

origine 39 interventi di cui 19 a committenza TAV, 17 a committenza Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e 3 committenza varia (a differenza dei lavori effettuati sulle tratte alta velocità non vi è stato per i lavori ricadenti in ambito urbano il ricorso alla figura del contraente generale).

Nell'ambito di tale monitoraggio, sono stati in particolare effettuati accertamenti sugli 8 appalti TAV ancora in corso di espletamento in ragione della loro significatività economica. L'approfondimento condotto ha evidenziato che sia per gli appalti affidati con la speciale procedura *ex decreto legislativo n. 158/95*, sia per quelli sottoposti alla legge n. 109/94, si ripetono in modo pressoché uniforme e costante problematiche similari, quali significativi scostamenti tra tempo contrattuale di realizzazione e reale avanzamento dei lavori, considerevole presenza di contenzioso a motivo delle numerose riserve avanzate in corso d'opera, ricorso frequente alle varianti il più delle volte approvate nell'ambito dell'accordo bonario di cui all'articolo 31 *bis*, della legge n. 109/94, costante incremento del costo degli interventi dovuto all'approvazione degli accordi transattivi e delle varianti in corso d'opera frutto innaturale degli stessi accordi bonari come prima ricordato. In particolare, è stato rilevato che la progettazione "esecutiva" degli interventi ha portato a progetti di dettaglio prodotti dall'affidatario che non soltanto hanno definito i particolari costruttivi e di dettaglio delle opere ma hanno inciso su scelte tecniche, spesso sostanziali, proprie delle precedenti fasi progettuali.

Si è rilevato anche che negli appalti esaminati, in occasione della definizione degli accordi bonari, le parti, nello stesso contesto transattivo, hanno provveduto ad introdurre modifiche contrattuali (ad esempio a seguito delle prescrizioni emesse dalle competenti autorità, in conseguenza della sopravvenuta nuova zonizzazione acustica, ovvero per altre motivazioni). In sostanza, gli accordi bonari hanno assunto la veste di un istituto ibrido mediante il quale viene, da una parte, composto il "contenzioso" legato all'anomalo andamento lavori determinato da fatti non imputabili all'impresa appaltatrice e, dall'altra, formalizzate nuove obbligazioni contrattuali relative a ulteriori lavori da eseguirsi in variante.

Alla luce delle suddette risultanze, l'Autorità, con delibera n. 250 del 17 settembre 2003, ha ritenuto di disporre il proseguimento del monitoraggio e la segnalazione al committente delle problematiche e delle carenze riscontrate ai fini dei necessari provvedimenti da adottare in relazione sia agli appalti in corso sia per quelli futuri (nodo di Firenze etc.), con particolare riguardo al rispetto dei tempi e all'esigenza di tenere distinti i diversi procedimenti finalizzati agli accordi bonari e all'introduzione delle varianti, limitando il ricorso a queste ultime sulla base dei motivi, per quanto possibile, previsti dall'articolo 25 della legge n. 109/94.

Relativamente all'indagine in oggetto sono proseguiti gli accertamenti istruttori anche a seguito dell'audizione del 17 settembre 2003 disposta dal Consiglio dell'Autorità.

In particolare, sulla base delle notizie e dei documenti forniti dai soggetti intervenuti alla predetta audizione, sono state approfondite le seguenti tematiche ed evidenziati gli aspetti di maggiore criticità.

Sul piano normativo, all'epoca dell'avvio della commessa non era stata ancora emanata la legge quadro sui lavori pubblici, ma soprattutto non era stato emanato il decreto legislativo di attuazione della direttiva n. 93/38/CEE relativa alle procedure di appalto nei settori esclusi (D.lgs. n. 158/1995) e il DPCM n. 517/1997 che individuava i lavori sottratti alla disciplina dei settori esclusi ed assoggettati invece alla più rigorosa disciplina sui lavori pubblici (articolo 8 del citato D.lgs. n. 158/95).

La tratta RM-NA in particolare ha costituito uno dei primi interventi del sistema dell'Alta Velocità e quindi la sua impostazione risente maggiormente dello scollamento rispetto alla radicale riforma varata negli anni successivi sulla materia dei lavori pubblici. L'affidamento è avvenuto quindi praticamente al di fuori di una disciplina normativa di riferimento e ha trovato una regolazione solo in atti di natura negoziale che si sono ripetuti nel tempo.

...TAV:
Tratta Roma-
Napoli

Il sistema contrattuale sul quale è fondata l'Alta velocità può essere definito "a cascata", per la presenza di una molteplicità di rapporti tra i soggetti coinvolti - a livelli diversi - nella realizzazione dell'intervento.

In particolare, il sistema si articola attraverso una catena di rapporti intersoggettivi (in tutto 6, partendo dal subappaltatore fino alle FS), che si ripete pressoché allo stesso modo in relazione ad ogni singola parte di tratta affidata, con la conseguenza che, almeno per le lavorazioni subappaltate, ben 4 possono essere i soggetti che traggono, in varia misura, un compenso: subappaltatore, appaltatore, committente - Conferitario, Consorzio Iricav. In capo alla struttura piramidale c'è poi, come ulteriore soggetto, TAV.

La presenza di una filiera di rapporti ha comportato una separazione nella gestione dell'appalto tra il livello sovraordinato (TAV-Consorzio e Consorzio-Conferitaria) e i rapporti contrattuali sottostanti (tra Conferitaria, impresa appaltatrici, e subappaltatrici), rispetto ai quali sia TAV che il Consorzio Iricav Uno dichiarano di essere formalmente estranei.

L'esistenza di molteplici rapporti "a cascata" ha inciso sul meccanismo di controllo pubblico sull'opera posto a garanzia della corretta spendita di denaro pubblico.

Infatti il controllo pubblico che risulta esteso solo al rapporto tra TAV e Consorzio, dove per giunta esso si esplica in modo piuttosto debole, si attenua poi ulteriormente nei livelli successivi Consorzio Iricav - Appaltatori - Subappaltatori.

L'interruzione della catena dei controlli al livello intermedio, pone il *General Contractor* in uno strategico (e vantaggioso) ruolo di cerniera concedendogli ampi margini di discrezionalità e fa sì che gli altri livelli della catena contrattuale - tra Consorzio/Conferitaria - Appaltatore e successivi - diventino *de facto* rapporti di tipo privatistico.

Una riprova della debolezza di tale sistema di controllo, è il fatto che la quota dei lavori affidati all'esterno dalle singole Conferitarie è risultata inferiore al 40% stabilito nella convenzione TAV-IRICAV.

Riflessi importanti si riscontrano anche sul costo dell'opera.

Secondo quanto affermato da TAV, la stima complessiva al momento risulta pari a € 5.207 milioni, con un incremento dunque pari al 100% rispetto al prezzo originario, e non è poi affatto certo che esso sia il prezzo finale. In pratica, risulta che ogni Km della tratta RM-NA, ad oggi, ha un costo pari circa a 50 miliardi delle vecchie lire tenuto conto - e non può essere diversamente - di tutti i costi dell'intervento. Occorre poi sottolineare un ulteriore aspetto. L'opera è stata eseguita ispirandosi al principio della "esecuzione chiavi in mano", secondo il quale il prezzo forfetario corrisposto da TAV a IRICAV è comprensivo e compensativo di tutte le prestazioni, attività, compiti ed oneri che il Consorzio deve sostenere nonché dei rischi che questi dovrebbe assumere a proprio carico.

In realtà ciò non si è verificato in quanto sono state apportate continuamente varianti di ogni genere che hanno inciso notevolmente sulla lievitazione del costo.

Anche i tempi di realizzazione dell'opera hanno registrato significativi scostamenti.

La data iniziale di ultimazione dell'intervento era prevista per l'aprile 1999, poi slittata ad aprile 2001 e successivamente rideterminata al 31 marzo 2004 (ma solo per il 1° lotto).

TAV prevede che per il primo lotto funzionale - salvo ulteriore slittamento valutabile in alcuni mesi dovuto principalmente all'introduzione di varianti tecnologiche e alla variante di Gricignano - sia possibile rispettare la data del 31 marzo 2004 (Accordo del 15 giugno 2001). A tale data sarà possibile un esercizio anticipato della tratta con il traffico deviato, tramite la variante di Gricignano, sulla linea tradizionale.

L'ultimazione definitiva, comprensiva del 2° lotto funzionale (i cui lavori sono ancora in fase iniziale), è invece prevista per l'anno 2008.

In ordine a entrambe le previsioni appare lecito nutrire qualche dubbio tenuto conto - sulla base di quanto si è sistematicamente verificato fino ad oggi e delle riserve del Consorzio attualmente non definite (ben 27)

– che è possibile prevedere consistenti slittamenti temporali e maggiorazione dei costi.

L'intervento è stato caratterizzato fin dall'origine da un consistente ricorso a varianti in corso d'opera, nonostante che l'opera si configuri come un'infrastruttura a rete (non puntuale), di tipo lineare. Tale circostanza è poi aggravata dal fatto che la disciplina delle varianti contenuta nella convenzione e nell'atto integrativo è generica e le tipologie di varianti ammesse non sono esattamente definite e tipizzate, essendo previsto solo che il Consorzio era tenuto ad eseguire le varianti ordinate da TAV per esigenze tecniche, per cause di forza maggiore o per prescrizioni di pubbliche autorità, nonché in casi di ritrovamenti archeologici. Non risulta quindi agevole individuare quali varianti siano da addebitare a circostanze impreviste ed imprevedibili (e quindi a carico di TAV) e quali invece a carenze e lacunosità del progetto esecutivo (e quindi a carico del Consorzio). Di fatto nessuna variante è stata imputata a carenze progettuali.

Per quanto attiene, poi, al capitolo del contenzioso, che ha costituito e costituisce una parte importante di costante lievitazione della spesa, occorre distinguere, da un lato, le liti che sono insorte tra TAV e Consorzio e dall'altro il contenzioso che ha invece riguardato il Consorzio o meglio le singole conferitarie e gli appaltatori relativamente agli appalti frutto dei vari affidamenti posti in essere dai conferitari stessi.

Quanto alle controversie tra TAV e Consorzio, esse sono insorte praticamente sin dall'inizio della fase esecutiva ed hanno sempre accompagnato tale fase sino ai giorni nostri. In pratica è emerso da un lato, che l'iter transattivo ha costituito e costituisce occasione pressoché fissa per l'esercizio dello *ius variandi* che incide su tutti i fronti essenziali della prestazione del Consorzio (lavori, importi, termini di esecuzione), dall'altro che le parti - una volta raggiunto un importo complessivo per riserve tale per la sua rilevanza da giustificare un nuovo accordo - hanno metodicamente attivato un percorso per così dire "conciliativo" con cui hanno introdotto nuove e rilevanti perizie di varianti e suppletive e

rideterminato un nuovo termine di ultimazione (visto che alcune riserve contengono anche richieste di proroga dell'ultimazione) oltre a prevedere una somma *forfettaria* a tacitazione delle riserve. E' evidente come la prassi instaurata e rinnovata più volte, oltre a comportare una distorta applicazione dell'accordo conciliativo o transazione, ha di fatto determinato il disconoscimento del principio racchiuso nel "*forfait chiavi in mano*". Per quanto riguarda l'altra rilevante fetta di contenzioso tra Consorzio o singole conferitarie e rispettive imprese appaltatrici, risultano complessivamente 23 accordi bonari definiti; 2 cause civili pendenti; una causa civile definita; 2 arbitrati pendenti; un arbitrato definito; nessuna risoluzione amministrativa di riserve; 2 risoluzioni in danno.

L'approfondimento delle questioni aperte verrà condotto in una visione unitaria rispetto alle complesse problematiche prima evidenziate nel settore dell'Alta Velocità.

Nell'ambito del monitoraggio degli interventi di ricostruzione e ristrutturazione di importanti teatri italiani è stata avviata un'indagine sui lavori di restauro del teatro Petruzzelli di Bari, gravemente danneggiato da un incendio il 27 ottobre 1991.

**Teatro
Petruzzelli...**

Una prima visita ispettiva è stata svolta nel dicembre 2003 con la finalità di ricostruire l'iter progettuale, le problematiche legate alla proprietà dell'immobile - il teatro è di proprietà privata - la indisponibilità di alcune aree di pertinenza dell'immobile necessarie per l'esecuzione di lavori, le modalità di appalto dei lavori, lo stato di esecuzione dell'intervento.

Il teatro (circa duemila posti), la cui costruzione risale alla fine dell'ottocento, è stato sede di importante e prestigiosa attività che ne ha fatto centro della storia della città e luogo di incontro, per il pubblico barese, con la cultura italiana.

L'incendio, del quale ancora non sono certe le cause, ha determinato la completa distruzione della cupola di copertura della platea (con struttura

in acciaio) e del tetto a falde in corrispondenza del palcoscenico, danneggiando, inoltre, in misura più o meno grave, tutto l'apparato decorativo.

Il forte calore ha prodotto anche la "cottura" delle murature d'ambito e lo snervamento dell'orditura metallica costituente lo scheletro dei palchi; il *foyer*, sebbene non investito direttamente dal fuoco, ha riportato danni per l'elevata temperatura e per il fumo; in particolare, l'apparato decorativo, in stucco e cartapesta, ne è risultato completamente annerito.

Sono andate distrutte suppellettili ed arredi; ulteriori danni si sono verificati per il periodo in cui l'immobile è stato posto sotto sequestro giudiziario ed è rimasto esposto agli agenti atmosferici.

L'avvio dei lavori di restauro è stato accompagnato da notevoli problemi determinati principalmente dagli aspetti legati alla proprietà dell'immobile ed alla indisponibilità finanziaria.

I primi effettivi lavori di ricostruzione sono stati realizzati dai proprietari in esecuzione di un finanziamento di circa quattro miliardi di lire, erogato direttamente agli stessi dalla Presidenza del Consiglio con decreto del 14 settembre 1994; i lavori hanno riguardato principalmente la rimozione delle macerie e la ricostruzione delle coperture crollate.

L'attuale intervento, che vede quale stazione appaltante la Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio della Puglia, è stato reso possibile dall'articolo 4 della legge 15 dicembre 1998, n. 444, che ha disposto la concessione di un contributo di 16 miliardi di lire per la ricostruzione del teatro (6 miliardi per l'anno 1998 e 5 miliardi per gli anni 1999 e 2000); un ulteriore finanziamento di 4 miliardi di lire è stato ottenuto con Decreto ministeriale 23 marzo 2001, *ex lege* n. 662/96.

Per la redazione del progetto generale di restauro è stato incaricato l'Ufficio della Soprintendenza che, per il tramite di proprio personale, ha svolto la funzione di coordinatore del progetto; in considerazione della complessità della progettazione, che ha richiesto l'apporto di professionisti

specializzati in altre discipline (impiantistica, acustica, sicurezza e consolidamento statico) non presenti nell'organico della Soprintendenza, in data 18 gennaio 2000 sono stati pubblicati bandi per la selezione dei professionisti, quindi individuati ed incaricati a seguito della procedura concorsuale.

La direzione dei lavori è svolta da personale della stessa Soprintendenza.

La progettazione dell'intervento, valutato complessivamente in € 32.330.201,88 circa, è stata sviluppata in tre livelli di progettazione: un preliminare generale, un definitivo generale ed un esecutivo di 1° stralcio per l'importo al momento disponibile di € 10.329.137,98.

Con decreto del Soprintendente regionale del 16 ottobre 2002 è stato approvato il progetto esecutivo di I° stralcio per un importo complessivo di € 10.329.137,98, di cui € 6.455.774,36 per lavori a base d'asta, oltre € 311.040,60 per oneri della sicurezza.

Il progetto esecutivo ha individuato degli ambiti specifici riguardanti scavi e strutture per ospitare impianti, consolidamenti strutturali e restauro completo del *foyer*.

I lavori sono stati affidati mediante pubblico incanto, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi del comma 1 *ter* dell'articolo 21 della legge n. 109/94, introdotto dall'articolo 7 della legge 1° agosto 2002, n. 166; aggiudicatario è risultato il Consorzio Recupero Patrimonio Artistico che ha offerto un ribasso del 18,50% sull'importo a base di gara, migliorato a € 6.355.458,14, e pertanto un importo di € 5.179.698,38, oltre € 311.040,60 per oneri della sicurezza.

La consegna dei lavori è avvenuta in data 13 maggio 2003; per l'esecuzione è previsto un termine contrattuale di 600 giorni.

Sono emerse alcune problematiche in relazione alla indisponibilità di parte delle aree esterne di pertinenza dell'immobile, necessarie per l'esecuzione di lavori di impermeabilizzazione del sottosuolo e la realizzazione di ambienti interrati per gli impianti, e di alcuni locali. In

particolare, la disponibilità delle aree esterne è stata ottenuta solo a seguito di ordinanza prefettizia del 21 novembre 2003.

Le suddette problematiche hanno portato il Consorzio alla formulazione di riserve in occasione del 1° stato di avanzamento dei lavori (SAL), poiché il perdurare dell'occupazione delle aree avrebbe condizionato la programmazione esecutiva prevista, determinando maggiori oneri per l'esecuzione dei lavori.

I primi accertamenti effettuati dall'Autorità hanno posto in evidenza come l'elemento di maggiore criticità sia rappresentato dalla non ancora totale disponibilità di parti dell'immobile, pur essendo evidente come con la disponibilità delle aree esterne si siano sostanzialmente superati gli impedimenti all'avanzamento dei lavori quale previsto dal cronoprogramma; al riguardo, gli ispettori dell'Autorità hanno già chiesto alla stazione appaltante e al Presidente del Consorzio l'impegno per una rimodulazione delle attività, finalizzata a recuperare il ritardo accumulato.

Ulteriori problematiche riguardano le attività, ad oggi già svolte, sulle quali l'Autorità si riserva ulteriori accertamenti, a seguito dell'acquisizione della relativa documentazione.

In relazione all'intervento eseguito dalla proprietà, usufruendo di un finanziamento di 4 miliardi di vecchie lire erogato dalla Presidenza del Consiglio, con controllo della Soprintendenza ai sensi della legge n. 1089/1934, appare opportuno verificarne la conformità delle procedure seguite alla legge n. 109/94, ai sensi dell'art. 2, comma 2 della stessa, nonché la corretta conclusione e collaudazione dei lavori eseguiti.

Degna di approfondimento è apparsa anche la procedura attuata per l'affidamento degli incarichi di progettazione, con il frazionamento della prestazione tra dipendenti dell'amministrazione e professionisti esterni alla stessa, nonché tra gli stessi professionisti esterni.

Anche per quanto riguarda l'appalto degli attuali lavori, per il quale la stazione appaltante ha usufruito della possibilità, introdotta dalla legge n. 166/2002, di procedere a pubblico incanto con il criterio dell'offerta

economicamente più vantaggiosa, l'Autorità si riserva maggiori approfondimenti.

Non possono, infine, ignorarsi le problematiche derivanti dall'affidamento di uno stralcio dei lavori che completa solo i locali del *foyer*; l'appalto per l'affidamento della totalità dei lavori, pur auspicabile in tempi brevi per ricondurre il teatro ad una effettiva funzionalità, troverebbe sicuramente, allo stato, difficoltà per la presenza dell'attuale impresa esecutrice ancora impegnata nell'attività lavorativa.

L'Autorità ha ritenuto di sollecitare l'impegno dell'Amministrazione affinché da un lato operi per la rimozione degli ultimi ostacoli che impediscono la integrale disponibilità dell'area ed ottenga una rimodulazione dell'attività finalizzata al recupero dei ritardi nell'esecuzione sinora maturati, dall'altro promuova le iniziative occorrenti al finanziamento dei rimanenti lotti.

L'Autorità si propone di proseguire l'attività di vigilanza sul prosieguo dei lavori che per la loro complessità e per gli elementi di criticità evidenziati richiedono un monitoraggio continuo, sollecitando, ove necessario, la stazione appaltante ad assumere iniziative per pervenire ad una più rapida conclusione dei lavori.

Nel corso del 2003 è proseguita l'indagine sulla ricostruzione del Teatro *La Fenice* di Venezia.

... Teatro
La Fenice ...

Sulla base dell'esito del monitoraggio svolto nell'anno precedente del quale si è riferito nella *Relazione 2002*, che aveva interessato l'effettiva esecutività del progetto ed il contenzioso, nel corso delle visite ispettive l'attenzione è stata concentrata sulla evoluzione della realizzazione dei lavori.

La Fenice rappresenta il più recente esempio di ricostruzione stilistica ed è un'opera complessa che ha imposto la mediazione della memoria del "come era" con le esigenze della modernità tecnico- impiantistica.

Di seguito, si richiamano gli elementi più significati emersi al riguardo nel corso del monitoraggio.

Nel corso del 2003 i lavori hanno avuto un avanzamento in linea con il cronoprogramma rielaborato in occasione della terza perizia di variante che ha previsto la concessione di una proroga dei tempi di ultimazione dei lavori, contestualmente alla consegna parziale anticipata di buona parte del teatro, per consentire lo svolgimento delle prestazioni inaugurali precedentemente stabilite.

Al fine di dare seguito alle prescrizioni impartite dal Commissario delegato in sede di approvazione del progetto esecutivo - circa la necessità di ricondurre ad una unica qualificata regia la definizione costruttiva dell'apparato decorativo - l'esecuzione delle decorazioni della cavea centrale è stata affidata ad un coordinatore artistico di idonea professionalità nel campo della scenografia teatrale. Con ciò è stata risolta l'incertezza progettuale - connessa con la ricostruzione dell'affresco "dov'era e com'era"- in merito sia alla tipologia pittorica, sia alla tempistica della realizzazione, sia all'analisi del prezzo.

L'acquisizione e l'esame degli stati di avanzamento, ordini di servizio, varianti inviati dal responsabile del procedimento ha evidenziato che nel corso dei lavori sono state proposte ed approvate tre varianti per modifiche migliorative emerse in fase costruttiva, ovvero derivanti da un più preciso rilievo della situazione esistente in modo da restituire al teatro una immagine armonica ed unitaria.

L'ultima visita effettuata presso le opere ha rilevato che gli ambienti principali del teatro, quali la Sala teatrale, le Sale Apollinee la sala regia e ballo sono stati ultimati, tanto da rendere possibile, previa acquisizione delle necessarie collaudazioni, l'apertura al pubblico di una parte del teatro. In sede di verifica in cantiere è stata constatata una notevole attività lavorativa tanto da registrare in taluni giorni la presenza in cantiere di 328 unità lavorative.

E' stata concessa una proroga con la richiesta contestuale della stazione appaltante di anticipo di alcune lavorazioni.

L'accelerazione richiesta dall'Amministrazione, per la predetta apertura di parte del teatro, è stata dettata dalla specifica esigenza, emersa in corso d'opera in base all'apprezzamento dell'effettiva sussistenza dell'interesse pubblico rispetto alla scadenza originariamente prevista, di completare una parte particolarmente qualificante, quale la sala teatrale è stata successivamente inaugurata.

Nel caso di specie, anche l'Avvocatura Generale dello Stato ha preso atto della valutazione positiva che il Commissario ha espresso in ordine alla esistenza del predetto interesse pubblico in relazione alle circostanze dell'appalto così come maturatesi e sembra che tale determinazione sia in coerenza con la natura straordinaria dei poteri e della figura del commissario delegato, la cui legittimazione risiede evidentemente nell'esigenza che la ricostruzione del teatro avvenga con la massima celerità possibile e in tutti i suoi momenti.

Dunque nella fase attuale dell'appalto l'Amministrazione ha ritenuto assolutamente prevalente nell'interesse pubblico che il completamento delle parti più qualificanti del teatro avvenisse nel termine individuato originariamente, salva la proroga contestualmente assentita alla durata complessiva del contratto.

Conclusivamente, nello sviluppo del rinnovato procedimento, a seguito di risoluzione del contratto con il precedente appaltatore e nuovo appalto, si è rilevato che non sono emerse significative criticità ed i lavori nonostante la complessità dell'intervento sono stati ultimati nelle zone principali. L'ultimazione delle restanti parti è prevista per il giorno 8 maggio 2004.

Si può ritenere pertanto che il ritardo accumulato nella fase del contenzioso - atteso che l'intervento doveva concludersi nel 2001 - ha avuto un notevole recupero per l'impegno ed il coordinamento da parte di tutte le figure coinvolte e con una accelerazione dell'attività lavorativa resa compatibilmente con la delicatezza di alcuni interventi artistici e delle molteplici varietà di finiture e di opere d'arte.

L'Autorità, nei propri compiti di vigilanza, proseguirà l'attività ispettiva e di monitoraggio con particolare riferimento alla fase del

collaudo, tenendo conto che la realizzazione delle opere è in fase conclusiva.

...Teatro La
Scala...

Il Consiglio dell'Autorità, nel dicembre 2002, preso atto delle problematiche relative ai lavori di ristrutturazione del teatro alla Scala riportate dalla stampa, ha disposto l'avvio di un monitoraggio ad opera del Servizio Ispettivo; il monitoraggio, iniziato a gennaio 2003 con accertamenti diretti presso il comune di Milano, stazione appaltante dell'intervento, è proseguito con l'acquisizione di documentazione e con l'audizione di rappresentanti dello stesso ente.

L'esigenza di un intervento di ristrutturazione del teatro esisteva da tempo; il primo progetto, di massima, per la ristrutturazione della Scala fu redatto infatti nel 1990 con l'intento di trovare una soluzione alle molteplici problematiche in tema di sicurezza che già ne condizionavano l'uso; su tale progetto la locale Soprintendenza aveva formulato la prescrizione che fossero "salvaguardati l'impianto e le strutture Piermariniane".

Nel 1999, dopo che il comune di Milano aveva raggiunto un accordo con la Pirelli per la realizzazione di un teatro idoneo a sopperire per il tempo necessario alla ristrutturazione del plesso esistente, era approvato un (nuovo) progetto preliminare, che veniva finanziato con fondi di bilancio del comune di Milano per una somma complessiva di lire 108 miliardi con l'inserimento nell'elenco annuale dei lavori dell'anno 2001; il progetto definitivo era successivamente approvato con delibera di Giunta Comunale del 16 marzo 2001.

Il comune di Milano richiedeva il parere della Soprintendenza, la quale, per la sola parte monumentale dell'intervento (lavori di restauro), si esprimeva favorevolmente, con alcune prescrizioni, con nota del 17 aprile 2001; relativamente, invece, alla ristrutturazione, la Soprintendenza, con ulteriore nota in pari data, richiedeva la integrazione degli elaborati trasmessi che veniva prodotta dal comune in data 13 maggio 2001.

Il comune di Milano procedeva nel contempo alla pubblicazione del bando per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei

lavori in argomento, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettera *b*) della legge n. 109/94 (appalto integrato), mediante pubblico incanto.

Il bando di gara prevedeva un importo dei lavori a base d'asta pari a 92.227.788.264 di vecchie lire, oltre 3.000.000.000, non soggetti a ribasso, per l'attuazione dei piani di sicurezza, e fissava quale termine per la presentazione delle offerte il 30 maggio 2001.

Il Consorzio Cooperative Costruzioni (con sede in Bologna), in associazione con le imprese F.lli Panzeri S.p.A. e DEC S.p.A., si aggiudicava l'appalto per l'importo di 68.674.655.698 di vecchie lire, oltre 3.000.000.000 per oneri di sicurezza.

In data 19 giugno 2001, il Comitato di Settore presso il Ministero beni culturali, interessato dalla locale Soprintendenza, esaminava nuovamente il progetto definitivo richiedendo una memoria illustrativa al fine di chiarire le esigenze di movimentare verso l'alto gli apparati scenici; il 31 luglio 2001 il Comitato di Settore presso il Ministero dei Beni Culturali si riuniva nuovamente iscrivendo a verbale che "il riordino dei volumi identificati ed il loro eventuale aumento, strettamente necessario per le esigenze di funzionamento, dovrà essere oggetto di uno specifico progetto di alta qualità architettonica, di accurato disegno, studio nei materiali e nei particolari"

Nel verbale si riportava anche che la prescrizione sarebbe stata "ottemperata nell'ambito del progetto esecutivo predisposto da parte della ditta appaltatrice", come assicurato dai tecnici presenti per l'amministrazione comunale.

Il Comitato di Settore si riuniva infine in data 21 marzo 2002 per esaminare gli adeguamenti progettuali effettuati nel frattempo dal progettista dell'appaltatore - nell'ambito dello sviluppo del progetto esecutivo che compete all'aggiudicatario nella procedura dell'appalto integrato - dando atto che "tale progetto ha sostanzialmente colto gli obiettivi ed ha interpretato le indicazioni espresse dal Comitato nelle precedenti sedute ... si tratta di un interessante progetto di architettura contemporanea ... che merita, per la qualità della proposta, di essere

realizzato. In fase esecutiva dovranno comunque essere approfonditi vari aspetti in particolare il tipo e disegno del materiale lapideo ...”.

Il progetto esecutivo risultava approvato dal responsabile del procedimento con nota in data 7 marzo 2002.

In data 22 aprile 2002 aveva luogo la consegna definitiva dei lavori (che seguiva una prima consegna parziale in data 18 marzo 2002), prevedendo quale termine per l’ultimazione la data 19 ottobre 2004.

In definitiva ne è risultato che la stazione appaltante ha esperito un procedimento di appalto integrato, mentre contestualmente il progetto era all’esame del Comitato di Settore e mentre riscontrava le esigenze di integrazione progettuale, come da richiesta della locale Soprintendenza.

Dunque, per effetto delle osservazioni e prescrizioni formulate successivamente all’aggiudicazione dei lavori, la progettazione esecutiva ha comportato l’introduzione di modifiche architettoniche del definitivo, nonché dell’importo dello stesso.

Attraverso l’esame comparato degli elaborati grafici più significativi tra le tavole del progetto definitivo e quelle dell’esecutivo, si è rilevato come quest’ultimo abbia sostanzialmente ridefinito i soli volumi tecnici limitrofi alla scena, destinati ai camerini degli attori e dei teatranti, articolati su due livelli e per uno sviluppo totale di superficie lorda di circa 2.000 mq su un intervento complessivo di 80.000 mq.

In tal modo è stata scelta la via della chiarezza di impianto e di lettura dei nuovi volumi che ha avuto l’apprezzamento del Comitato di Settore.

Le modifiche sono state valutate dal gruppo ispettivo dell’Autorità sotto due profili: l’uno volto a comprendere se le stesse possano costituire una innovazione progettuale, l’altro di ordine economico.

Sotto il primo aspetto non vi è dubbio che la modifica volumetrica introdotta, pur non apportando variazioni quantitative e nuove destinazioni degli spazi, introduca elementi di diversa lettura esterna sulla sagoma del complesso.

In definitiva, il progetto esecutivo, pur non alterando gli elementi prettamente funzionali che già caratterizzavano il progetto definitivo (destinazioni, entità delle superfici e dei volumi), opera un ridisegno,

limitatamente ad alcuni nuovi volumi, dell'impostazione architettonica del progetto definitivo come sopra spiegato.

Il Comune ha invocato la riconducibilità del parere del Comitato di Settore del Ministero Beni Culturali a eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene; l'intervenuto parere costituirebbe, secondo tale ottica, circostanza riconducibile alla fattispecie contemplata dall'articolo 25, comma 1, lettera *b) bis*, della legge n. 109/94; ha inoltre evidenziato come il primo parere rilasciato dalla locale Soprintendenza sia stato inteso come sostanziale approvazione per l'intervento di restauro e, invece, come riserva di approvazione (ovvero riserva di prescrizioni) per l'intervento di demolizione e ricostruzione vero e proprio.

Dal punto di vista del costo dell'intervento, si è rilevato che la delibera di Giunta comunale n. 541 del 14 marzo 2003 ha approvato il progetto esecutivo con il seguente importo dei lavori (al netto del ribasso):

- lavori previsti dal progetto definitivo	€ 37.016.870,43
- lavori conseguenti ad adeguamenti architettonici	€ 3.368.805,58
- per imprevisti in fondazione ecc.	€ 1.740.295,26
totale	€ 42.125.922,50

Pertanto, le prescrizioni della Soprintendenza hanno comportato un maggiore importo dei lavori pari al 9,1% di quello contrattuale all'interno del quale risulta prevalente quello determinato dal rivestimento lapideo dei nuovi volumi, prescritto successivamente al parere favorevole comunicato dalla Soprintendenza al Comune in data 20 maggio 2002.

Effettivamente non può non porsi in evidenza come la Soprintendenza ed il Comitato di Settore abbiano sostanzialmente preso atto del fatto che una migliore definizione del progetto, precisamente un "riordino dei volumi", sarebbe stata effettuata in sede di progettazione esecutiva, dopo l'appalto, di fatto implicitamente non ponendo in discussione i criteri essenziali dell'intervento di ristrutturazione (completa demolizione e ricostruzione); né può ignorarsi come, anche successivamente al parere favorevole sul progetto (esecutivo), la Soprintendenza si sia comunque riservata alcuni approfondimenti, in corso