

un disciplinare tipo (sottoposto a suo tempo a parere del Consiglio di Stato) che stabilisce, tra l'altro, che la nomina dell'ingegnere capo e della commissione di collaudo spetta alla Direzione generale prima indicata.

Complessivamente, se si considerano le singole nomine, sono stati distribuiti circa 1.900 incarichi professionali per direzione lavori, ingegnere capo, collaudazione tecnico-amministrativa e collaudazione statica, con un costo globale di non facile determinazione, certamente di elevata entità ove si consideri che tutti i compensi sono stati determinati con riferimento alla tariffa professionale.

In particolare, per quanto riguarda l'organo di collaudo, si è constatato come, per quasi tutti gli interventi, sia stata nominata una commissione di tre collaudatori laddove l'articolo 28 della legge quadro stabilisce che le amministrazioni «... nominano da uno a tre tecnici ... con riferimento al tipo di lavori, alla loro complessità e all'importo degli stessi».

Inoltre, è stato accertato che per tutti gli interventi, a prescindere dal loro importo e dalla complessità tecnica dei lavori, alla commissione di collaudo designata è stata anche attribuita la verifica in corso d'opera.

Per circa 110 interventi con importi a base d'asta inferiori a 1 milione di euro, non è stata esercitata la facoltà di sostituire il collaudo con il certificato di regolare esecuzione, tranne in rarissimi casi. In un caso (lavori appaltati dal Consorzio di bonifica del Cixerri), è stata nominata una commissione di collaudo formata da ben cinque componenti a cui è stata anche affidata la collaudazione statica.

Tra le ulteriori anomalie riscontrate, si può evidenziare come numerosi incarichi di direzione lavori siano stati affidati a liberi professionisti in via fiduciaria, mentre in molte commissioni di collaudo siano stati nominati funzionari della medesima Direzione generale con il compito di controllo e sorveglianza del P.O.R.I. Parimenti, in non poche fattispecie, i compiti di ingegnere capo sono stati affidati a funzionari della medesima Direzione generale.

Stante la rilevanza delle problematiche emerse, l'Autorità ha provveduto ad effettuare un'integrazione della fase istruttoria volta ad acquisire, anche mediante ispezione, la documentazione non ancora inviata nonché a:

1. chiedere agli enti attuatori le motivazioni che hanno portato all'affidamento fiduciario degli incarichi di direzione lavori;
2. chiedere alla Direzione generale competente le ragioni per cui in un caso sono stati nominati cinque collaudatori a cui è stato affidato sia il collaudo tecnico amministrativo sia quello statico, nonché il motivo per cui, in non pochi casi, sono stati nominati quali membri dell'organo di collaudo liberi professionisti.

Le risultanze dell'indagine, non appena disponibili, saranno valutate dal Consiglio dell'Autorità per l'adozione dei necessari provvedimenti.

Nel corso dell'anno 2001 è inoltre proseguito il monitoraggio degli interventi di risistemazione e di ricostruzione relativi alle zone disastrose dalle recenti alluvioni, stante la rilevanza degli stessi per l'assetto idraulico dei bacini di alcuni fiumi e torrenti e per la sicurezza delle popolazioni residenti nelle aree potenzialmente interessate da ulteriori eventi alluvionali.

Interventi
per alluvioni ...

Detti interventi, la cui progettazione generale risale ai primi anni '80, appaiono caratterizzati da una realizzazione parziale avvenuta per lotti e da un'incompletezza di lunga data, con possibili riflessi negativi sulla messa in sicurezza del fiume Po.

Ai fini di cui sopra, sono state richieste alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Servizio nazionale dighe, al Consiglio superiore dei lavori pubblici e al Magistrato del Po, informazioni in merito alle seguenti opere idrauliche, unitamente alla copia degli elaborati progettuali:

- cassa di espansione per la laminazione delle piene del torrente Parma in località Marano nel comune di Parma (importo di circa £ 69.000.000.000);
- sistemazione del torrente Enza dal ponte della strada Traversatolo - San Polo al ponte dell'autostrada Milano - Bologna e completamento cassa di espansione (importo di circa £ 47.000.000.000);
- riduzione dei colmi di piena del fiume Olona in località Ponte Gurone nel comune di Malnate (importo di circa £ 45.000.000.000);
- sistemazione del fiume Lambro (importo di circa £ 24.000.000.000);
- regimazione delle piene del torrente Terdoppio - Canale scolmatore a sud-ovest di Cerano (importo di circa £ 20.000.000.000).

A seguito delle prime informazioni fornite, è stata effettuata una visita ispettiva presso gli uffici del Magistrato del Po di Parma durante la quale sono stati ascoltati i responsabili dei procedimenti degli interventi nn. 1, 2 e 5 (già riavviati) e il dirigente competente per gli interventi nn. 3 e 4 (ancora bloccati). Sono stati, inoltre effettuati sopralluoghi in ordine ai lavori per la realizzazione della cassa di espansione sul torrente Parma (intervento n. 1) e la sistemazione del torrente Enza e il completamento della seconda cassa di espansione (intervento n. 2).

... problematiche
particolari

L'accertamento dell'Autorità si è focalizzato sui seguenti specifici aspetti delle complesse problematiche riguardanti la pluriennale gestione tecnico-amministrativo-contabile di tali interventi:

- verifica della rispondenza a criteri di razionalità della suddivisione tecnico-funzionale dell'esecuzione degli interventi in lotti, ai fini dell'autonomia fruibilità degli stessi;
- verifica della fruibilità delle opere già realizzate per lotti con la prima fase di gestione;
- verifica dell'efficacia delle opere realizzate e di quelle ancora da realizzare ai fini della messa in sicurezza del fiume Po;
- verifica della pianificazione delle risorse necessarie per la realizzazione dell'intero intervento;
- accertamento del lasso di tempo trascorso per la loro completa realizzazione, al fine di verificare che le opere non abbiano subito processi irreversibili di obsolescenza e degrado;
- efficacia del ricorso alle concessioni di carattere generale (stipulate in precedenza e solo in parte attuate), anziché alle ordinarie procedure di evidenza pubblica per l'affidamento degli incarichi di progettazione e per il completamento degli interventi.

Acquisiti tali elementi e posti in relazione con gli obiettivi d'indagine indicati nelle premesse, si è riscontrato quanto segue.

- a) La suddivisione in lotti e la loro realizzazione è stata condizionata dall'acquisizione delle risorse finanziarie necessarie, che non poteva essere ritenuta certa nei tempi e nelle disponibilità. Trattandosi di opere idrau-

- liche di una certa complessità, la loro completa funzionalità può essere garantita solo con la loro ultimazione.
- b) Solo gli interventi n. 1, 2, 3 producono effetti sulle portate del Po, con l'abbattimento delle portate di colmo delle piene determinate dalla laminazione delle portate da parte degli invasi. Gli interventi n. 4 e 5 non modificano il regime delle portate dei corsi d'acqua e producono effetti benefici solo nei territori da essi attraversati.
- c) La pianificazione delle risorse appare carente, se non addirittura inesistente.
- d) Il tardivo completamento dei lavori non sembra aver causato processi di degrado.
- e) Considerato quanto avvenuto (ricusazione del visto sui provvedimenti di approvazione dei progetti e delle convenzioni da parte della Corte dei conti; registrazione con riserva per solo 3 interventi; avvio di un procedimento di infrazione da parte della Commissione europea; mancato avvio del completamento degli interventi numero 3 e 4 e perenzione dei fondi assegnati), si ritiene, condividendo le valutazioni della Corte dei conti, che il ricorso alle ordinarie procedure di affidamento dei lavori di completamento sarebbe stato probabilmente più efficace.

Si deve tuttavia rilevare che la carenza degli organici del Magistrato per il Po, peraltro attestata dalla stessa Corte dei conti nelle relazioni annuali, non ha certamente facilitato, e probabilmente in molti casi consentito all'Amministrazione, di svolgere nel migliore dei modi i notevoli compiti e le funzioni attribuite dalle norme vigenti. Tale situazione non ha consentito, evidentemente, una gestione efficace dei diversi procedimenti.

In relazione alle anomalie riscontrate, è emersa la necessità sia di monitorare gli interventi avviati, in particolare l'intervento n. 1, i cui lavori sono stati sospesi, sia di chiedere al Magistrato per il Po quali iniziative intenda assumere per il completamento degli interventi n. 3 e 4.

Nell'ambito dei poteri derivanti dall'articolo 4 della legge n. 109/94, l'Autorità ha ritenuto opportuno disporre un'indagine conoscitiva sulla diffusione del fenomeno dei ritardati pagamenti nell'esecuzione degli appalti

**Ritardati
pagamenti
negli appalti**

di lavori pubblici, al fine di vagliarne la consistenza, avuto riguardo ai riflessi sul mercato delle opere pubbliche, soprattutto con riferimento all'eventuale accertamento di fattispecie di danno erariale. È stata pertanto convocata un'apposita audizione delle parti interessate alla questione, in occasione della quale sono state poste all'attenzione le problematiche concernenti l'applicabilità alla fattispecie in esame dell'articolo 1194 del codice civile, relativo all'imputazione del pagamento del capitale, quelle della risarcibilità del danno derivante da ritardi abnormi riconducibili a comportamenti gravemente colposi nell'esecuzione dei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti, quelle dell'eventuale applicazione di tassi di interesse differenziati in relazione alla durata dei ritardi nonché quelle legate alla mancanza della disponibilità finanziaria dovuta ai vincoli alla gestione di cassa. Risulta evidente che le problematiche ora esposte influenzano negativamente il mercato degli appalti, laddove si consideri che le imprese, condizionate dagli incarichi ricevuti e dalla necessità di riceverne, anziché porre in essere azioni di responsabilità per i danni subiti, di converso determinano prezzi che non sono quelli di mercato, con conseguenti ripercussioni negative su tutto il settore economico.

L'Autorità, preso atto delle valutazioni fornite dai partecipanti all'audizione, ha fornito chiare indicazioni in merito alle anzidette questioni, in particolare su quella di natura pratica concernente la mancanza di disponibilità finanziaria da parte degli enti committenti.

Si è osservato in proposito che i problemi discendenti dalla mancanza di disponibilità finanziaria potrebbero essere, almeno in parte, superati da una precisa applicazione di quelle norme che hanno riflessi finanziari relativi alla programmazione triennale ed al programma annuale dei lavori pubblici. Un intervento normativo potrebbe, inoltre, ovviare al ritardo fisiologico che riguarda i pagamenti di fine anno: allo stato attuale, infatti, non sono ammesse variazioni di bilancio dopo il mese di ottobre e il pagamento viene reso sovente impossibile dal fatto che il collegamento tra ordinazione e pagamento di tesoreria oltrepassa l'anno solare.

Esigenze ormai improcrastinabili appaiono infine essere:

- a) l'adozione da parte delle amministrazioni pubbliche di interventi volti a realizzare un'effettiva razionalizzazione delle procedure, al fine di informatizzare le varie fasi della gestione amministrativa⁸;
- b) la fissazione di regole più chiare in ordine alla gestione dei fondi.

Con la realizzazione di tali obiettivi, si individuano compiutamente le responsabilità dei soggetti coinvolti in ogni singola fase del procedimento di cui si tratta. L'importanza di ciò è dimostrata se si considera che il cosiddetto "tempo critico" di lavorazione di una fattura è connesso alle operazioni che la accompagnano fino all'emissione del mandato di pagamento.

L'Autorità ha anche ritenuto opportuno verificare i dati delle segnalazioni speciali indirizzate all'Osservatorio e previste dalla disciplina in materia di lavori pubblici (quali affidamenti a trattativa privata o mediante cottimi fiduciari, varianti per errori od omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano in tutto od in parte la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione, consegne di lavori in ritardo o sospese ed eventuali conseguenti ipotesi di recesso, sospensioni dei lavori eccedenti il quarto del tempo contrattuale, esclusioni di offerte non congrue, etc.).

Segnalazioni
speciali...

Dette verifiche verranno espletate nel corso dell'anno 2002 e, trattandosi di situazioni di irregolarità o comunque a rischio, le opere segnalate verranno poste sotto monitoraggio, previa valutazione delle cause sottostanti e dei possibili rimedi da suggerire alla stazione appaltante.

Ai fini di cui sopra, è stato pubblicato un apposito comunicato sulla Gazzetta Ufficiale, nel quale è precisato che le stazioni appaltanti dovranno, nelle more della predisposizione di strumentazioni informatiche che consentiranno l'invio delle informazioni in modalità *on line*⁹, ottemperare ad alcuni dei suddetti obblighi di comunicazione mediante un'apposita modulistica.

⁸ Occorre tener presente, a tal proposito, l'avvio della procedura del mandato informatico attivato dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'AIPA.

⁹ G.U. n. 31 del 6 febbraio 2002.

... trattativa
privata

Nel corso dell'anno 2001, è stata peraltro già avviata una prima disamina delle trattative private segnalate all'Osservatorio in relazione alle quali, al fine di verificare la legittimità della procedura adottata, si è provveduto a richiedere informazioni dettagliate alle stazioni appaltanti interessate. In particolare, si sono esaminati i casi in cui:

- a) le motivazioni che giustificano il ricorso all'affidamento a trattativa privata siano risultate dubbie;
- b) per appalti superiori a € 150.000, le stazioni appaltanti abbiano affidato a trattativa privata una percentuale superiore al 30% dei lavori complessivamente appaltati, ovvero abbiano affidato alla medesima impresa più del 30% delle opere complessivamente appaltate mediante le procedure negoziali di cui trattasi.

Dai primi dati disponibili, sono già emerse alcune anomalie (sotto il profilo del mancato rispetto del presupposto della «imperiosa urgenza» richiesto dall'articolo 24, comma 1, lettera b), della legge n. 109/94, ovvero dell'elusione del divieto di frazionamento dei lavori disposto dal successivo comma 4 dello stesso articolo, per le quali si sta provvedendo alle contestazioni di rito.

Ulteriori
indagini ...

L'Autorità ha inoltre monitorato una serie di gare di appalto, riscontrando rilevanti anomalie.

In tutto il territorio nazionale e con qualche accentuazione nella regione Sicilia, l'Autorità ha osservato un'alta frequenza di anomalie nella conduzione delle procedure di gara pubblica ed è giunta ad individuare una casistica di tali fenomeni che ha reso disponibile ai soggetti istituzionalmente competenti.

... ribassi d'asta ...

1. *Ribassi contenuti e con scostamenti limitati.* Nell'esaminare numerosi appalti sul territorio nazionale si è osservato che i ribassi delle aste pubbliche sono stati di valore ridottissimo (anche minore dell'1% e con nove cifre decimali) e caratterizzati da scostamenti molto contenuti tra loro. Ciò si è verificato sia per le gare con un elevato numero di partecipanti (centinaia di offerte) sia per quelle con pochi concorrenti (4 o 5 offerte o poco più). In generale, il fenomeno ora descritto, che viola *in nuce* il principio della libera concorren-

za, merita ulteriori approfondimenti per verificare la esatta radicazione sul territorio.

In ordine al fenomeno descritto l'Autorità ha invitato le stazioni appaltanti interessate a riconsiderare le gare espletate, non escludendo l'annullamento delle stesse, per verificare se i ribassi offerti siano giustificati o meno dal mercato locale ovvero non siano espressione di una patologia diffusa e radicata nel territorio. Sono state interessate anche le Procure delle repubbliche e le Prefetture competenti, i Presidenti delle Regioni e la Direzione investigativa antimafia.

2. *Numero elevato di partecipanti* (offerte "in cordata"). Si è riscontrata in numerosi casi e su tutto il territorio nazionale, la partecipazione alle gare di un elevato numero di concorrenti con offerte concentrate per lo più su determinate fasce di ribasso, ciò che può dissimulare la presenza di una o più "cordate" di imprese che in tal modo predeterminano la soglia del possibile ribasso di aggiudicazione. Tale fenomeno, comportando di fatto una competizione non tra concorrenti ma tra gruppi precostituiti di imprese, ha richiesto anch'esso un intervento dell'Autorità mirato, come nel caso che precede, ad un invito al riesame della gara e ad un interessamento delle autorità competenti.
3. *Assegnazione di lavori diversi alla stessa impresa affidataria*. Si è riscontrata la tendenza, da parte di molte amministrazioni appaltanti, ad affidare alla medesima impresa aggiudicataria lavori extracontrattuali (più o meno) connessi all'appalto principale con la giustificazione, generalmente esternata negli atti di riaffidamento, che l'impresa ha ben eseguito i lavori principali. Tali casi verranno sottoposti a specifiche valutazioni da parte dell'Autorità, atteso che configurano ipotesi di trattative private che, come tali, devono trovare giustificazione nei presupposti individuati dall'articolo 24 della legge n. 109/94. È stata inoltre interessata la Guardia di finanza per far luce sull'eventuale collusione tra stazione appaltante e impresa affidataria.
4. *Uso distorto in tema di verifica dei requisiti speciali*. Alcune stazioni appaltanti, infine, nel procedere all'accertamento dei requisiti speciali ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94, pur rispettando formalmen-

... offerte
'in cordata' ...

... lavori
extracontrattuali ...

... verifica dei
requisiti speciali

te il dettato normativo, hanno tenuto comportamenti difformi in ordine ai presupposti per l'applicazione di detta norma e alle modalità di espletamento delle verifiche, con la presumibile intenzione di favorire alcune imprese a danno di altre. In tale ipotesi, l'Autorità ha ritenuto di non intervenire, stante l'introduzione a regime dal 1° gennaio 2002 del sistema di qualificazione per gli appalti di importo superiore a € 150.000, che — almeno per detti appalti —risolve alla radice il problema.

TAV...

Nel corso dell'anno 2001 l'Autorità ha altresì approfondito l'indagine già avviata in precedenza sul sistema dell'Alta velocità. L'indagine ha riguardato, in una prima fase, gli interventi nella loro globalità, poiché si intendeva sottoporre ad accertamento tutto il "sistema" avente ad oggetto la realizzazione delle linee ferroviarie TAV e delle relative infrastrutture.

Tale fase si sviluppava attraverso una serie di richieste di informazioni e di acquisizione di atti e documenti, tra cui il parere del Consiglio di Stato, Sezione II, del 19 giugno 1991, n. 570 e il parere del medesimo Consiglio in adunanza generale del 1° ottobre 1993.

In un secondo momento è stato deciso di limitare le indagini alla sola tratta Roma - Napoli, dal momento che il modello procedimentale si palesava similare per le varie tratte.

L'Autorità ha richiesto a TAV, ITALFERR e Consorzio IRICAV 1, una relazione su specifici temi, al fine di suscitare risposte puntuali ed anche per limitare l'invio generalizzato di documentazione che potesse aggravare l'istruttoria.

All'amministratore delegato di TAV, in particolare, si è chiesto di fornire un quadro sinottico riepilogativo disaggregato per oggetto ed esecutore dei lavori, con gli importi dei contratti dal livello TAV all'esecutore materiale delle opere e le date di stipula nonché con indicazione degli accertamenti relativi all'idoneità degli appaltatori e alle procedure.

All'amministratore delegato di ITALFERR si è invece chiesto di riferire sulle riserve proposte dagli appaltatori o subappaltatori esecutori materiali dei lavori nonché direttamente dal *General contractor*, fornendo un

quadro generale di riepilogo degli importi e, succintamente, delle ragioni a base delle rispettive pretese.

Ed ancora, si è chiesto di conoscere gli eventuali procedimenti arbitrari conclusi e quelli in corso, compresi quelli per cui si debba costituire il collegio arbitrale, unitamente agli importi corrispondenti. Analoghe informazioni sono state chieste in merito ad eventuali cause civili concluse o in corso. Si è chiesto, altresì, di precisare le modalità con le quali è stata articolata concretamente l'alta sorveglianza dei lavori sulla tratta indicata nonché di rendere conto delle varianti in corso d'opera.

Dai chiarimenti forniti e dall'analisi dei documenti inviati, l'Autorità ha riscontrato che ITALFERR ha posto in essere un sistema di controllo sullo svolgimento dei lavori

... esito degli
approfondimenti

Residuano tuttavia, sotto diversi profili, alcune non secondarie perplessità che derivano essenzialmente dal fatto che per certi aspetti il sistema dell'Alta velocità — che trae la sua legittimazione dai pareri resi dal Consiglio di Stato un decennio fa — si presenta scollato dall'odierna legislazione sui lavori pubblici, compresa quella che regola i settori speciali (tra cui si annoverano i lavori ferroviari), che risale al 1995 con il decreto legislativo n. 158 o — più precisamente — al 1990, anno in cui l'Unione europea varò la direttiva n. 531/90, cui seguirono la direttiva n. 93/38 e la direttiva n. 98/4 (in esito a quest'ultima, il D.lgs. n. 158/95 è stato modificato dal D.lgs. n. 525/99).

Le maggiori perplessità riguardano i costi delle opere, visto che — in estrema sintesi — alla base dell'appalto non vi fu una gara ma un affidamento diretto nel quale IRICAV, dopo la progettazione esecutiva a cui diede corso per obbligo contrattuale, offrì il prezzo per la realizzazione senza che questo subisse il vaglio del mercato.

Appare inoltre del tutto estranea al modo di formazione del costo delle opere (da sempre utilizzato nelle opere pubbliche), la mancanza di qualunque riferimento a prezzi unitari nell'ambito del prezzo forfetario.

L'atipicità di tale modo di procedere si è inoltre riflessa nella quantificazione delle varianti al progetto esecutivo, con la conseguenza che il costo generale delle opere parrebbe fuori controllo. Il riferimento contrattuale

all'aggiornamento monetario del costo dei lavori (comprese le varianti) si presenta, inoltre, come un meccanismo simile a quello revisionale oggi a brogato. Anche la denominazione di *general contractor*, con la quale viene indicato il Consorzio IRICAV 1, appare come un nominalismo lontano dall'essenza del promotore e delle sue fondamentali funzioni: IRICAV, infatti, sembra piuttosto una "forma giuridica" per giustificare un'unica trattativa privata in luogo delle molteplici che sarebbe stato necessario porre in essere, una per ciascuna delle imprese consorziate.

Nel corso dell'anno si è ritenuto opportuno avviare anche un monitoraggio sui lavori aventi ad oggetto il nodo di Bologna, la tratta Firenze-Bologna e la tratta Bologna-Milano per raggiungere in tempi brevi il possesso di elementi esaustivi per una valutazione complessiva che possa anche portare a specifiche segnalazioni alle sedi competenti.

Nell'ambito della prospettazione della generale problematica riguardante la titolarità della proprietà del progetto esecutivo, l'Autorità è anche intervenuta nel caso specifico della realizzazione dei lavori di ricostruzione del Teatro *La Fenice* di Venezia. È stata conseguentemente disposta una prima visita ispettiva al fine di compiere un accertamento sul procedimento di ricostruzione del teatro nonché di valutare, anche con gli elementi acquisiti direttamente sul posto, la validità della progettazione esecutiva a base del contratto. È emersa una carenza del progetto esecutivo presentato in sede di appalto concorso. Dalla ricognizione dei luoghi è infine emersa una notevole complessità del cantiere, che tuttavia non dispone di alcuna area esterna di appoggio delle lavorazioni. A seguito dell'avvenuta risoluzione dell'originario contratto di appalto con l'ATI Holzmann, l'amministrazione ha pubblicato un nuovo bando per l'affidamento dei lavori ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettera *b*), della legge n. 109/94 (appalto integrato) sulla base del progetto definitivo a suo tempo vincitore dell'appalto concorso, revisionato e adeguato alle sopravvenute normative.

È stata effettuata una seconda visita ispettiva nel mese di novembre 2001, finalizzata all'accertamento sul nuovo affidamento dei lavori nonché ad un'ulteriore verifica sullo stato dei lavori di consolidamento delle fon-

Teatro
La Fenice ...

dazioni. Al fine di monitorare il procedimento, l'Autorità ha inoltre disposto a carico della stazione appaltante la comunicazione, contestualmente all'evolversi dell'intervento, di copia dei documenti più significativi, quali approvazione del progetto esecutivo, consegne dei lavori, stati di avanzamento, ordini di servizio.

Dalle ispezioni effettuate e dalla documentazione così acquisita si è rilevato quanto segue.

... problematiche emerse

1. Per l'affidamento dei lavori *de quibus*, l'ente appaltante ha adottato la procedura ristretta accelerata¹⁰, che è risultata motivata dalla valutazione delle conseguenze pregiudizievoli della procedura ordinaria rispetto allo stato delle strutture murarie.

Il protrarsi dei tempi di esecuzione e l'esigenza di proteggere le parti decorate e comunque di interesse artistico/architettonico hanno indotto, inoltre, a ritenere valida l'urgenza di intraprendere tempestivamente le operazioni di restauro, al fine di evitare un irreparabile deterioramento derivante anche dalla stasi delle lavorazioni conseguente alle vicende contrattuali precedenti.

Si deve altresì tener conto che il legislatore¹¹, avendo affidato la gestione della procedura ad un Commissario straordinario dotato di poteri eccezionali, ha riconosciuto in via di principio l'urgenza e l'eccezionalità dei lavori di ricostruzione.

¹⁰ In proposito va ricordato che l'articolo 14 della direttiva 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione, consente alle amministrazioni di adottare una procedura accelerata nel caso in cui l'urgenza renda impossibile utilizzare i termini di cui all'articolo 13 della medesima direttiva. Nella fattispecie, l'amministrazione ha inviato per la pubblicazione alla GUCE, in data 10 aprile 2001, l'avviso di preinformazione — previsto dell'articolo 11 della direttiva stessa — nel quale veniva reso noto che si sarebbe proceduto all'aggiudicazione in termini abbreviati. Il bando di gara è stato inviato alla GUCE in data 12 luglio 2001 ed è stato pubblicato nel foglio inserzioni della GURI n. 163 del 16 luglio 2001 (rettificato in G. U. del 23 luglio 2001, foglio inserzioni n. 168). Quale scadenza per l'invio delle domande di partecipazione è stata stabilita la data del 3 agosto 2001. Con nota del Commissario delegato sono state invitate a presentare offerta, entro il termine del 12 settembre 2001, le imprese che ne avevano fatto richiesta; il termine è stato poi prorogato al 19 settembre 2001. La Commissione europea ha chiesto di conoscere le ragioni dell'adozione della procedura ristretta accelerata e le giustificazioni fornite dall'amministrazione sono state esaminate nella riunione pacchetto tenutasi presso la Presidenza del Consiglio il 22 dicembre 2001.

¹¹ D.l. 3 giugno 1996, n.310, conv. L. 19 luglio 1996, n. 401.

2. Elevato importo delle spese tecniche previste nel quadro economico del progetto. La stazione appaltante ha fornito elementi sugli incarichi professionali affidati senza procedure ad evidenza pubblica, che consistono in: *a)* adeguamento del progetto definitivo, al fine di renderlo in linea con la normativa vigente e di porlo a base della nuova gara per l'affidamento dei lavori di ricostruzione; *b)* aggiornamento dello stato di fatto del Teatro e del cantiere di ricostruzione; *c)* coordinamento in materia di sicurezza in fase di progettazione; *d)* adeguamento del progetto strutturale; *e)* servizio di validazione del progetto definitivo.

Al riguardo è stato evidenziato come gli incarichi di cui ai punti *a)*, *b)*, *c)*, siano stati affidati a soggetti già estensori del progetto oggetto dell'appalto concorso e quindi, di fatto, già individuati quali progettisti dell'opera. Per l'affidamento degli altri incarichi, invece, di importo inferiore alla soglia comunitaria di € 200.000, la stazione appaltante ha richiamato la deroga concessa con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 1996¹². La stessa deroga è stata richiamata anche con riferimento alla questione concernente il parere (obbligatorio) del Consiglio superiore dei lavori pubblici su progetti definitivi di importo superiore a 25 milioni di euro, finanziati per almeno il 50% dallo Stato (art. 6, co. 5, l. n. 109/94). In virtù della deroga concessa, il progetto non è stato infatti sottoposto all'esame del predetto organo tecnico; unico esame tecnico del progetto definitivo posto in gara risulta pertanto quello effettuato in sede di validazione *ex* articolo 46 del DPR n. 554/1999, conclusosi con l'emissione del Certificato di controllo della qualità del progetto definitivo e dei documenti relativi alla sicurezza.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha disposto di proseguire il monitoraggio con particolare riguardo all'accertamento dell'effettiva esecutività del progetto, all'evolversi del contenzioso e alla realizzazione dei lavori alla luce del cronoprogramma allegato al progetto esecutivo.

¹² L'ordinanza individua la possibilità per il Prefetto, all'epoca Commissario delegato, di adottare provvedimenti in deroga agli articoli 6, 8, 9, 10, 17, 20, 21, 26, 29, 32, 34 della legge quadro sui lavori pubblici.

Un'altra indagine disposta dall'Autorità concerne i lavori di sistemazione dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria.

Autostrada
Salerno - Reggio
Calabria ...

L'opera era stata inizialmente oggetto di un'ispezione (rientrante nel piano di indagini campionarie per il primo semestre 2001) sul 1° tronco, tratto V, lotto II, 1° stralcio, dal Km. 40+100 al Km 44+100. In un secondo tempo, attesi anche gli esiti di detta visita ispettiva, è stato disposto un monitoraggio su tutti i lavori inerenti all'autostrada, costituiti da 76 lotti, dei quali 27 in corso d'opera e i residuali 49 ancora tutti da appaltare.

Ai fini di cui sopra, si sono richieste alla stazione appaltante informazioni dettagliate circa l'elenco di tutti gli appalti in corso e/o eventuali da affidare con l'indicazione dei relativi importi, della data di inizio e fine lavori secondo previsioni contrattuali, una relazione specifica sulla progettazione di contratto, gli importi sinora contabilizzati, le eventuali riserve, composizioni bonarie e/o altri procedimenti amministrativi e, ove già effettuate, informazioni sull'attività di collaudo. Inoltre, le parti interessate (Ministero delle infrastrutture e ANAS - Direzione centrale lavori) sono state convocate presso l'Autorità, ove si è tenuta una apposita audizione, in occasione della quale hanno depositato un memoriale di risposta.

La documentazione trasmessa dall'ANAS, pur incompleta, unitamente ai chiarimenti forniti con l'anzidetto memoriale, ha consentito una disamina dell'intero intervento. È emersa l'assenza nelle procedure attuate dall'ANAS di un'adeguata programmazione e di un'attenta conduzione dell'appalto, estesa alle singole fasi di progettazione, esecuzione, verifica, collaudo, sicurezza cantieri, che comporterà, rispetto alle previsioni, notevoli incrementi di tempi e costi per l'ultimazione dell'opera, oltre ad assenza di controllo e verifica sulla qualità dell'esecuzione e sulla sicurezza dei lavori.

... problematiche
emerse

In particolare, si sono rilevate le seguenti anomalie:

1. incompletezza del progetto di massima, che risulta privo di alcuni documenti richiesti dalla normativa (relazione particolareggiata, piano generale, calcolo della spesa, computo metrico, elenco prezzi), con conseguenti gravi ricadute sui singoli appalti sia sotto il profilo economico che quello tecnico;

2. incompletezza del progetto esecutivo, che risulta privo delle valutazioni geotecniche, dei calcoli statici e impiantistici, dei computi metrici estimativi, del cronoprogramma e del piano di manutenzione;
3. numerose e rilevanti varianti intervenute nel corso dell'avanzamento dei lavori, giustificate dall'ANAS unicamente in base al sopraggiungere di fatti imprevisi ed imprevedibili;
4. mancata richiesta del parere (obbligatorio) sul progetto al Consiglio superiore dei lavori pubblici, ai sensi di quanto prescritto dall'articolo 6, comma 5, della legge n. 109/94, trattandosi di progetto di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di ecu;
5. indeterminatezza e incompletezza del contratto, in quanto nello stesso non risulta specificato il progetto esecutivo dell'opera e non risultano allegati né precisati i disegni di carattere generale, il numero e il titolo dei particolari costruttivi;
6. mancato rispetto delle norme sismiche;
7. mancata effettuazione del collaudo in corso d'opera, in quanto la procedura per la nomina della commissione di collaudo è stata attivata solo in data 10 luglio 2001 — dopo circa 18 mesi dalla firma del contratto, avvenuta il 20 gennaio 2000 — per cui fino a detta data non vi è di fatto stata alcuna forma di controllo da parte dei collaudatori, con conseguente inadempienza ai sensi della legge regionale;
8. mancata osservanza delle disposizioni in materia di sicurezza sul luogo dei lavori di cui al decreto legislativo n. 494 /1996 in quanto — pur essendo stato il progetto affidato in data successiva al 24 marzo 1997 e, quindi, all'entrata in vigore dell'anzidetta normativa — non sono stati rinvenuti negli uffici ANAS ovvero nei cantieri i documenti richiesti dal citato decreto né le nomine dei responsabili della sicurezza ivi previste.

È significativo evidenziare che le conclusioni cui è pervenuta l'indagine disposta dall'Autorità trovano conferma nella relazione al Parlamento presentata dalla Corte dei conti, ove sono rilevati in generale per l'ANAS, ed in particolare anche per l'intervento Salerno - Reggio Calabria, la mancanza di adeguata programmazione e progettazione, la scarsa velocità di

esecuzione dei lavori, l'inidoneità delle indagini geognostiche e della verifica di rispondenza del progetto allo stato dei luoghi, il ritardo nell'effettuazione dei collaudi, l'eccessiva quantità delle "riserve" e la conseguente maggiorazione dei costi, l'applicazione ricorrente dell'articolo 31 *bis* della legge n. 109/94, nonché il mancato rispetto della normativa in materia di sicurezza.

Premesso quanto sopra, si è ritenuto di sottoporre ad ispezione gli appalti già affidati, che risultano ad oggi in numero di 27 su 76, procedendo in base al seguente ordine di priorità: 1) lavori fermi; 2) riserve pari o superiori all'importo dell'appalto; 3) riserve superiori al 50% dell'importo dell'appalto.

Per gli appalti ancora in corso di progettazione e/o di affidamento, si è ritenuto, invece, di procedere ad una verifica incrociata con i dati che l'ANAS deve comunicare, per legge, all'Osservatorio (ad esempio: sospensioni dei lavori superiori ad un quarto del tempo contrattualmente previsto, verbali di accordo bonario) e di studiare un intervento di indirizzo, invitando l'ANAS ad un esame e ad un'istruttoria delle progettazioni alla luce delle problematiche emerse.

In conclusione, l'Autorità ha avviato, ed in alcuni casi così proseguito, numerose indagini campionarie, ritenute particolarmente significative che — per complessità e per efficacia — hanno richiesto e richiedono tuttora un monitoraggio continuo da effettuarsi anche mediante accertamenti *in loco*. Compito dell'Autorità è, infatti, non solo quello di rilevare le anomalie del settore, ma anche e, soprattutto, quello di vigilare affinché sia assicurata l'economicità e la speditezza di esecuzione dei lavori pubblici, fornendo, ove possibile, alle stazioni appaltanti supporto per superare fasi di difficoltà operative e per prevenire l'insorgere di anomalie e distorsioni.

In tale ottica, gli accertamenti sopra descritti (relativi al teatro *La Fenice*, l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, le zone alluvionate, la TAV) troveranno il loro completamento unitamente al prosieguo dei lavori, in modo da assicurare una costante vigilanza sull'attività posta in essere dalle stazioni appaltanti interessate ed al tempestivo e contestuale apporto di eventuali interventi correttivi.