

Correttamente, l'articolo 17 dello schema in esame prevede la possibilità della nomina di *uno o più* responsabili del procedimento per ciascuna delle fasi indicate, *individuati nell'ambito degli ordinamenti organici dell'Amministrazione sulla base di competenze istituzionalmente assegnate*. Ed analogamente corretta sembra la disposizione secondo cui il responsabile del procedimento, ovvero i responsabili per ogni singola fase, sono, *di norma*, ufficiali del Genio che ricoprono un incarico dirigenziale. Non è stato previsto, invece, che il responsabile unico o tutti i responsabili di ciascuna delle fasi in cui si articola l'intervento debbano essere dei tecnici. Lo schema di regolamento, anzi, ritiene necessaria la qualità di tecnico per i responsabili della fase di progettazione e di esecuzione i quali devono *essere in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare*, mentre nella fase di affidamento può essere un ufficiale, un dirigente o un funzionario civile appartenente alla carriera direttiva amministrativa, sia pure designato a seguito di autorizzazione scritta di Genodife o degli organi tecnici centrali di Forze Armate. E', poi, disposto in riferimento ai *casi poco complessi*, per i quali i responsabili del procedimento *dovranno comunque possedere un titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare*. Questa complessa disciplina può essere meglio armonizzata con le prescrizioni della legge quadro anzitutto col tener presente che i responsabili del procedimento per i casi poco complessi non possono che essere in possesso di un titolo tecnico, atteso che i responsabili del procedimento possono ricoprire anche incarichi di progettazione e dal momento che, come è dato rilevare nell'ultimo inciso del comma 3, nei suddetti casi poco complessi, il responsabile del procedimento può essere anche direttore dei lavori, limitatamente ad interventi di importo superiore a € 100.000. Pertanto, appare utile inserire al primo comma dell'articolo 17 il seguente periodo: *il responsabile unico del procedimento, ovvero i responsabili per ogni singola fase devono essere tecnici*. Per quanto riguarda la deroga a questa generale disposizione per i casi complessi e per quanto riguarda la fase dell'affidamento essa si pone al limite della compatibilità e andrebbe, pertanto, qualora si ritenga di conservarla, giustificata compiutamente con riferimento a modalità organizzative proprie delle Forze Armate.

L'articolo 21 dello schema, con implicito riferimento all'articolo 7 della legge quadro, prevede, poi, che, ove l'esecuzione di un intervento comporti il coordinamento e l'emissione di pareri da parte di più enti esterni all'amministrazione, il responsabile del procedimento per la fase di progettazione provvede alla convocazione di una conferenza di servizi. La disposizione appare generica e, principalmente, non tiene conto delle modifiche apportate alla disciplina sulla conferenza di servizi dalla legge n. 340/2000. Tale legge, in particolare, ha ridisegnato l'istituto in esame modificando le norme di cui all'articolo 14 e seguenti della legge n. 241/1990 ed abrogando la relativa disciplina di cui all'articolo 7 della legge n. 109/1994 e prevedendo, tra l'altro, l'obbligatorietà di una conferenza di servizi sul progetto preliminare propedeutica a quella sul definitivo. L'indicato articolo 21 dello schema in esame andrebbe, conseguentemente, aggiornato e reso coerente con tale nuova disciplina con la previsione di una conferenza di servizi istruttoria sul progetto preliminare.

Si suggerisce, poi, di rivalutare la disposizione di cui all'articolo 22 dello schema in esame relativa all'accesso agli atti del procedimento in quanto non tiene conto dell'indirizzo giurisprudenziale che si sta consolidando e secondo cui esiste, invece, il diritto di accesso alle relazioni riservate del direttore dei lavori e dei collaudatori da parte del titolare dell'impresa che ha realizzato l'opera.

Programmazione

La disciplina prevista per la programmazione può essere meglio integrata e conformata alla legge quadro, la quale, come è noto, fa riferimento ad una programmazione cosiddetta *mobile o flessibile*, ovvero di *tipo scorrevole*, a scorrimento annuale. In particolare, secondo l'articolo 14 della legge 109/1994, all'indicazione delle tipologie dei previsti interventi, fatta nell'iniziale programma triennale, deve seguire una più specifica individuazione dei lavori, soprattutto per gli aspetti progettuali e finanziari, contenuta negli aggiornamenti annuali. Non si deve, quindi, ogni tre anni, predisporre un nuovo programma in sostituzione di quello scaduto; ogni anno, invece, si devono effettuare previsioni per il successivo triennio e sulla loro base si deve aggiornare il programma precedentemente approvato, eventualmente modificandone e integrandone le indicazioni, sulla base anche dei lavori già inseriti nell'elenco annuale.

Per rendere più evidenti siffatte indicazioni della legge-quadro, sembra opportuno eliminare, nello schema in esame, alla fine del primo rigo del comma 2 dell'articolo 25, la parola *anche* che potrebbe essere intesa nel senso di configurare l'aggiornamento del precedente schema di programma una mera eventualità, aggiuntiva ed ulteriore rispetto all'ipotesi dell'approvazione di un nuovo programma.

Si segnala, poi, sia per compiutezza di disciplina che per esaustività delle indicazioni regolamentari che possono essere prese in esame le seguenti opportunità: disciplinare la fattibilità dei lavori non compresi nell'elenco annuale, i quali, secondo la legge n. 109/1994, *non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte delle pubbliche amministrazioni e possono essere eseguiti solo se assistiti da un piano finanziario che non utilizzi risorse già impegnate salvo che non si tratti di risorse rese disponibili per ribassi d'asta o economie*; indicare criteri in base ai quali l'esecuzione dei lavori o tronchi di lavori a rete, in conformità alla legge indicata, possano essere inseriti nell'elenco annuale *limitatamente ad uno o più lotti, purché sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie per la realizzazione dell'intero lavoro; con la nomina da parte dell'amministrazione, nell'ambito del personale ad essa addetto, di un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto; specificare l'ordine di priorità tra i previsti interventi e quali vengano ritenuti comunque prioritari*. La disposizione, infine, di cui al comma 2 dell'articolo 28, secondo cui il fondo per accordi bonari può essere impiegato per il soddisfacimento di altri interventi, non appare conforme al regolamento generale secondo cui *le somme del fondo non utilizzate sono portate in economia e concorrono a determinare il risultato contabile dell'esercizio in cui gli interventi si sono conclusi*, per cui la deroga va collegata espressamente alla procedura di formazione del bilancio e del suo

esercizio, vigenti nell'ambito del Ministero della Difesa.

Progettazione

Il comma 3 dell'articolo 57 (relazione descrittiva al progetto definitivo) prevede che, quando il progetto definitivo posto a base di gara riguarda interventi complessi, la relazione deve essere corredata da quanto previsto dall'articolo 67, comma 3. Poiché, tuttavia, lo schema di regolamento non individua specificatamente i lavori complessi, si suggerisce di aggiungere al detto comma 3 un ulteriore comma così formulato:

4. Si definiscono interventi complessi:

le opere e gli impianti di speciale complessità, o di particolare rilevanza sotto il profilo tecnologico, o ad elevata componente tecnologica, oppure di particolare complessità, secondo le definizioni rispettivamente contenute nell'articolo 17, commi 4 e 13, nell'articolo 20, comma 4 e nell'articolo 28, comma 7 della legge: opere ed impianti caratterizzati dalla presenza in modo rilevante di almeno due dei seguenti elementi:

- 1. utilizzo di materiali e componenti innovativi;*
- 2. processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa;*
- 3. esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali;*
- 4. complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;*
- 5. esecuzione in ambienti aggressivi;*
- 6. necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali.*

Costituisce progetto integrale di un intervento il progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica.

Per una più completa conformazione al regolamento di cui al DPR n. 554/1999, si suggerisce, poi, di aggiungere al secondo comma dell'art. 60 il periodo *Esso contiene tutte le informazioni necessarie al rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni in materia ambientale, e di aggiungere nell'art. 65 (Estimativo definitivo) un ulteriore comma così formulato: 5. "Il risultato della stima sommaria dell'intervento e delle espropriazioni confluisce in un quadro economico redatto secondo lo schema di cui all'articolo 17 del DPR 21 dicembre 1999, n. 554"*.

Sempre in relazione all'esigenza della conformazione indicata è opportuno: inserire nel comma 1 dell'articolo 77 (verifica del progetto preliminare), dopo la parola *verifica*, l'espressione *ed alla presenza dei progettisti* e, per un'esigenza di trasparenza, aggiungere al primo periodo del terzo comma dell'articolo 79 l'espressione *previa adeguata pubblicità*. Si suggerisce di sopprimere il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 96, secondo cui *Non può essere oggetto di pubblicità alcuna informazione a progettazioni classificate per la difesa dello stato o degli interessi strategici della NATO e degli alleati dal momento che lo stesso può apparire contrastante con la concorsualità (sia pure ristretta) prevista nella procedura di affidamento*. Sarebbe, infine, opportuno, per una migliore armonizzazione con la rubrica dei capi IV e V, fare riferimento, nel primo periodo del comma 2 dell'articolo 99, anziché alla soglia comunitaria direttamente al *controvalore in euro di 130.000 DSP*.

Affidamento

Nel primo periodo del comma 1 dell'articolo 110 dovrebbe essere inserita, dopo la parola progettazione, la frase *dell'attestazione del direttore dei lavori in merito*: e soppresse le ulteriori parole *delle informazioni relative*.

Si rileva, poi, che i commi 4, 5 e 6 dell'articolo 113 dello schema di regolamento riproducono, sostanzialmente, l'articolo 75 del DPR 554/1999. Al riguardo va considerato, tuttavia, che l'articolo 15 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (collegato alla finanziaria 2003 in materia di pubblica amministrazione) ha esteso la possibilità di fare ricorso all'autocertificazione per tutte le fattispecie in cui sia prevista una certificazione o altra attestazione ivi comprese quelle concernenti le procedure di aggiudicazione e affidamento di opere pubbliche o di pubblica utilità, di servizi e forniture, ancorché regolate da norme speciali. Di ciò occorre tenere conto riformulando il 5° comma del detto articolo 113 la cui ultima proposizione andrebbe soppresa.

Si rileva, poi, che la disposizione di cui al comma 5 dell'articolo 116 (trattativa privata preceduta da gara informale) non sembra trovare riscontro in alcuna delle ipotesi di cui all'articolo 24 della legge quadro. Ben si comprendono le possibili esigenze eccezionali attinenti alla difesa dello Stato, ma allora la facoltà di decretare le procedure in argomento andrebbe opportunamente assegnata al solo vertice del Dicastero e cioè al Ministro della Difesa.

Una precisazione appare anche necessaria per quanto riguarda la disposizione contenuta nel 4° comma dell'articolo 130 che può essere inteso riferito a qualsiasi tipo di associazione temporanea di imprese laddove essa può valere, invece, per le sole associazioni di tipo orizzontale, dovendo, in quelle verticali, la mandataria eseguire i lavori della categoria prevalente e le mandanti i lavori dichiarati scorporati.

Contratto

Si rileva che, per come è formulato, il 4° comma dell'articolo 144 può essere interpretato nel senso che il rimborso delle spese contrattuali sia comunque dovuto all'appaltatore che abbia notificato di volere recedere dal contratto; il che contrasta con il 4° comma dell'articolo 109 del regolamento 554/1999 che subordina, invece, tale effetto alla condizione dell'avvenuto accoglimento da parte della stazione appaltante dell'istanza di recesso. Si suggerisce, pertanto, di sostituire la frase iniziale *Nelle ipotesi di cui al precedente comma* con quella *Qualora l'istanza di recesso sia accolta*.

Si rileva, inoltre, che, nell'articolo 157 non risulta riprodotta la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 122 del regolamento generale indicato, il quale stabilisce che l'esercizio del diritto di recesso deve essere preceduto da formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a venti giorni: il che sembra comportare una violazione del principio del contraddittorio con l'impresa. Si suggerisce, quindi, di aggiungere alla fine del 1° comma dell'indicato articolo 157 l'ulteriore periodo *L'esercizio del diritto di recesso è preceduto da formale comunicazione all'appaltatore da darsi con un preavviso non inferiore a venti giorni, decorsi i quali l'amministrazione prende in consegna i lavori ed effettua il collaudo definitivo*.

Esecuzione dei lavori

Si suggerisce di inserire un ulteriore punto al comma 1 dell'articolo 164 (Compiti dell'Assistente dei lavori) riguardante l'assistenza al collaudo così formulato: *l'assistenza ai collaudatori nell'espletamento delle operazioni di collaudo.*

Si rileva, poi, che l'articolo 167, comma 1, nello stabilire che l'ordine di servizio costituisce l'atto con il quale sono impartite tutte le disposizioni ed istruzioni da parte del direttore dei lavori all'appaltatore, andrebbe meglio coordinato con l'articolo 128 del regolamento generale: secondo tale norma, le istruzioni all'appaltatore sono impartite dal responsabile del procedimento al direttore dei lavori e da questi trasmesse all'appaltatore. Si distinguono, pertanto, *ordini di servizio interni* (del responsabile del procedimento al direttore dei lavori) ed *ordini di servizio esterni* (dal direttore dei lavori all'impresa). Il primo periodo del comma 1 dell'indicato articolo 167 potrebbe, quindi, essere meglio così formulato *L'ordine di servizio è l'atto mediante il quale sono impartite tutte le disposizioni e istruzioni da parte del responsabile del procedimento al direttore dei lavori e da quest'ultimo all'appaltatore.* In tal caso, il 2° comma dello stesso articolo 167 andrebbe sostituito dal seguente: 2. *“Il responsabile del procedimento impartisce al direttore dei lavori con ordine di servizio le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori, fissa l'ordine da seguirsi nella loro esecuzione, quando questo non sia regolato dal contratto e stabilisce, in relazione all'importanza dei lavori, la percentuale con la quale il direttore dei lavori è tenuto a presentare un rapporto sulle principali attività di cantiere e sull'andamento delle lavorazioni”* e l'attuale comma 2° diventerebbe comma 3.

L'articolo 166 dello schema di regolamento prevede che le funzioni di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione siano svolte dal direttore dei lavori e nell'eventualità che lo stesso non abbia i requisiti previsti dalla normativa l'incarico debba essere affidato a soggetto provvisto dei richiesti requisiti (interno od esterno all'Amministrazione). Tenuto conto che detto schema prevede che l'attività di progettazione e di direzione lavori sia espletata dagli Ufficiali del Genio (articoli 87 e 161) e che l'articolo 2, comma 2 dello stesso schema definisce l'ufficiale del Genio come *l'ufficiale dotato di riconosciuta capacità tecnico-professionale, ovvero di idonea esperienza nel settore delle infrastrutture militari e di adeguato titolo di studio in relazione alla natura dell'intervento ed alla funzione assegnatagli*, ciò potrebbe far ritenere che per alcune attività tecniche siano richiesti i titoli abilitanti e per altre no, contrariamente a quanto previsto dalla legge quadro sui lavori pubblici. Pertanto si suggerisce di così modificare il comma 2 dell'articolo 2:

2. Per “ufficiale del Genio” si intende l'ufficiale dotato di riconosciuta capacità tecnico-professionale, ovvero di idonea esperienza nel settore delle infrastrutture militari e di adeguato titolo di studio e di abilitazione all'esercizio della professione in relazione alla natura dell'intervento ed alla funzione assegnatagli.

Qualora questa precisazione sia incompatibile con le vigenti regole sulla formazione universitaria e professionale degli ufficiali tecnici delle Forze Armate, vi potrebbe essere aggiunto un inciso che ne rinvi l'attuazione alla

entrata in vigore del regolamento, facendo quindi salva una situazione di carattere transitorio.

Per una più completa conformazione alla relativa disciplina del regolamento generale (relativo articolo 128), all'articolo 168 dello schema in esame andrebbero aggiunti i seguenti ulteriori commi:

9. *La facoltà dell'Amministrazione di non accogliere l'istanza di recesso dell'appaltatore non può esercitarsi, con le conseguenze previste dal comma 8, qualora il ritardo nella consegna dei lavori superi la metà del termine utile contrattuale.*
10. *Qualora, iniziata la consegna, questa sia sospesa dalla stazione appaltante per ragioni non di forza maggiore, la sospensione non può durare oltre sessanta giorni. Trascorso inutilmente tale termine, si applicano le disposizioni di cui ai commi 8 e 9.*
11. *Nelle ipotesi previste dai commi 8, 9 e 10 il responsabile del procedimento ha l'obbligo di informare l'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici.*

Variazioni ed addizioni al progetto approvato

Si suggerisce di considerare l'opportunità di sopprimere il comma 8 dell'articolo 173 (variazioni al progetto approvato) il quale, per come appare formulato, può essere interpretato nel senso di imporre una limitazione al ricorso alla variante non prevista dall'articolo 25 della legge quadro. Si rileva, al riguardo, che in passato alcune norme tecniche sopravvenute hanno comportato non solo la modifica dei progetti approvati relativi a lavori in corso di realizzazione ma anche interventi di adeguamento di opere già realizzate da tempo (esempio legge n. 46/90). Per quanto riguarda il comma 12 dello stesso articolo si suggerisce di eliminare il riferimento alle lavorazioni connesse *esclusivamente alla cantierizzazione* dei lavori e al loro regolare svolgimento perché restringe notevolmente il campo delle possibili applicazioni previste dal comma 3 dell'articolo 25 della legge. In alcuni casi infatti può risultare altrettanto necessario apportare lievi modifiche alle strutture e agli impianti.

Il comma 13 dell'articolo in esame può apparire non coerente con il comma 3 dell'articolo 25 della legge (ove con esso si intenda l'aumento della percentuale della variante per la soluzione di aspetti di dettaglio), per cui appare utile una più chiara formulazione.

Definizione delle controversie

Si suggerisce di aggiungere alla fine del secondo periodo del comma 2 dell'articolo 190 l'ulteriore espressione *con particolare esperienza maturata nel settore dei lavori pubblici*.

Contabilità dei lavori

Si suggerisce di introdurre tra le somme a disposizione dell'Amministrazione (articolo 192) anche quelle per lavori in economia previsti in progetto ed esclusi dall'appalto, lavori previsti tra l'altro dal comma 1 dell'articolo 196.

Collaudo dei lavori

Si suggerisce di modificare il comma 1 dell'articolo 224 (Funzionari che possono assumere l'incarico di collaudo) nel seguente modo:

1. *I collaudi sono di norma eseguiti da ufficiali del Genio con anzianità di grado superiore a quella di direttore dei lavori con specifica qualificazione professionale commisurata alla tipologia e categoria degli interventi, alla loro complessità ed al relativo importo che non abbiano avuto ingerenze nelle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori da collaudare, nonché nella trattazione degli eventuali contenziosi con la ditta esecutrice e nell'attività di controllo;*

e di inserire un ulteriore comma per individuare i requisiti abilitanti:

3. *Costituiscono requisito abilitante allo svolgimento dell'incarico di collaudo le lauree in ingegneria, architettura, e, limitatamente a un solo componente della commissione, le lauree in geologia, scienze agrarie e forestali, l'abilitazione all'esercizio della professione nonché, ad esclusione dei dipendenti dell'amministrazione, l'iscrizione da almeno cinque anni nel rispettivo albo professionale.*

Si propone di eliminare il secondo capoverso del comma 2 dell'articolo 225 (Nomina del Collaudatore) ed inserire il seguente capoverso:

Per i lavori comprendenti strutture, al soggetto incaricato del collaudo o ad uno dei componenti della commissione di collaudo è affidato anche il collaudo statico, purché essi abbiano i requisiti specifici previsti dalla legge. Per i lavori eseguiti in zone classificate come sismiche, il collaudo è esteso alla verifica dell'osservanza delle norme sismiche, salva la possibilità di un precetto apposito per essere necessario il collaudo statico in corso d'opera.

Si suggerisce di inserire un ulteriore comma all'articolo 227 (documenti da fornirsi al collaudatore)

4. *Ferma la responsabilità dell'organo di collaudo nel custodire la documentazione in originale ricevuta, il responsabile del procedimento provvede a duplicarle e a custodirne copia conforme.*

Per quanto riguarda la consegna anticipata delle opere (articolo 237) si suggerisce o di eliminare i commi da 2, 3 e 4 in quanto ciò comporterebbe un aggravio delle procedure e le attività possono essere svolte dal responsabile del procedimento per la fase di esecuzione o di precisare che rimane ferma in via ordinaria la competenza di questo.

Infine si suggerisce di specificare che trattasi del responsabile del procedimento per la fase di progettazione negli articoli 79, 93 e 179, comma 2, e del responsabile del procedimento per la fase di esecuzione negli articoli 152, 166, 167, 172, 173, comma 9, 176 e 203.

Per ultimo si segnala che per mero errore di battitura è stato indicato l'importo di € 4.000.000 al posto di € 14.000.000.

Roma, 5 novembre 2003

PAGINA BIANCA

Sezione II

Atti di segnalazione al Governo e al Parlamento

(Articolo 4, comma 4, lettera *d*, legge n. 109/94)

1. Accertamenti sull'attività dell'ANAS
2. Mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema di garanzie di cui all'art. 30 della legge 109/94 e successive modificazioni nella gestione degli appalti
3. Interventi nelle aree depresse del territorio nazionale di cui all'art. 1 del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 e legge n. 208/1998
4. Camera Arbitrale – sentenza n. 6335 del 17 ottobre 2003 del Consiglio di Stato
5. Potere dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in materia di annullamento o riduzione delle attestazioni di qualificazione rilasciate dagli organismi di attestazione – S.O.A.

PAGINA BIANCA

Accertamenti sull'attività dell'ANAS (23 gennaio 2003)

L'attività dell'Anas è stata oggetto di verifiche, sia a seguito a segnalazioni pervenute, sia in base alle risultanze dell'attività di accertamento su fenomeni ricorrenti nel mercato dei lavori pubblici, sia degli accertamenti diretti, ispettivi.

L'intervento dell'Autorità non si è limitato, cioè all'analisi di fattispecie prospettate da soggetti esterni.

Difatti, il Consiglio, nel quadro del proprio piano di ispezioni del 21 marzo 2001 aveva inserito tra i lavori da verificare l'intervento di adeguamento dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, lotto Km 40+100 44+100; ma l'attività ispettiva è poi proseguita con la verifica dell'intero tronco dell'autostrada suddetta.

Inoltre, nell'esame delle evenienze che si riscontrano nella gestione dei lavori e che sono oggetto di specifica segnalazione obbligatoria da parte delle stazioni appaltanti sono state unitariamente considerate le ipotesi di trattativa privata, di varianti, di sospensione dei lavori quali poste in essere dalle strutture dell'ANAS.

Questi accertamenti, queste verifiche e queste ispezioni hanno portato a constatare la ricorrenza di tipiche irregolarità nella conduzione degli appalti da parte di diversi compartimenti dell'ANAS. Le singole questioni sono state esaminate e definite con i provvedimenti indicati nella scheda riassuntiva (allegato 1) e comunicati agli uffici ANAS competenti.

In questa sede, si rappresenta che, dalla documentazione esaminata e dalle risultanze degli accertamenti, è emerso che l'ANAS, in veste di stazione appaltante attraverso le sue articolazioni territoriali, ha operato ed opera, nel mercato dei lavori pubblici, in frequente disarmonia con la disciplina normativa e regolamentare del settore.

L'attività dell'ente, quale esaminata e quale posta in essere nelle diverse articolazioni territoriali; è risultata, infatti, caratterizzata da incertezze ed incongruenze nella gestione degli appalti, sia nella fase di scelta del contraente sia, nella fase esecutiva, come peraltro, evidenziato anche dalla Corte dei Conti nelle proprie relazioni annuali.

Nel complesso si è rilevato che diffusamente sul territorio l'ANAS ha operato in un contesto di disarmonia operativa, anzitutto per inadeguatezza o assenza di programmazione e, quindi di una visione globale degli interventi.

Sono venute inoltre, in specifica evidenza previsioni progettuali carenti che evidenziano come la conduzione degli appalti abbia preso le mosse con un'azione poco attenta, proprio nella determinante fase della progettazione, come specificato in apposito allegato 2.

Sono seguite, come inevitabile conseguenza delle carenze anzidette, o si sono aggiunte irregolarità nelle procedure di gara (allegato 3), ma effetti negativi ulteriori si sono determinati nella fase contrattuale conclusa senza il supporto di quella completa progettazione che rende certi i vincoli che discendono dalle convenzioni e questi effetti negativi hanno concretato la sufficiente premessa per la proposizione di riserve di rilevante ammontare (si veggia l'allegato 4).

Anche nell'esecuzione dei lavori, gli effetti delle azioni precedenti, poste in atto in modo, come precisato, disarmonico ed ai quali si sono aggiunti, sovente, i prolungati tempi tecnico-amministrativi hanno portato a sospensioni di lunga durata; a varianti, sovente poste in essere con procedure non conformi alle regole; ad una conduzione a 'fasi alterne per l'effettuazione di lavori intesi ad eliminare le cal. interferenze (sottoservizi, ecc.) ed eseguiti non anticipatamente ma nel corso dei lavori dell'appalto principale. Sono state, inoltre, accertate specifiche carenze in tema di apprestamento delle misure di sicurezza, di controlli da parte dei direttori dei lavori e dei responsabili dei procedimenti; nonché nell'esecuzione dei collaudi in corso d'opera (il tutto meglio specificato nell'allegato 5).

Tutto ciò ha portato alle inevitabili conseguenze di mancato rispetto dei tempi di esecuzione e di insufficienza delle previsioni di spesa.

I fatti esposti non sono stati oggetto di mero accertamento, ma di interventi specifici dell'Autorità, di avvisi rivolti alle strutture amministrative interessate per le iniziative di competenza.

Si segnala, in particolare, che il Consiglio dell'Autorità, a seguito delle risultanze della prima ispezione sulla gestione del tratto, innanzi indicato, dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria disponeva un'audizione dei responsabili dell'ANAS; audizione tenuta in data 4 ottobre 2001, ed in seguito alla quale sono stati individuati e indicati a detti responsabili, gli interventi correttivi in ordine a:

- carenze ed errori progettuali;
- indeterminatezza contrattuale;
- assenza di attività del Responsabile del Procedimento e della Direzione lavori;
- mancata nomina commissioni di collaudo;
- non rispondenza delle attività specifiche sulla sicurezza dei lavoratori;
- carenza di controlli su costi e tempi di esecuzione;
- conduzione frazionata ed assenza di progettazione esecutiva completa;
- rilevanti riserve;
- ricorso indiscriminato alle procedure di composizione bonario di cui all'articolo 31 *bis* legge n. 109/94;
- esoneri di responsabilità contrattuali-esecutive dell'impresa;
- appalto nelle "mani dell'impresa".

L'ANAS, a seguito delle contestazioni, poneva in essere alcune nuove soluzioni organizzative, di carattere generale, quali: la nomina di alcune commissioni di collaudo; la sostituzione del Direttore dei lavori (intervento lotto 40+100□44+100 Km); nomina di un nuovo Responsabile dell'intero intervento Autostrada Salerno-Reggio Calabria; una maggiore partecipazione alle attività di verifica e monitoraggio. Questi interventi, di dettaglio non

hanno potuto, come si è accertato, apportare significativi correttivi al carente sistema operativo generale, che permane, in maniera rilevante, deficitario.

Difatti, l'attività ispettiva di apposita Unità Operativa Ispettiva, appositamente costituita, con compiti di monitoraggio, analisi, verifica e proposte sull'intervento autostradale Salerno-Reggio Calabria ha portato ad accertare e, conseguentemente a segnalare agli uffici competenti dell'ANAS (nota in data 1° febbraio 2002) la criticità dell'intero sistema di gestione degli appalti, in quanto incardinato su contratti indeterminati, carenza di progettazione e controllo.

Le successive ispezioni dell'Unità Operativa in data 5 marzo 2002, 9 aprile 2002 e 15 maggio 2002 e i dati del monitoraggio marzo 2002, luglio 2002 ed ottobre 2002, hanno confermato la sostanziale stasi delle lavorazioni e il perdurare delle criticità, per l'assenza di significative correzioni e riallineamenti.

Perciò l'Autorità, con atto coevo alla presente segnalazione, ha provveduto a contestare all'ANAS (allegato 6) la mancata attuazione di interventi correttivi e di riallineamento e a dare comunicazione dei fatti alla Procura Generale della Corte dei conti per i profili di competenza.

La valutazione delle fattispecie segnalate e delle eventuali misure da adottare va svolta nelle sedi competenti nella prospettiva del decentramento delle funzioni dell'ANAS e della sua conseguente ristrutturazione.

In base alle suesposte, sintetiche indicazioni, meglio illustrate negli allegati ed emergenti dal complesso degli atti di verifica, di accertamento e ispezione, l'Autorità ritiene di segnalare criticità riconducibili a fattispecie che si ritiene utile di seguito sinteticamente riportare:

- programmazione degli interventi inadeguata e incompleta;
- carenza di studi sullo stato dei luoghi, dei vincoli, delle interferenze, ma anche, di indagini geologiche e geognostiche;
- carenza del progetto esecutivo e, in genere, inadeguatezza dei progetti richiamati in contratto che impongono sempre una successiva rielaborazione da parte dell'impresa esecutrice;
- compilazione spesso errata dei bandi (mancata indicazione oneri di sicurezza, richiesta qualificazione per categorie non afferenti ai lavori da eseguire);
- durata eccessiva della procedura di gara;
- ritardi tra espletamento della gara ed avvio dei lavori;
- inadeguate attività per espropri;
- contratti senza specifica elencazione degli elaborati progettuali;
- affidamenti ricorrenti a trattativa privata o in economia;
- suddivisione delle opere in lotti;
- ricorso a perizie di varianti quale iter fisso preordinato e spesso ingiustificato;
- irregolarità nella contabilizzazione delle opere; carenza di controllo nei cantieri, in relazione alle problematiche tecniche e di sicurezza lavori;
- sospensione lavori oltre 1/4 del tempo contrattuale (per cause varie: condizioni meteorologiche, fallimento impresa esecutrice ecc...);
- problema delle "interferenze";

- rilevante ricorso a procedure di composizione bonaria delle riserve, *ex* articolo 31 *bis* legge n. 109/94;
- carenza di controllo sulla qualità dell'opera;
- assenza piani di manutenzione.

Come risultato, il sistema degli appalti ANAS, nei limiti di quanto accertato presenta, disfunzioni e conseguenti rilevanti aumenti di tempi e costi, con pregiudizio per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione pubblica. Tale situazione, che risulta diffusa nel territorio nazionale, acquisisce rilievo particolare e specificità con riferimento all'intervento della Salerno-Reggio Calabria per le dimensioni finanziarie dello stesso e per la sua rilevanza strategica.

Ai sensi dell'articolo 4, lettera *d*), della legge 11 febbraio 1994, n.109 se ne fa specifica segnalazione al Governo e al Parlamento con riserva di proseguire nell'azione di monitoraggio e di attuare tutti gli interventi intesi a puntualizzare e correggere, disfunzioni e punti critici ed a indicare soluzioni, rimedi o tempestive azioni per evitare, limitare ed eliminare le situazioni pregiudiziali suindicate.

**Mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti
l'inserimento del sistema di garanzie di cui all'articolo 30
della legge 109/94 e successive modificazioni
nella gestione degli appalti
(6 marzo 2003)**

Tra le novità della legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni la disciplina del sistema di garanzie è tra quelle destinate ad incidere maggiormente nei rapporti tra gli operatori del settore. E' stato previsto, tra l'altro, un sistema fortemente cautelativo per le stazioni appaltanti, imponendo la "rinuncia (dell'assicuratore) al beneficio della preventiva escussione del debitore principale" e l'operatività della polizza assicurativa "a semplice richiesta scritta della stazione appaltante" (cd. contratto autonomo di garanzia).

Si è ritenuto, inoltre, di dover prevedere una garanzia per il progettista ed una garanzia globale di esecuzione (cd. *performance bond*); al fine, nel primo caso, di contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'inadeguata progettazione e, nel secondo caso, di avere maggiore certezza dell'esecuzione dell'opera pubblica, trasformando il fideiussore in soggetto attivo direttamente responsabile dell'esito dei lavori.

Il sistema, analiticamente descritto, oltre che nell'articolo 30 della legge n. 109/94 indicata, recentemente modificato dalla legge 1 agosto 2002, n. 166, dall'intero Titolo VII del DPR 21 dicembre 1999, n. 554, per il suo pieno funzionamento, richiede, tuttavia, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, lettera *t*) della legge quadro indicata, l'emanazione di schemi di polizze tipo approvati dal Ministro dell'industria di concerto con il Ministro delle infrastrutture. Schemi di polizza che, a tutt'oggi, non risultano ancora approvati malgrado questa Autorità abbia già segnalato in data 14 dicembre 2000 la necessità dell'adempimento, poi ribadita in data 24 gennaio 2001 nonostante l'avvertita, ed ormai improcrastinabile, esigenza di un dato obiettivo di riferimento per garantire uniformità e corretta operatività dell'intero sistema.

Nel rinnovare la rappresentazione dell'indicata esigenza, l'Autorità di vigilanza ritiene anche di dover segnalare, per le valutazioni di competenza, le persistenti "resistenze" del settore assicurativo quali emerse nel corso di una audizione a recepire le innovazioni volute dal legislatore. In particolare, è stato criticato il riversamento sul settore assicurativo di un compito connesso non solo alla prestazione di garanzia in senso proprio ma anche alla copertura dei rischi connessi all'esecuzione degli appalti pubblici di lavori.

Le compagnie di assicurazione hanno affermato di non poter accettare innovazioni che non coincidano con la logica sottesa all'attività assicurativa tradizionale, basata sulla massima raccolta di rischi omogenei, in applicazione di indici probabilistici ai fini dell'individuazione del rischio cosiddetto medio. Tanto più nel settore dell'assicurazione della responsabilità civile, ove la valutazione del caso specifico è determinata, oltre che dalle componenti tecniche e statistiche del rischio, anche e soprattutto dalla specifica valutazione dell'assuntore dello stesso basata sulla sua esperienza, sui precedenti specifici in rischi analoghi o simili.

La esposta situazione non reca in sé prospettive di soluzioni a iniziativa dei protagonisti del mercato in materia. Non resta che un intervento di Governo e Parlamento che valuti il rafforzamento della previsione normativa con strumenti sanzionatori, ovvero ampli la sfera dei soggetti da qualificare come idonei ad apprestare le anzidette garanzie.

Quest'ultima soluzione appare prospettata specificamente per il *performance bond* che attende ancora il testo regolamentare nella cui redazione i problemi esposti devono trovare specifica valutazione e soluzione.