell'incarico ed il suo valore. Con lo stesso atto l'Autorità ha ritenuto inammissibile l'affidamento di incarichi di progettazione che subordinino la corresponsione dei compensi al finanziamento dell'opera successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 415/98.

... chiarimenti
per la stesura
dei bandi di gara...

Determinazione del 27 settembre 2001, n. 19/2001, *in tema di chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alla stesura dei bandi di gara.*

Con tale determinazione sono state date indicazioni alle stazioni appaltanti circa la stesura dei bandi di gara alla luce della corrispondenza delle vecchie e nuove declaratorie previste per la qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici. Sono state, altresì, date indicazioni relative alle modalità procedurali che le stazioni appaltanti devono seguire con l'entrata in vigore del nuovo regime del sistema di qualificazione delle imprese.

Determinazione del 4 ottobre 2001, n. 20/2001, *in tema di finanza di progetto*.

... finanza
di progetto ...

Con tale determinazione l'Autorità ha espresso ulteriori valutazioni riguardo all'istituto della cosiddetta 'finanza di progetto', di cui agli articoli 37 bis e seguenti della legge n. 109/94 e successive modificazioni. Tali considerazioni si aggiungono a quelle di cui all'atto di regolazione n. 14/2001, contenente *precisazioni funzionali ad eliminare le remore alla piena operatività del sistema della finanza di progetto*, al quale si rinvia con riferimento alle prospettate difficoltà operative derivanti dalla qualificazione in termini pubblicistici dell'attività di asseveramento da parte delle banche.

Determinazioni *in tema di ulteriori chiarimenti cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione della qualificazione*.

... S.O.A. :
chiarimenti...

Determinazione in data 8 febbraio 2001, n. 6/2001, *in tema di ulteriori chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le S.O.A. (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione (articoli 17 e 18 del D.P.R. n. 34/2000)*.

Poiché sono state formulate da alcune S.O.A. e associazioni di imprese richieste di chiarimenti in merito alle disposizioni contenute negli articoli 17 e 18 del DPR n. 34/2000 e nelle determinazioni dell'Autorità n. 47/2000, n. 48/2000 e n. 50/2000, il Consiglio dell'Autorità è intervenuto sulle molteplici questioni che di seguito si riportano. Sono state deliberate, in primo luogo, le modalità con cui qualificare i consorzi stabili nonché le qualificazioni successive alle prime. In particolare, si sono stabiliti i requisiti di carattere generale che il consorzio deve possedere nonché le modalità con cui attribuire la qualificazione, specificando che essa è attribuita in tutte le categorie in cui sono qualificate le imprese consorziate e che la classifica in ognuna delle categorie da attribuire è pari all'importo immediatamente inferiore alla somma delle classifiche possedute dalle imprese consorziate nella categoria da attribuire. La classifica illimitata in una categoria è invece attribuita qualora almeno una delle imprese consorziate possieda la qualificazione per classifica illimitata. Le qualificazioni successive alla prima possono essere attribuite con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 10,

comma 1, lettera c), della legge n. 109/94 e all'articolo 97 del DPR n. 554/99, oppure con riferimento alle disposizioni dell'articolo 18 del DPR n. 34/2000; la scelta tra i due regimi è effettuata dal consorzio stabile all'atto della stipulazione del contratto di attestazione con la S.O.A. L'Autorità ha comunque chiarito che le due predette modalità di qualificazione possono ritenersi non cumulabili, in quanto fondate su principi ed elementi diversi. Inoltre, si è chiarito che le altre figure consortili (consorzi fra imprese cooperative e consorzi fra imprese artigiane), le quali sono tradizionalmente qualificate *ex se* e per *ius receptum*, hanno la facoltà di assegnare la materiale esecuzione delle lavorazioni alle imprese consorziate senza subordinarne l'esercizio alla previa verifica della loro qualificazione, il che consente di ritenere che tale facoltà si estenda anche al consorzio stabile. Sono stati stabiliti, inoltre, i requisiti che deve possedere il direttore tecnico di un'impresa che intenda conservare tale ruolo nella stessa impresa. L'Autorità ha poi chiarito che il contenuto della nozione di trasferimento di cui all'articolo 15, comma 9, del DPR n. 34/2000 e dell'articolo 35 della legge n. 109/94, nell'ipotesi di affitto di azienda, vada considerato nel senso che la qualificazione costituisce un'attribuzione di *status* legittimante il soggetto che ne è in possesso alla partecipazione alle gare di appalti pubblici ed all'esecuzione di lavori pubblici e che, pertanto, deve essere considerata un bene immateriale pertinente all'azienda. Per ciò che concerne la qualificazione nella categoria OS2, occorre tenere conto che, qualora l'impresa richieda di qualificarsi oltre che nella categoria OS2 anche in altre categorie, è necessario coordinare le disposizioni del decreto del Ministro dei beni culturali del 3 agosto 2000, n. 294 con quelle del DPR n. 34/2000. Infine, sono state chiarite le modalità con cui integrare le attestazioni già rilasciate con nuove qualificazioni in nuove categorie.

Determinazione del 15 febbraio 2001 n. 7/2001, in tema di chiarimenti cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione per qualificare le imprese nella categoria OG11 (artt. 17 e 18 del DPR n. 34/2000).

Con tale determinazione l'Autorità ha specificato le situazioni che si possono verificare per la qualificazione nella categoria generale OG11. La

prima si riferisce al caso in cui i certificati di esecuzione dei lavori in possesso dell'impresa sono relativi a bandi di gara indetti in vigenza del DM n. 770/82, del DM n. 304/98 e del DPR n. 34/2000. La seconda si riferisce al caso in cui i certificati di esecuzione dei lavori in possesso dell'impresa sono relativi soltanto a bandi di gara indetti dopo l'entrata in vigore del DPR n. 34/2000 (1° marzo 2000). L'Autorità è infatti intervenuta in relazione ai certificati di esecuzione dei lavori relativi ad appalti indetti in vigenza del DM n. 770/82 e del DM n. 304/98 che, pertanto, non possono far riferimento alla categoria generale OG11. Per tali certificati, in quanto si riferiscono a lavori relativi a bandi indetti prima del 1° marzo 2000, si possono applicare alternativamente le disposizioni di cui alla determinazione n. 48/2000 ovvero alla determinazione n. 7/2000 e, una volta scelto il sistema, esso deve essere applicato nella valutazione di tutti i certificati di esecuzione dei lavori. In particolare, si è detto che i certificati di esecuzione lavori relativi ad appalti indetti prima del 1° marzo 2000 (e quindi in vigenza del DM n. 770/82 e del DM n. 304/98) possono essere impiegati, ai fini della dimostrazione del possesso del requisito dell'adeguata idoneità tecnica ed organizzativa di cui all'articolo 18, comma 5, del regolamento, sulla base di due criteri alternativi: il primo, relativo ad ogni singolo certificato che deve riguardare l'esecuzione, tramite un unico contratto di appalto o di subappalto, di impianti riconducibili ad almeno tre distinte categorie specializzate (OS3, OS5, OS28, OS30) senza alcuna verifica dei singoli importi; il secondo, relativo ad ogni singolo certificato che deve riguardare l'esecuzione, tramite un unico contratto di appalto o di subappalto, di due impianti, uno relativo al sottosistema «impianti termofluidici» (ossia ad uno degli impianti indicati nelle categorie OS3 o OS28) e l'altro al sottosistema «impianti elettrici» (ossia ad uno degli impianti indicati nelle categorie OS5 o OS30) e, nel complesso, devono riguardare l'esecuzione di almeno tre tipi di impianti (OS3, OS5, OS28, OS30), ciascuno dei quali deve contribuire alla qualificazione con presenza significativa (in misura pressoché equivalente ad un quarto dei valori minimi dei requisiti previsti per la classifica da attribuire). La valutazione dei certificati di esecuzione dei lavori sulla base del primo criterio comporta che l'impresa sia qualificata (già in precedenza oppure

contemporaneamente al rilascio della qualificazione in OG11) anche in almeno tre categorie specializzate (OS3, OS5, OS28, OS30). Nel caso, invece, che i certificati di esecuzione dei lavori siano valutati con le disposizioni di cui al secondo criterio, la misura della contribuzione deve riguardare la quota parte del valore del requisito minimo di cui all'articolo 18, comma 5, del DPR n. 34/2000 che non sia dimostrata mediante certificati riguardanti la categoria OG11 (cioè relativi ad appalti indetti dopo il 1° marzo 2000).

Determinazione del 15 febbraio 2001, n. 8/2001, *in tema di termine del 1° marzo 2001 e data dell'attestazione rilasciata dalle S.O.A.*

L'Autorità con tale determinazione è intervenuta a precisare se l'impresa debba essere in possesso dell'attestazione al momento dell'indizione della gara ovvero a quello successivo in cui l'impresa stessa partecipi alla gara. Si è chiarito, infatti, che l'attestazione serve all'atto di partecipazione alla gara e, quindi, il relativo documento può essere stato rilasciato dalla S.O.A. anche in data successiva al 1° marzo 2001. Ciò è stato confermato dalla giurisprudenza amministrativa. Dunque le imprese possono partecipare alle procedure di affidamento di appalti di importo pari o superiore al controvalore in euro di 5.000.000 di DSP, qualora in possesso di attestazione rilasciata sia in data anteriore al 1° marzo 2001 sia in data successiva, purché antecedente alla data dell'offerta di gara.

Determinazione del 7 novembre 2001, n. 21/2001 *in tema di chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alla validità delle certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità rilasciate dagli organismi accreditati dal Sincert (art.19 del DPR n. 34/2000; art.8, comma 11 quater, della legge n. 109/94 e successive modificazioni).*

A causa delle molteplici richieste di chiarimenti formulate da alcune S.O.A. e associazioni di imprese in merito alle certificazioni del sistema di gestione per la qualità di cui alle norme UNI EN ISO 9000 e, in particolare, in merito alla validità delle stesse, l'Autorità è intervenuta con questa determinazione al fine di esplicitare i criteri da tenere presenti in sede di esperimento delle procedure di gara. In particolare, a seguito dell'audizione tenutasi con il Sincert — responsabile per l'Italia dell'accreditamento degli

organismi di certificazione — l’Autorità ha chiarito che la data di scadenza della certificazione di qualità, salvo rinnovo della stessa, coincide con il triennio di validità del rapporto contrattuale stesso; tale data viene riportata sulla certificazione di qualità secondo due modalità indicate nei regolamenti Sincert. Al fine di agevolare le procedure di accertamento della validità di certificazione di qualità, il Sincert si è impegnato ad informare l’Autorità di tutti i procedimenti di revoca o modifica delle certificazioni rilasciate dagli organismi di certificazione.

Determinazione del 5 dicembre 2001, n. 22/2001 in tema di *indicazioni relative alla soluzione bonaria di controversie*.

... soluzione bonaria delle controversie ...

Tale atto trae origine da alcune anomalie riscontrate a seguito di un esame degli accordi bonari, dal quale è emerso che i presupposti per l’avvio del procedimento di soluzione bonaria delle controversie sono l’espressa dichiarazione dell’ammontare dei lavori, l’importo e l’oggetto delle riserve, l’ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle medesime in relazione al limite di valore indicato dalla norma. Detti elementi devono obbligatoriamente essere inseriti nel verbale di accordo bonario sottoscritto dall’impresa e dall’organo deliberante dell’amministrazione procedente, anche in caso di mancato raggiungimento dell’accordo.

Determinazione del 5 dicembre 2001, n. 24/2001, in tema di *contratto di sponsorizzazione*.

... contratto di sponsorizzazione ...

Con tale determinazione il Consiglio dell’Autorità ha disposto che gli interventi compresi nell’ambito di applicazione della normativa sui lavori pubblici possono formare oggetto di un contratto di sponsorizzazione ai sensi dell’articolo 119 del Testo unico di cui al D.lgs 18 agosto 2000, n. 267 e dell’articolo 43 della legge 23 dicembre 1997, n. 449; che all’affidamento di contratti di sponsorizzazione non si applica la normativa sugli appalti di lavori pubblici, in quanto non rientrano nella classificazione giuridica dei contratti passivi, ovvero in quanto, nel caso della cosiddetta sponsorizzazione interna, danno origine ad un negozio giuridico modale; che, infine, i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati ai sensi del DPR n. 34/2000.

... bandi di gara
ed esecuzione
di lavori

Determinazione del 20 dicembre 2001, n. 25/2001, in tema di profili interpretativi in materia di bandi di gara e di esecuzione dei lavori.

Con tale determinazione l'Autorità ha risposto ai numerosi quesiti riguardanti l'interpretazione delle norme che regolano la predisposizione dei bandi di gara nonché la materiale esecuzione dei lavori.

Atti di segnalazione
al Governo
e al Parlamento ...

Gli atti di segnalazione hanno riguardato la tematica relativa alle barriere stradali di sicurezza e quella relativa al sistema delle sanzioni per errata comunicazione dei dati. Nei primi mesi del 2002 sono stati predisposti altri due atti di segnalazione, relativi, rispettivamente, al fenomeno dei ritardati pagamenti negli appalti e alla mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti di lavori pubblici. Per quest'ultimo atto di segnalazione vi è stato un seguito con nota della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, in data 18 marzo 2002, inviata al Ministero delle infrastrutture e al Ministero delle attività produttive.

Appalti per opere protettive di sicurezza stradali (barriere stradali di sicurezza)

... barriere
stradali
di sicurezza ...

L'atto trae origine dalle segnalazioni — da parte di più soggetti operanti nel settore degli appalti finalizzati all'impiego di barriere di sicurezza stradali — di fenomeni di turbative delle gare riguardanti tali opere. La dipendenza dell'unico istituto italiano autorizzato all'esecuzione di prove di *crash* dalla Società Autostrade costituisce un elemento critico del sistema, che condiziona l'accesso alle gare delle ditte installatrici. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha ritenuto opportuna la revoca dell'autorizzazione alla Società Autostrade, in quanto il fatto che questa Società è, oltreché stazione appaltante, anche promotore di omologazione di prodotto, determina il venir meno delle condizioni di terzietà ed indipendenza del centro prove, che è una struttura della medesima Società. Al riguardo, va rilevato che l'eventuale revoca dell'abilitazione non potrà che provocare gravi ostacoli al completamento delle procedure avviate per la normativa emanata, con l'inevitabile accentuarsi del contenzioso già in atto. Idonea a questo fine sarebbe la costituzione di un centro prove avente autonomia soggettivi-

tà giuridica (s.p.a.) che ne assicuri la trasparenza e consenta la verifica dell'attività svolta e con la partecipazione azionaria, al fine di garantire l'obiettività di comportamento dei vari operatori del settore. Appare inoltre opportuno che il Ministero dei lavori pubblici definisca ed indichi ufficialmente i requisiti richiesti nonché le modalità istruttorie finalizzate al rilascio dell'autorizzazione dei centri per l'esecuzione delle prove di *crash*, per eliminare ogni causa di intralcio nello svolgimento delle prove medesime.

Sistema delle sanzioni per errata comunicazione dei dati.

L'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro prevede l'esclusione del concorrente dalla gara, l'escussione della cauzione provvisoria e la segnalazione del fatto all'Autorità per i provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 4, comma 7, della stessa legge, in caso di mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara, dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-economica richiamati dalla norma citata e necessari per la partecipazione alla gara medesima. Tale norma resterà in vigore anche dopo l'entrata a regime del sistema di qualificazione, per i lavori di importo inferiore a € 150.000 o superiore a circa € 20.000.000. Da ciò è derivata la permanenza dell'attualità del problema. Ferma restando la disciplina in merito alla esclusione dalla gara, attesa la necessità di rispettare i tempi di svolgimento della procedura stessa, sembra opportuno un intervento del legislatore che subordini l'escussione della cauzione da parte della stazione appaltante alla pronuncia dell'Autorità, senza che occorra, come indicato dalla giurisprudenza amministrativa, escutere la cauzione e poi procedere, in base a detta pronuncia, all'adozione di un provvedimento di revoca da parte dell'amministrazione appaltante.

... sanzioni
per errata
comunicazione
dei dati

In data 31 luglio 2001, il Ministero per i beni e le attività culturali ha chiesto all'Autorità di esprimere il proprio parere³ in ordine ad uno schema di decreto integrativo del regolamento ministeriale precedentemente adot-

Pareri

³ Vedi Volume II, Sezione II.

tato. Dalla relazione del Ministero in data 8 giugno 2001 al Consiglio di Stato, si evince che il T.A.R. del Lazio aveva disposto il riesame e successivamente la sospensione dell'esecuzione del regolamento di cui al DM 3 agosto 2000, n. 294, nel presupposto che lo stesso aveva previsto, agli articoli 5 e 7, requisiti particolarmente limitativi per la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate dei beni architettonici. Lo schema di decreto integrativo predisposto dall'amministrazione prevede, con riferimento all'articolo 5 del regolamento iniziale, la riduzione dal 50% al 40% dei collaboratori restauratori necessari all'impresa per dimostrare la necessaria idoneità organizzativa; al secondo comma introduce, poi, un requisito alternativo del costo complessivo sostenuto per i restauratori e collaboratori in misura non inferiore, rispettivamente, al 20% e al 30% dell'importo dei lavori che rientrano nella categoria OS2, realizzati nel quinquennio antecedente. Queste modifiche sembrano aver risolto le censure di illegittimità ravvisate dal TAR, poiché hanno comportato un ragionevole ampliamento della categoria delle imprese che possono richiedere la qualificazione e poiché quest'ultima può essere conseguita anche da imprese che non hanno come oggetto dell'attività i lavori specificamente indicati nel decreto. Analogamente, è sembrata superata la censura di illegittimità dell'articolo 7 con l'estensione del riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali anche a soggetti che, al termine di un adeguato «percorso formativo, sono in grado di poter intervenire sui beni del patrimonio storico artistico della nazione».

L'Autorità ha infine condiviso le osservazioni del Ministero dei lavori pubblici relative alla facoltà riconosciuta al Soprintendente di far rientrare l'intervento nella categoria OG2 di cui all'Allegato A al DPR n. 34/2000, in quanto attribuisce al detto Soprintendente il potere di derogare discrezionalmente ad una disposizione di legge che tale deroga discrezionale non risulta consentire.

Capitolo 10

Le indagini speciali

Al fine di vigilare sull'osservanza della disciplina legislativa in materia di lavori pubblici e sul rispetto del principio di economicità di esecuzione dei medesimi lavori, nel corso dell'anno 2001 l'Autorità ha predisposto un piano di ispezioni elaborato traendo spunto dagli elementi risultanti dall'indagine campionaria riferita al mercato degli appalti pubblici nel periodo 1995-1998¹. Il piano ha circoscritto il raggio di azione alle gare di appalto indette nell'anno 1998, con lo scopo di comprendere i procedimenti ricadenti *in toto* nel regime applicativo della legge n. 109/94, quale risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 415/98.

Criteria
per la definizione
del Piano
delle ispezioni:
anno 2001 ...

Le procedure da sottoporre a vigilanza sono state individuate secondo criteri astratti e generali, mirati a delimitare, sulla base di elementi obiettivi, l'ambito di indagine sia sotto il profilo territoriale sia sotto quello del merito (relativamente cioè ai più significativi fenomeni distorsivi). Con riferimento a detti ambiti, il piano ha riguardato gli appalti aggiudicati o affidati da enti aventi sede nelle regioni dalle quali è pervenuto il maggior numero di segnalazioni.

In relazione, poi, al valore degli appalti, l'analisi è stata limitata agli interventi di importo pari o superiore alla soglia comunitaria (€ 5.000.000), considerati maggiormente rappresentativi delle problematiche del settore, rinviando ad una seconda fase dell'indagine l'analisi del segmento inferiore del mercato, di maggiore rilevanza numerica.

All'interno del campione così definito, sono state individuate, mediante una serie di *query* specifiche sulla banca dati, le procedure che in concreto potrebbero riflettere i fenomeni reputati di rilevante interesse che il legislatore indica all'articolo 4, comma 4, lettera *f*), della legge n. 109/94, e precisamente:

¹ L'indagine è stata svolta dall'Osservatorio campionando i bandi di gara pubblicati nel quadriennio 95/98 da oltre 4000 stazioni appaltanti.

- ricorso alla procedura negoziata;
- inadeguatezza della pubblicità degli atti;
- ricorso a sospensioni dei lavori e a varianti in corso d'opera;
- sviluppo anomalo del contenzioso tra impresa e stazione appaltante.

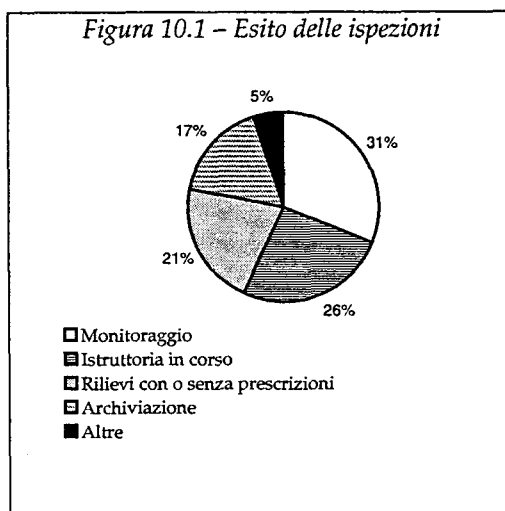
Gli accertamenti ispettivi oggetto del piano, pur se specificamente riferiti alle anomalie indicate dall'articolo 4, comma 4, lettera f), punti 1, 2, 4, della legge n. 109/94, non hanno trascurato ovviamente tutti i profili inerenti all'affidamento e alla gestione dell'opera, secondo gli elementi acquisibili in relazione allo stadio in cui i lavori si trovavano al momento delle ispezioni.

Le ispezioni così individuate sono state effettuate con riferimento ai lavori appaltati da stazioni committenti operanti nelle regioni Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia.

Alle anzidette ispezioni si aggiungono quelle svolte in relazione alle indicazioni stabilite di volta in volta dal Consiglio per specifiche esigenze di accertamento.

... esito
delle ispezioni

Complessivamente, i risultati delle visite ispettive sono stati suddivisi in cinque tipologie (figura 10.1). La lettura del grafico evidenzia che nella maggior parte dei casi (31%) è risultata preminente l'esigenza di sottoporre le opere ispezionate a successivo monitoraggio, a causa della notevole com-



plexità dei lavori oggetto di accertamento *in loco*; complessità che in generale è riconducibile al comportamento dell'amministrazione nella fase di affidamento del progetto o dell'appalto, alle carenze progettuali o al contenzioso insorto tra le parti.

Il dato relativo alle istruttorie in corso (26%) è, invece, da ricondurre principalmente alle visite ispettive deliberate di recente e di volta in volta dal Consiglio, in aggiunta a quelle previste dal piano ispettivo dell'anno

2001; rimane inoltre individuata una consistente aliquota di casi (21%) per i quali l'Autorità ha svolto un intervento 'correttivo' in ordine alle procedure poste in atto dalle amministrazioni appaltanti.

Il dato relativo alle archiviazioni, di valore relativamente contenuto, pone in rilievo che solo una minima parte del settore (17%) ha operato in modo del tutto conforme alla disciplina dei lavori pubblici ed ai principi generali che sottendono all'azione amministrativa.

Il dato riferito alle «altre» motivazioni (5%) riguarda esclusivamente i casi relativi alla partecipazione dell'Autorità alle Commissioni per l'accesso ai comuni mafiosi nella regione Sicilia (per due dei tre comuni ispezionati il Ministro dell'interno ha emesso il decreto di scioglimento).

Sul finire dell'anno 2001, l'Autorità ha inoltre predisposto il piano ispettivo per l'anno 2002 che valorizza i risultati e le necessità emerse dall'attuazione del piano relativo all'anno precedente, tenendo altresì conto delle problematiche scaturite dalle indagini condotte dall'Autorità sulle opere "commissariate"².

In particolare, per un certo numero di ispezioni svolte in attuazione del primo piano, è stata diffusamente avvertita l'esigenza di ulteriori approfondimenti che non possono prescindere dalla riproposizione di visite ispettive; ciò anche indipendentemente da mere esigenze di monitoraggio.

In sintesi, nell'individuazione delle visite da svolgersi nel 2002, è stato seguito un duplice criterio:

- necessità di completare le ispezioni iniziate nel 2001;
- approfondimenti sulle opere commissariate per le quali si sono già manifestate problematiche meritevoli di interesse per l'Autorità.

Il succitato piano dovrà essere integrato, in una seconda fase di programmazione, con le ispezioni che deriveranno dagli ambiti di indagine e precisamente riferiti alle opere incompiute (legge 30 giugno 1998, n. 208)³, alle fattispecie che saranno segnalate dall'Osservatorio e alle attività attribuibili alle Unità specializzate.

² Vedi *infra*.

³ Vedi *infra*.

Oltre all'attività indotta dalle segnalazioni ricevute e alla definizione dei criteri del piano di ispezioni per le S.O.A., nel corso dell'anno 2001, l'Autorità ha proseguito le indagini avviate nel precedente anno. Tra queste riveste particolare importanza, attesa l'entità dei finanziamenti sottostanti e la complessità della procedura, quella relativa alle opere incompiute che hanno ottenuto il rifinanziamento previsto dalla legge n. 208/98 e quelle commissariate *ex* articolo 13 del decreto legislativo 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

Opere
incompiute ...

Come evidenziato anche nella precedente *Relazione*, l'Autorità ha ritenuto che l'indagine dovesse avere ad oggetto oltre lo stato di attuazione delle opere che hanno ottenuto il finanziamento previsto dalla legge 208/1998, anche i provvedimenti adottati dai soggetti attuatori in relazione alle opere per le quali lo stesso fosse stato negato o per le quali la richiesta non fosse stata avanzata.

La citata legge n. 208/98, nel prevedere l'autorizzazione di una spesa complessiva di 12.200 miliardi di lire nel periodo 1999-2004, ha disposto che alla ripartizione della somma dovesse provvedere il CIPE, sentite le indicazioni di priorità avanzate dalla conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni.

Per le opere incompiute finanziate è stato avviato un monitoraggio, con l'obbligo, da parte dei responsabili del procedimento, di presentare una relazione descrittiva (attraverso la compilazione di specifiche schede all'uopo predisposte) riferita allo stato di attuazione a tutto il 31 dicembre 2001 e successive relazioni di aggiornamento con cadenza trimestrale a decorrere dal gennaio 2002.

Alla stesso modo, è stato disposto un monitoraggio delle opere che, pur non finanziate in base alla legge n. 208/98, hanno ottenuto autonomi finanziamenti e di quelle per le quali non è stato disposto alcun finanziamento. Le informazioni pervenute, pur se richieste a mezzo di scheda predisposta, risultano complessivamente frammentarie, in quanto i dati forniti dalle amministrazioni sono parziali o poco chiari.

Per quanto rilevato, gli interventi finanziati a norma della legge n. 208/98 sono pari a 315, mentre 111 opere sono state avviate con altre forme

di finanziamento (quali mutui delle singole amministrazioni, accordi di programmi territoriali, accordi quadri generali cofinanziati dalla CEE).

Con riferimento alle opere incompiute (oltre 250) per le quali era stato negato il finanziamento ai sensi della legge n. 208/98, le amministrazioni competenti, confermando, nella maggior parte dei casi, la perdurante rispondenza ad esigenze di pubblico interesse, hanno ribadito le difficoltà di individuazione di altri canali di finanziamento e la conseguente impossibilità di avvio dei lavori. In un modesto numero di casi, invece, le opere non sono state più ritenute funzionali al soddisfacimento di interessi pubblici.

Dall'anzidetto monitoraggio sono emerse anomalie nelle varie fasi di attuazione degli interventi finanziati (affidamento progettazione, progettazione, affidamento lavori, esecuzione) riguardanti: sospensioni, perizie di variante e suppletive, riserve, accordi bonari e contenziosi. Per tali opere (315+111) l'indagine ha messo in evidenza l'ultimazione di 52 interventi, mentre le opere in corso d'esecuzione ammontano a circa 300.

... problematiche emerse

Ciò rappresenta un notevole incremento rispetto alla situazione riscontrata nell'anno precedente⁴, nonostante la persistenza di interventi ancora da appaltare pari a 26 ricompresi negli ambiti regionali dell'Abruzzo (15)⁵, del Lazio (8) e del Molise (3).

Dal quadro complessivo si desume, quindi, una ripresa dell'attività di cantiere, nonostante persistano le anomalie sopra evidenziate necessitanti di interventi correttivi. A tal fine, l'Autorità sta procedendo ad un monitoraggio circostanziato volto all'approfondimento delle situazioni che hanno comportato maggiori ritardi nell'esecuzione delle opere, all'adozione di

⁴ Nell'anno 2001, l'indagine, che aveva a riferimento solo le opere finanziate *ex lege* n. 208/1998 (pari a 315), aveva evidenziato che il numero delle opere avviate rappresentava circa il 20% del totale. Nel dettaglio era emerso che su 315 interventi, 33 erano giunti alla fase dell'aggiudicazione, 27 a quella della consegna e 1 all'ultimazione dei lavori.

⁵ In particolare, nella regione Abruzzo il consistente numero di interventi ancora da appaltare, che risultano in fase di progettazione, è conseguente alla circostanza che l'APQ è divenuto operativo solo alla fine dell'anno 2000 e, pertanto, i rispettivi fondi sono stati ottenuti solo successivamente.

provvedimenti correttivi e collaborativi, nonché ad ispezioni mirate rientranti nel Piano delle ispezioni per l'anno 2002⁶.

Opere
commissariate

Un aspetto particolare dell'indagine sulle opere incompiute riguarda quelle sottoposte a gestione commissariale straordinaria e prioritariamente rifinanziate *ex* decreto legge 25 marzo 1997 n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997 n. 135. In attuazione di detta legge, con decreto ministeriale era stato disposto inizialmente il commissariamento di 152 opere.

A seguito della cessazione del regime commissariale per 91 opere (78 a causa del riavvio dei lavori, 13 a causa del sopravvenuto riscontro della mancanza dei requisiti prescritti) risultavano, nel corso dell'anno 2000, formalmente sottoposti a gestione commissariale 61 interventi, dei quali soltanto 16 sono stati poi riavviati mentre uno è stato definanziato perché non più attuale.

Al fine di avere un quadro d'insieme, l'Autorità, nel corso del 2001, ha effettuato un'indagine riepilogativa di tutte le opere commissariate, attesa la circostanza che alcune di queste, pur non essendo più sottoposte a tale regime in quanto riavviate, hanno subito un nuovo blocco nell'esecuzione.

Da tale indagine è emerso che il 33% circa degli interventi è stato ultimato, il 50% è ancora in corso d'esecuzione, circa il 6% degli interventi è attualmente sospeso, mentre il residuale 11% è ancora da appaltare.

Il monitoraggio degli appalti riconducibili a tali opere, la cui progettazione risale ai primi anni '90, ha fatto rilevare significative anomalie, in gran parte riconducibili all'insufficiente livello di esecutività dei progetti nonché all'inadeguatezza della programmazione operata dalla stazione appaltante in ordine alla localizzazione degli interventi. Anche per le opere commissariate, per le quali sono state evidenziate problematiche meritevoli d'interesse, l'Autorità ha disposto accertamenti ispettivi da effettuarsi nel corso del 2002⁷.

⁶ Vedi *supra*.

⁷ Vedi *supra*.

Durante l'anno 2001, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva in relazione alle opere che rientrano nel Programma Operativo Risorse Idriche (P.O.R.I.), cofinanziato in parti uguali con fondi nazionali e dell'Unione europea nell'ambito del cosiddetto quadro comunitario di sostegno (QCS) 1994/1999. Si tratta di un nutrito pacchetto di interventi infrastrutturali nel settore idrico che riguardano le otto regioni meridionali inserite nell'obiettivo 1, con il fine di portare a completamento i programmi di investimento avviati con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno dalla soppressa AGENSUD.

Programma
Operativo
Risorse Idriche ...

Le opere cofinanziate sono complessivamente superiori a 350 interventi, per un valore finanziario che dovrebbe corrispondere a circa 3.250 miliardi di lire; molti interventi riguardano la costruzione di dighe o il loro completamento, la realizzazione di acquedotti, di impianti di depurazione, potabilizzazione, fognari ecc.

Il P.O.R.I., in quanto programma operativo multiregionale, è gestito dal Ministero delle infrastrutture (come soggetto nazionale responsabile del finanziamento, del controllo e della rendicontazione). I singoli interventi sono direttamente realizzati da molteplici soggetti pubblici e anche privati (beneficiari del finanziamento e che assumono la veste di stazione appaltante) quali comuni, regioni, comunità montane, consorzi, società in mano pubblica ecc.

L'Autorità ha disposto in merito accertamenti di carattere generale riguardanti la nomina dei soggetti tecnici preposti ai lavori finanziati con l'anzidetto programma. A tal fine, è stato chiesto alla competente Direzione generale edilizia statale e Servizi speciali presso il Ministero delle infrastrutture, l'elenco di tutti i singoli interventi, con l'indicazione del relativo importo e dei soggetti a cui è stata affidata rispettivamente la funzione di ingegnere capo e di collaudatore, compresa quella di collaudazione statica, con la precisa indicazione della qualifica e dell'amministrazione di appartenenza dei tecnici designati nonché dei criteri di liquidazione dei vari compensi.

... accertamenti
di carattere
generale ...

In sede di verifica della documentazione trasmessa, è stato accertato che ogni intervento è stato dotato di decreto di finanziamento con allegato

... esito
dell'indagine