

Tale atto trae origine dalla considerazione che la disciplina del sistema di garanzie è tra quelle destinate ad incidere maggiormente nei rapporti tra gli operatori del settore. Il suddetto sistema, oltre che nell'articolo 30 della legge 109/94 recentemente modificato dalla legge 1° agosto 2002 n. 166 e dall'intero Titolo VII del DPR n. 554/99, richiede, per il suo pieno funzionamento, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, lettera t) della legge quadro indicata, l'emanazione di schemi di polizze tipo da parte del Ministro dell'industria di concerto con il Ministro delle infrastrutture che, a tutt'oggi, non risultano ancora approvati. L'Autorità, con tale atto ha ritenuto di dover segnalare le persistenti resistenze del settore assicurativo a recepire le innovazioni volute dal legislatore. Un intervento del Governo e del Parlamento sarebbe necessario per rafforzare la previsione normativa con strumenti sanzionatori, ovvero ampliando la sfera dei soggetti da qualificare come idonei ad apprestare le anzidette garanzie.

Interventi nelle aree depresse del territorio nazionale di cui all'articolo. 1 del Decreto Legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 e legge n. 208/98.

Tale atto trae origine dalla questione relativa alla ripartizione dei fondi per finanziare le opere di completamento situate nelle aree depresse che erano state commissariate ai sensi dell'articolo 13 del Decreto Legge n. 67 del 25 marzo 1997 e per le quali erano accertate le condizioni di attualità e di cantierabilità e, in secondo luogo, le altre opere da completare per assicurarne funzionalità e fruibilità. Già nelle precedenti relazioni al Parlamento l'Autorità aveva evidenziato l'andamento deludente del programma rispetto agli obiettivi prefissati a causa dell'insufficiente dotazione di risorse finanziarie, dell'inadeguatezza dei poteri di deroga dei commissari e dell'assenza di criteri generali per la formazione degli elenchi delle opere da commissariare e aveva segnalato l'opportunità di una verifica della persistente utilità delle gestioni commissariali in atto.

Camera arbitrale - Sentenza n. 6335 del 17 ottobre 2003 del Consiglio di stato.

Tale atto trae origine dalla sentenza del Consiglio di Stato - sez. IV - n. 6335 del 17 ottobre 2003 che ha annullato l'articolo 150, comma 3, del regolamento di cui al DPR 554/99 "nella parte in cui sottrae alla libera determinazione delle parti la scelta del terzo arbitro con funzioni di presidente, attribuendola alla Camera arbitrale". La decisione indicata, se eseguita, oltre a rendere incerta la sorte dei procedimenti conclusi o comunque avviati presso la Camera arbitrale, comporta l'impossibilità del funzionamento del meccanismo arbitrale così come disciplinato dall'articolo 32 della legge 109/94 e successive modificazioni e dall'articolo 12 del Decreto legislativo n. 190 del 20 agosto 2002 attuativo della legge obiettivo n. 443/2001.

In data 14 gennaio 2004, a seguito di alcuni contrasti giurisprudenziali dei TAR in merito alla sussistenza del potere dell'Autorità di annullare o di ridurre, per classificazione o categoria, le attestazioni di qualificazione rilasciate alle imprese dalle S.O.A. è stato inviato al Governo e al Parlamento il seguente atto di segnalazione.

Potere dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici in materia di annullamento o riduzione delle attestazioni di qualificazione rilasciate alle imprese dalle S.O.A. – Organismi di attestazione.

Con tale atto si segnala l'opportunità di un intervento del legislatore che riconosca all'Autorità, esplicitamente ed in modo inequivoco, il potere di intervenire, annullandole o modificandole, sulle attestazioni di qualificazione rilasciate alle imprese dalle S.O.A., laddove si accerti che le medesime siano state rilasciate illegittimamente o no siano state revocate.

Pareri

Parere sullo schema di regolamento recante modifiche al DPR 25 gennaio 2000, n. 34, avente ad oggetto l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

Trattasi di un parere richiesto all'Autorità dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a seguito delle modifiche apportate alla legge 109/94 e successive modificazioni dalla legge 1 agosto 2002, n. 166 che ha

esteso da tre a cinque anni la durata dell'efficacia della qualificazione delle imprese con verifica entro il terzo anno del mantenimento dei *requisiti di ordine generale*, nonché dei *requisiti di capacità strutturale*. Nel presente parere l'Autorità, oltre alle valutazioni relative alle nuove norme proposte, ha ritenuto opportuno proporre che nel regolamento siano inserite anche le variazioni ed integrazioni al precedente testo che appaiono necessarie per realizzare un sistema caratterizzato da trasparenza, efficacia, correttezza e tempestività.

Parere sullo schema di DPR recante regolamento per i lavori del Genio Militare ai sensi dell'art. 3, comma 7 bis, della legge 109/94 e successive modificazioni.

Con tale parere il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto lo schema di regolamento conforme in linea di massima al DPR n. 554/99, con le aggiunte necessarie in relazione alle peculiarità dell'attività del Genio Militare.

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 2003 l'Autorità ha continuato ad operare sia attraverso lo svolgimento di ispezioni mirate, sia con lo strumento di indagini speciali su fenomeni di vasta portata che rilevano per la trasparenza e l'economicità del mercato, sia con monitoraggi effettuati su interventi particolarmente significativi, in alcuni casi rappresentativi di problematiche ricorrenti. Nello svolgimento di questa articolata attività sono stati utilizzati, per le indagini su vasta scala, i dati raccolti attraverso l'attività di monitoraggio dell'Osservatorio, al fine di consolidare un metodo di intervento in grado di utilizzare al meglio le potenzialità dei servizi dell'Autorità.

Nel corso dell'anno 2003 l'Autorità ha proseguito le indagini aventi carattere speciale 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 30 giugno 1998, n. 208 e quelle commissariate ex articolo 13 del decreto legislativo 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

Come evidenziato nelle precedenti *Relazioni*, 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 n. 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.

Detta indagine, realizzata con iniziale richiesta di informazioni puntuali ai responsabili del procedimento delle amministrazioni

Opere
incompiute

proponenti le opere e con successive visite ispettive, laddove richiesto dalle circostanze, si è rilevata complessa non solo per la quantità di interventi oggetto di analisi, ma anche per le difficoltà e le lentezze degli enti attuatori nel fornire i dati richiesti dall'Autorità.

L'indagine ha riguardato 860 interventi, di cui 142 commissariati ai sensi dell'articolo 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 ed è stata finalizzata non soltanto a "fotografare" lo stato di attuazione del programma, ma anche ad incentivare la realizzazione degli interventi attraverso l'attività di vigilanza e di stimolo svolta nei confronti degli enti interessati e le azioni di supporto poste in essere quando richieste dalle stesse stazioni appaltanti.

Tale attività si è conclusa e l'Autorità ne ha tratto spunto per apposito atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento nell'aprile 2003 ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 109/94¹. In questa sede, pertanto, si riepilogano i provvedimenti consequenziali posti in essere e preannunciati nel citato atto di segnalazione.

Questa ulteriore attività è consistita nel reiterare il proprio intervento sui commissari e sulle stazioni appaltanti invitandoli ad esercitare pienamente i poteri conferiti dalla legge, in relazione alle specifiche questioni aperte di ciascuna opera, per giungere alla loro soluzione e al completamento dell'opera stessa. In particolare, l'intervento è stato eseguito per tutte le 142 opere che presentavano problemi di vario tipo. L'attività, peraltro non ancora completamente terminata, ha dato luogo alle seguenti conclusioni, cui si è giunti anche attraverso 32 audizioni e 33 procedure sanzionatorie, queste ultime avviate nei confronti di altrettante stazioni appaltanti che avevano omesso di rispondere all'invito dell'Autorità.

Dei 38 interventi che risultavano fermi, 17 ne sono stati riavviati o sono di imminente riavvio. Rispetto ai 94 interventi che risultavano non finanziati con le risorse della legge n. 208/98, hanno ora trovato

¹ Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 29 aprile 2003 in tema di *Interventi nelle aree depresse del territorio nazionale di cui all'articolo 1 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge n. 135 del 23 maggio 1997 e legge n. 208/98.*

finanziamenti da altre fonti 42 opere che, quindi, sono state riavviate o sono di imminente riavvio. Di contro, si è accertato che ben 35 interventi non risultano essere incompiuti in senso stretto bensì eseguiti per lotti funzionali. Dei 20 interventi che erano stati giudicati non più necessari o non prioritari, l'ulteriore indagine ha confermato tale indicazione per 14 interventi. Di contro, 5 sono risultati ancora necessari ed in qualche caso anche finanziati.

Da un punto di vista più complessivo, quindi, si ha un totale di 64 interventi riavviati o di imminente riavvio; 11 sono le opere ancora bloccate per motivi vari; 49 sono gli interventi non definibili "incompiuti"; 10 sono le opere incompiute ancora necessarie ma in cerca di finanziamento.

Per un numero esiguo di casi è stato disposto il proseguimento del monitoraggio. Per tutti i casi di opere ancora bloccate e per quelle necessarie ma non finanziate, l'Autorità ha disposto l'inoltro di specifiche note ai soggetti maggiormente interessati alla realizzazione affinché provvedano alla rimozione degli ostacoli esistenti.

In conclusione, quest'ultima fase ha consentito di fare il punto definitivo su un congruo numero di interventi. L'Autorità, quindi, ha esaurito il proprio compito, essendo precluse altre iniziative che, semmai, ora rimangono in capo ad altri soggetti. A tale riguardo, non appare inutile il richiamo fatto dall'Autorità nell'atto di segnalazione innanzi citato, e cioè sottolineare i rischi di inefficacia connessi a interventi non supportati da atti programmatori adeguati, da sistemi di incentivazione nei confronti dei soggetti attuatori e da attività di controllo *in itinere* e a conclusione degli interventi stessi. La difficoltà stessa incontrata per l'acquisizione del quadro informativo di riferimento, anche per la mancanza di un referente unitario, è sintomatica delle carenze evidenziate dall'indagine. Questa tematica acquista valenza generale e connotati di viva attualità per l'esercizio delle funzioni di programmazione finanziaria in ragione ininterrotta dell'evoluzione normativa e istituzionale in atto che coniuga il potenziamento dell'autonomia e responsabilità ai livelli sub-centrali di governo con l'ampliamento degli ambiti di operatività degli stessi.

Segnalazioni speciali ...

L'Autorità, nel corso del 2003, ha proseguito con l'esame delle segnalazioni speciali previste al verificarsi, nel processo di realizzazione dei lavori pubblici, di talune fattispecie individuate dalla disciplina in materia o da specifici comunicati della stessa Autorità.

L'obbligo di segnalazione da parte delle stazioni appaltanti deriva dalle disposizioni della legge n. 109/94 e successive modificazioni e del DPR n. 554/99, nonché dai comunicati dell'Autorità pubblicati sulla G.U.R.I. del 6 febbraio 2002 e sulla G.U.R.I. del 24 giugno 2002.

Tali segnalazioni riguardano:

- affidamenti mediante trattativa privata;
- sospensione dei lavori per oltre un quarto del tempo contrattuale previsto;
- consegne dei lavori in ritardo o sospese ed eventuali provvedimenti di recesso;
- esclusione di imprese per offerte giudicate non congrue;
- varianti dovute ad errori progettuali;
- provvedimenti di recesso della stazione appaltante;
- questioni relative alle procedure di scelta del contraente;
- mancato rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità e prezzo;
- irrogazione di penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali da parte delle ditte appaltatrici;
- avvenuto affidamento a soggetti esterni all'amministrazione, per carenza di organico, degli incarichi di natura tecnica;
- ogni altra circostanza che incida sul regolare ed economico svolgimento dei lavori.

Dal gennaio 2003 è stato trattato un campione significativo delle comunicazioni pervenute. Sono state istruite in totale 1248 comunicazioni.

In particolare, sono state trattate circa 480 segnalazioni relative ad affidamenti mediante trattativa privata. Nei casi ritenuti non conformi alle vigenti disposizioni in materia l'Autorità è intervenuta con delibere e lettere di censura o richiamo alla stazione appaltante. Le principali problematiche emerse dall'esame effettuato riguardano.

- Trattative private effettuate nei casi di c.d. "procurata urgenza", impropriamente giustificate ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera a), legge 109/94 e dell'articolo 41, Regio decreto n. 827/1924, punti n. 5 ("urgenza dei lavori") e n. 6 ("speciali ed eccezionali circostanze" non compatibili con i tempi delle procedure di evidenza pubblica); si è ravvisato in tali casi come non ricorrano, in realtà, le circostanze oggettivamente imprevedibili richieste dalla legge, ma l'urgenza derivi, invece, da un comportamento negligente della stazione appaltante o da un'errata programmazione dei lavori.

Una casistica crescente, nell'ambito di questa tipologia, riguarda gli affidamenti diretti motivati, secondo la stazione appaltante, dall'urgenza di eseguire l'intervento per non perdere i finanziamenti concessi.

- Trattative private ai sensi della normativa di emergenza, emanata a fronte di eventi calamitosi; in molti casi le stazioni appaltanti adottano le determinazioni di aggiudicazione ad un lasso di tempo significativo dal verificarsi degli eventi calamitosi (anche dopo alcuni anni), vanificando, nei fatti l'obiettivo di urgenza che è la ratio della legislazione speciale.

Ai fini dell'individuazione dei limiti temporali entro cui può trovare attuazione la normativa di emergenza, occorre far riferimento al perdurare dello stato di emergenza dichiarato dalla Protezione Civile per cui, nei casi di superamento di tali termini, la stazione appaltante è stata oggetto di censura da parte dell'Autorità.

Per quanto riguarda le segnalazioni relative a sospensioni oltre un quarto del tempo contrattuale, sono state esaminate 400 comunicazioni.

I casi esaminati riguardano:

- sospensioni per condizioni climatiche avverse o per attività stagionali prevedibili; nella maggior parte dei casi hanno evidenziato come la sospensione fosse facilmente prevedibile, in quanto la consegna è avvenuta nell'imminenza della stagione invernale;
- sospensioni dovute ad interferenze con altri lavori in corso, dovute, per lo più, ad un difetto di programmazione della stazione appaltante, che non ha tenuto conto della presenza di altri interventi in corso nella medesima area.

- sospensioni per la redazione e l'approvazione di perizia di variante, casi per i quali il giudizio di legittimità della sospensione si sposta sulla valutazione di legittimità della variante.
- sospensioni in attesa di pareri, approvazioni e nulla-osta previsti dalla vigente normativa che, nella maggior parte dei casi, avrebbero dovuto essere acquisiti antecedentemente alla gara di appalto, per cui la loro mancanza è imputabile ad una carenza della stazione appaltante nella fase di approvazione della progettazione.

In relazione alla fattispecie delle sospensioni, sono state emesse due determinazioni (n. 3/2003 e n. 9/2003) con le quali sono state fornite indicazioni generali alle stazioni appaltanti, finalizzate a minimizzare le conseguenze negative di eventuali sospensioni.

Anche per le comunicazioni relative alle consegne dei lavori in ritardo o sospese si è rilevato che le motivazioni più ricorrenti attengono, come per le sospensioni, a condizioni ambientali sfavorevoli; nella maggioranza dei casi segnalati, il ritardo o la sospensione sono disposti di comune accordo con l'impresa senza apposizione di riserve né oneri aggiuntivi per la stazione appaltante.

Le segnalazioni relative all'esclusione di offerte giudicate non congrue sono state invece esaminate per verificare se sussistono motivazioni particolari che possano determinare l'inserimento della notizia nel *Casellario informatico delle imprese*.

Per le altre comunicazioni, dopo un esame preliminare, per i casi in cui si è ritenuto necessario, l'USSPE ha attivato il Settore territorialmente competente per una specifica indagine di approfondimento e nei casi ritenuti non conformi alle vigenti disposizioni in materia l'Autorità è intervenuta con delibere e lettere di censura o richiamo alla stazione appaltante segnalando, ove necessario, i fatti rilevati alla Procura della Corte dei conti e della Repubblica.

E' stato disposto anche un piano di ispezioni per analizzare il fenomeno delle varianti disposte per errore progettuale (articolo 25, comma 1, lettera d), legge n. 109/94), così da accertare:

1. le cause degli errori progettuali;
2. l'osservanza delle disposizioni normative nella fase di redazione del progetto e della sua verifica;
3. i casi in cui le stazioni appaltanti hanno avviato le azioni di rivalsa nei confronti del progettista o del responsabile del procedimento;
4. gli effetti delle varianti sul costo dell'opera e sul ritardo nella sua realizzazione.

Sulla base dei dati elaborati dall'Osservatorio dei lavori pubblici, sono stati selezionati 66 interventi variamente distribuiti sul territorio nazionale. L'indagine ha posto in rilievo le carenze nelle informazioni inviate dalle stazioni appaltanti e, pertanto, non tutti gli interventi esaminati sono risultati riconducibili alla fattispecie dell'errore progettuale.

Le istruttorie condotte sui 20 casi di effettivo errore progettuale, hanno dato luogo a delibere di censura per difetto delle stazioni appaltanti solo in 5 casi. In 13 dei rimanenti casi si è trattato di errori marginali o riallineamento dei computi metrici; in ogni caso, non hanno dato luogo a maggiore costi o a contenziosi e sono stati archiviati. I casi in cui si è avuta l'azione di rivalsa delle stazioni appaltanti nei confronti dei progettisti sono stati solo 2.

Dall'attività di vigilanza ed accertamenti svolta dall'Autorità in ordine agli interventi realizzati dalla Società ANAS, espletata dal Nucleo Speciale ANAS specificatamente costituito presso il Servizio Ispettivo, sono emerse problematiche e disfunzioni riportate in un atto di segnalazione al Governo e Parlamento², e successivamente affrontate anche direttamente con i vertici della Società in un'audizione tenutasi presso la sede dell'Autorità.

Le problematiche hanno riguardato in particolare le attività dell'ANAS a seguito richiamate.

Attività di
vigilanza
sull'ANAS

² Atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento del 23 gennaio 2003, in tema di *Accertamenti sull'attività dell'ANAS*. Vedi Capitolo 6, Sezione I e Sezione II.

...autostrada
Salerno-Reggio
Calabria...

Nell'ambito dell'attività ispettiva relativa all'intervento di adeguamento dell'Autostrada Salerno – Reggio Calabria, avviata dal 2001, l'Autorità ha rilevato carenze ed irregolarità nelle procedure attuate e l'assenza di adeguati controlli sulla qualità, esecuzione e sicurezza dei lavori.

Le contestazioni avanzate all'ANAS possono essere così sintetizzate:

- carenza di programmazione;
- deficienza contrattuale;
- assenza di controlli in corso d'opera;
- carenze e ritardo nelle progettazioni.

Veniva altresì rilevato nell'ambito della valutazione generale:

- elevata frammentarietà degli interventi;
- non compiuta adozione degli strumenti della conferenza di servizi;
- inadeguata programmazione e pianificazione dei lavori;
- difformità delle scelte progettuali tra intervento ed intervento;
- non omogeneità dei riferimenti normativi;
- indeterminatezza dei costi di gestione e manutenzione;
- mancata concreta risoluzione delle interferenze;
- interventi di fatto "nelle mani dell'impresa" con avanzamento dei lavori sulla base di successivi parziali progetti esecutivi elaborati dall'impresa stessa per singola opera (viadotto, svincolo, tombino, galleria, ecc.).

Le predette carenze avevano di fatto ridotto l'avanzamento complessivo dei lavori ad entità irrilevanti.

L'ANAS ha fornito riscontro ai rilievi dell'Autorità, evidenziando i provvedimenti conseguentemente adottati. In particolare, l'Ente ha modificato completamente l'impostazione dell'intervento, inizialmente suddiviso in 72 lotti, rimodulando i 41 lotti per i quali i lavori non erano ancora avviati in 6 macrolotti (di importo variabile da € 674 a 1.193 miliardi), da affidarsi mediante ricorso a contraente generale, e 6 lotti di completamento, da affidarsi con procedura di appalto integrato o sulla base di un progetto esecutivo.

In data 17 ottobre 2003 è avvenuta la consegna dei lavori relativi al macrolotto n. 1 (dal km 53+800 al km 82+330) alla Società aggiudicataria CMC s.c.r.l. di Ravenna prevedendone l'ultimazione per il mese di ottobre del 2006.

Sono state inoltre avviate le procedure di gara per l'affidamento dei macrolotti 5 (dal km 393+500 al km 423+300) e 6 (dal km 423+300 al km 442+920).

Per i 31 lotti già affidati nel corso della precedente gestione, l'Ente ha invece provveduto ad individuarne le criticità, attivando specifici provvedimenti, non esclusa, ove necessario, la risoluzione del contratto in essere ed il successivo riappalto dei lavori residui.

L'ANAS ha inoltre provveduto ad istituire un ufficio di progettazione interna, all'assunzione di nuovo personale per la gestione ed il controllo degli interventi, ha diramato disposizioni precisando compiti ed attività dei soggetti competenti nelle varie fasi dei lavori, ha nominato ed attivato le commissioni di collaudo per ciascun intervento.

Ha avviato, infine, le necessarie procedure per risolvere i rilevanti contenziosi instauratisi sui lotti avviati.

In definitiva, a seguito dei rilievi avanzati dall'Autorità, si è riscontrata un'importante attività della stazione appaltante che ha interessato le fasi organizzative, gestionali e di controllo dei lavori, attività che sostanzialmente risponde ai criteri indicati dall'Autorità nelle proprie segnalazioni e che trova, altresì, supporto nelle recenti modifiche normative.

Una valutazione del risultato oggettivo della nuova gestione, in termini di efficacia e concretezza, potrà, ovviamente, formularsi solo a seguito degli accertamenti che l'Autorità effettuerà nel prosieguo dell'attività ispettiva nell'anno 2004.

...lavori di
manutenzione, in
economia e di
somma urgenza...

Altra attività dell'ANAS oggetto di accertamenti è quella relativa ai lavori di manutenzione.

L'Autorità ha rilevato in riferimento a detti lavori, e più specificamente a quelli realizzati con procedura di somma urgenza, come le anomalie più ricorrenti attengono ai fenomeni che seguono:

- sospensioni lavori di durata oltre il quarto del tempo contrattuale;
- consegna dei lavori sotto riserva di legge;
- ritardo nella stipula del contratto.

Il fenomeno delle sospensioni oltre il quarto del tempo contrattuale sembra generalmente riconducibile ad una non corretta programmazione degli interventi, come anche osservato dalla Corte dei conti che nella propria *Relazione annuale* al Parlamento ha rappresentato come una delle criticità afferenti la gestione dei lavori "la carenza o la mancanza di un cronoprogramma che definisca tempi di esecuzione dei lavori".

Per limitare la portata degli altri due fenomeni, la consegna dei lavori sotto le riserve di legge, nonché il ritardo nella stipula del contratto di appalto, l'ANAS ha avviato una propria attività ispettiva e di monitoraggio sulle iniziative che verranno assunte in ogni sede periferica.

L'Autorità proseguirà, pertanto, nell'arco del 2004, la rilevazione degli effetti ottenuti dai provvedimenti adottati dall'Ente sui fenomeni rilevati, anche con mirate visite ispettive in alcuni compartimenti.

...lavori di
importo
superiore a
€ 1.000.000

Nell'ambito di un'attività di monitoraggio sugli interventi di importo superiore € 1.000.000, il Servizio Ispettivo ha individuato alcuni interventi per i quali si rilevavano i seguenti fenomeni distorsivi, formulando al riguardo precise contestazioni all'ANAS.

- Contratto stipulato a corpo e misura, ovvero a misura, con pressoché totale disattenzione nei confronti dell'articolo 45, comma 9, del DPR n. 554/99, che specifica come la parte liquidabile a misura riguardi le lavorazioni per le quali in sede di progettazione risulti eccessivamente oneroso individuare in maniera certa e definita le rispettive quantità e come tali lavorazioni debbano essere indicate nel provvedimento di

approvazione della progettazione esecutiva con puntuale motivazione del carattere tecnico e con l'indicazione dell'importo sommario del loro valore presunto e della relativa incidenza sul valore complessivo assunto a base d'asta.

- Presenza nel quadro economico del progetto, più specificatamente nelle somme a disposizione dell'Amministrazione, di lavori da realizzare con il sistema in economia, esclusi pertanto dall'appalto, con la conseguenza di sottrarre tali lavori a quelli principali e quindi all'integrazione ottimale al programma generale di realizzazione dell'opera.
- Ricorso alla procedura accelerata per la gara d'appalto generalizzato e non supportato da specifiche motivazioni dell'urgenza.

Riguardo i precedenti aspetti l'ANAS ha evidenziato alcune disposizioni recentemente impartite ai propri uffici centrali e periferici, finalizzate a conformarne l'attività alla normativa vigente; la successiva attività di monitoraggio dell'Autorità ne verificherà, pertanto, l'osservanza da parte degli uffici e l'efficacia.

E' stata conclusa l'indagine avviata nel corso dell'anno 2002 e relativa agli appalti per i quali, nei rispettivi bandi di gara, non fossero evidenziati gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza.

Oneri di
sicurezza

Si ricorda che l'articolo 31, comma 2, della legge n. 109/94 prescrive in via tassativa che gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza, quando previsti dal Decreto legislativo n. 494/96³, formino parte integrante del contratto di appalto o di concessione e che i relativi oneri, non soggetti a ribasso d'asta, vadano evidenziati nei bandi di gara.

Il D.lgs. n. 494/96 individua le fattispecie in cui vi è l'obbligo per gli enti committenti di nominare il coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione con il compito di redigere o far redigere il piano di sicurezza e di coordinamento che contiene l'individuazione, l'analisi e la valutazione

³ Recante: "attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili".

dei rischi e le conseguenti procedure esecutive, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire, per tutta la durata dei lavori, il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori, nonché la stima dei relativi costi.

In ordine a tale delicata questione, l'Autorità aveva già chiarito, con la determinazione n. 12/1999 del 15 dicembre 1999, che l'obbligo delle stazioni appaltanti di precisare nel bando gli oneri economici relativi ai piani di sicurezza, da non assoggettare a ribasso d'asta, decorresse dall'entrata in vigore della legge n. 415/98. Con la determinazione n. 37/2000 del 26 luglio 2000, invece, erano state individuate le linee guida per una corretta specificazione concreta di detti oneri e della incidenza della mano d'opera.

Ai fini di cui sopra, sono state individuate, estraendole dalla banca dati dell'Osservatorio, le stazioni appaltanti che non avevano indicato l'importo stimato degli oneri di sicurezza nelle schede inviate ai sensi dell'articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94, prendendo a campione i bandi pubblicati nell'anno 2001. E' risultato un totale di 3107 avvisi di gara privi di tali indicazioni, per 1665 dei quali l'Autorità ha riferito nella precedente *Relazione*. I restanti 1442 casi sono stati istruiti nel corso del I° semestre del 2003 inviando altrettante note di richiesta di atti e informazioni.

Dall'esame delle risposte pervenute (1349), è emersa la regolarità di una consistente quota dei bandi sottoposti all'indagine: infatti circa l'84,5% erano regolari mentre il 13,6% è risultato illegittimo. Il numero delle stazioni appaltanti che non hanno fornito risposta o lo hanno fatto in ritardo sono state il 6,0% delle totale delle note inviate. Per questi ultimi, sono state avviate le dovute procedure sanzionatorie. Dei casi risultati regolari, una quota pari circa al 27,1% riguardava errori formali nella compilazione o lettura della scheda trasmessa all'Osservatorio⁴. Una quota (circa il 54,5%), è risultata la non ricorrenza dei presupposti indicati dal

⁴ L'importo degli oneri di sicurezza, indicato nel bando, non era stato riportato nella scheda A dell'Osservatorio, ovvero vi era stato un errore di elaborazione dei dati inclusi nella medesima scheda.

D.lgs. n. 494/96 ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di evidenziazione degli oneri di sicurezza⁵ o ancora casi in cui l'obbligo di cui trattasi ancora non sussisteva, trattandosi di lavori i cui progetti esecutivi, affidati antecedentemente al 24 marzo 1997⁶, erano stati approvati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 28, ovvero ancora fattispecie di concessione di costruzione e gestione.

Nei casi in cui il bando è risultato illegittimo sotto i profili sopra indicati, l'Autorità ha provveduto ad emettere delibere di censura del comportamento tenuto dalle stazioni appaltanti (alcune delle quali, peraltro, hanno evidenziato come detto adempimento sia stato poi assolto in corso d'opera).

Stante quanto sopra, e siccome i dati pervenuti ed esaminati dall'Autorità sono in linea con quelli della precedente indagine, si può confermare che le stazioni appaltanti abbiano raggiunto un discreto livello di recepimento della nuova normativa in materia di sicurezza dei cantieri nei pubblici appalti.

Oltre alla vigilanza su interventi complessi come quelli prima descritti, l'attività di monitoraggio si è indirizzata anche verso interventi specifici, di rilievo particolare per la natura delle opere e anche per il loro valore "simbolico" rispetto alle problematiche caratterizzanti il mercato dei lavori pubblici.

Nel corso dell'anno 2003 è proseguito anche il monitoraggio dei lavori aventi ad oggetto il nodo ferroviario di Bologna che ricomprendeva in

TAV:
nodo ferroviario
di Bologna ...

⁵ Dall'accertamento è emerso che si trattava di lavori di manutenzione ordinaria, appaltati con contratto aperto per l'esecuzione di più interventi, ciascuno in un singolo cantiere di entità inferiore ai 200 uomini/giorno e comportanti lavorazioni non soggette ai rischi particolari indicati all'allegato II della medesima norma, ovvero di lavori relativi ad appalti esclusi dall'ambito di applicazione del D.lgs. n. 494/96, quali realizzazioni di infrastrutture di rete di comunicazione.

⁶ La circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 41/97 del 18 marzo 1997, che forniva direttive utili ad una uniforme applicazione del D.lgs. n. 494/96, chiariva, al comma 1, come dette ultime disposizioni si applicassero solo ai cantieri per i quali l'incarico di progettazione era stato affidato formalmente a partire dal 24 marzo 1997.