

imprevedibili richieste dalla legge, ma l'urgenza deriva, invece, da un comportamento negligente della stazione appaltante o da un'errata programmazione dei lavori.

Gli affidamenti di questo tipo sono stati oggetto di risposte diversamente graduate a seconda della gravità del comportamento della stazione appaltante. In particolare, si è passati da una lettera di indirizzo all'amministrazione ad una delibera di censura che, quando ne ricorrevano i presupposti, è stata trasmessa al competente organo giudiziario.

Nei casi, invece, di affidamenti di importo più consistente, nei quali il comportamento della stazione appaltante non sia apparso in alcun modo giustificabile, l'istruttoria condotta dall'ufficio è stata più approfondita e si è generalmente conclusa con una delibera di censura.

V) Trattative private effettuate per non perdere i finanziamenti concessi

Sono frequenti i casi in cui l'ente finanziatore di una stazione appaltante (es.: la Regione nei confronti di un Comune) sottoponga la disponibilità del finanziamento al rispetto di un preciso termine di completamento dei lavori. In tali casi, la stazione appaltante, nell'urgenza di non perdere gli auspicati finanziamenti, "taglia" gli adempimenti procedurali necessari per le fasi di evidenza pubblica, spesso cercando di supplire a ciò con lo svolgimento di gare informali. Si osserva che secondo gli orientamenti espressi dall'Autorità in alcune deliberazioni queste situazioni non troverebbero alcuna giustificazione giuridicamente valida.

VI) Trattative private per l'affidamento di lavori di importo inferiore a € 100.000.

La legge n. 166/02 ha liberalizzato gli affidamenti a trattativa privata di importo non superiore a € 100.000.

Sebbene non sia prevista la comunicazione sistematica all'Autorità anche degli affidamenti al di sotto di tale importo, dalle comunicazioni comunque trasmesse, si trae l'impressione che le stazioni appaltanti abbiano interpretato l'intervenuta modifica come una sorta di completa liberalizzazione, trascurando, nel rispetto dei principi costituzionali di trasparenza e correttezza dell'operato delle pubbliche amministrazioni,

l'obbligo e l'esigenza di dare sempre adeguata motivazione delle ragioni di ogni provvedimento amministrativo.

VII) Trattative private effettuate a seguito di frazionamento degli interventi.

In alcuni casi, le stazioni appaltanti hanno previsto una suddivisione in più parti degli interventi ed il loro successivo affidamento mediante trattativa privata. L'art. 14, comma 7, della legge n. 109/94 e s.m.i. consente all'amministrazione di inserire nella programmazione annuale anche uno solo o più lotti di un intervento, a condizione che sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare dell'intera opera e siano state quantificate le risorse finanziarie complessivamente occorrenti, al fine di cercare di assicurare un sufficiente grado di certezza sulla realizzabilità dell'intero intervento.

Inoltre, il medesimo articolo prescrive che, nel ripartire l'opera, le stazioni appaltanti debbano necessariamente individuare dei lotti "funzionali", ossia delle parti la cui realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti, in modo da evitare un inutile dispendio di denaro pubblico laddove la restante parte dell'intervento non venga più realizzata.

In base alle segnalazioni pervenute si è potuto riscontrare che la ripartizione di un lavoro in più affidamenti non sempre soddisfa le condizioni della "fruibilità" e della "funzionalità" delle singole parti.

Infatti, in un rilevante numero di casi, la stazione appaltante ha effettuato un artificioso frazionamento dell'opera, al fine di aggirare la legge nazionale in ordine alle modalità di scelta delle procedure di gara e di far rientrare l'intervento nelle soglie massime indicate dalla legge per ricorrere a procedure semplificate.

E' stata, inoltre, evidenziata un'ulteriore modalità di affidamento, parimenti elusiva delle disposizioni di legge, che viene attuata, ad esempio, quando un'unità strutturale e funzionale venga eseguita affidando a trattativa privata parti distinte ad imprese diverse (es.: da un lato la realizzazione della parte edile di un'opera e dall'altro l'esecuzione delle opere impiantistiche).

Tale istituto può trovare applicazione soltanto quando l'appalto "scorporato" richieda una particolare specializzazione tecnica o artistica, ma non per la realizzazione di opere strutturalmente unitarie, in cui la divisione in più parti non risulta funzionale e crea problemi di intreccio dei rapporti e di aumento dei costi non giustificati da ragioni tecniche, ma piuttosto indotti dall'unico obiettivo di abbassare fittiziamente gli importi dei singoli affidamenti.

Vista la ricorrenza di questi frazionamenti e le implicazioni che essi hanno sulle modalità di affidamento dei lavori e sulla loro esecuzione, è stata recentemente predisposta una bozza di determinazione, già approvata nei contenuti dal Consiglio - e che sarà parte di un atto a valenza generale di più ampio respiro - che comprenderà anche il problema *opposto*, dell'artificiosa aggregazione di lavori diversi, al fine della stipula dei contratti con un determinato *general contractor*.

VIII) Nuove casistiche.

Il decreto legislativo n. 30 del 22 gennaio 2004 in materia di appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali ha introdotto un'importante modifica: ha elevato a € 500.000 l'importo dei lavori affidabili mediante trattativa privata (pur essendo necessaria la presenza di alcune condizioni).

Dato il breve lasso di tempo trascorso è ancora presto per valutarne gli effetti; tuttavia, le preoccupazioni che si pongono sono le medesime sopra descritte in merito al rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa.

A.2) È stato trattato un campione di n. 363 interventi nell'ambito delle numerose segnalazioni pervenute, attivando, ove necessario, specifiche indagini. L'Autorità nelle situazioni ritenute non conformi alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari è intervenuta, come nella casistica precedente, con osservazioni o raccomandazioni alle stazioni appaltanti, anche al fine di prevenire per il futuro il ripetersi di tali comportamenti.

A fare maggior chiarezza su alcune problematiche inerenti le sospensioni, hanno contribuito due atti a valenza generale. Nella determinazione n. 3 del 12 febbraio 2003 è stato approfondito il tema delle

Sospensione
dei lavori
per oltre
un quarto
del tempo
contrattuale
previsto

sospensioni riconducibili a questioni climatiche o ambientali sfavorevoli alla corretta esecuzione dei lavori con suggerimenti alle stazioni appaltanti circa l'adozione di provvedimenti atti a minimizzare le conseguenze negative derivanti da tale tipologia di sospensioni; nella determinazione n. 9 del 9 aprile 2003 è stato trattato il tema generale relativo alla previsione e prevedibilità delle cause di sospensione dei lavori e si è proceduto ad individuare le fattispecie alle quali non può riconoscersi il carattere dell'imprevedibilità, di frequente richiamato impropriamente dalle stazioni appaltanti nel motivare la decisione di sospendere i lavori.

Nonostante non sia stato rilevato un frequente ricorso al contenzioso con l'iscrizione da parte delle imprese di riserve sui registri contabili, l'intervento dell'Autorità ha inteso prevenire, comunque, tale eventualità attraverso il richiamo ad una adeguata programmazione, già in sede progettuale, di tutte le evenienze condizionanti la regolare esecuzione dei lavori, che potenzialmente possono comportare maggiori oneri per le amministrazioni.

**Le fattispecie
più ricorrenti**

I) Sospensioni per condizioni climatiche avverse o per attività stagionali prevedibili; costituiscono circa il 20% delle segnalazioni pervenute; in gran parte dei casi è emerso che la sospensione era facilmente prevedibile, in quanto la consegna è avvenuta nell'imminenza del periodo con condizioni climatiche o attività stagionali avverse all'esecuzione dei lavori previsti. Ciò vale in particolar modo per quelle stazioni appaltanti che effettuano lavori di consistente entità all'aperto o in luoghi particolarmente esposti (viabilità, località montane o turistiche, opere di sistemazione ambientale ed idraulica ecc.). La pubblicazione sul sito della citata determinazione n. 3/2003, nonché la restante attività di indirizzo dell'Autorità sono state dirette a conseguire una maggiore attenzione delle stazioni appaltanti su tale fenomeno.

II) Sospensioni determinate da interferenze con altri lavori in corso; sono dovute, per lo più, ad un difetto di programmazione della stazione appaltante che non ha tenuto conto della presenza di altri interventi in esecuzione nella medesima area, oppure al ritardo nell'esecuzione dei lavori di altre stazioni appaltanti. In altre occasioni, si è rilevata la volontà, pur se tardiva, di

ottimizzare i lavori prevedendone l'esecuzione coordinata con altri di competenza di diverse stazioni appaltanti (ad esempio allacciamenti, modifiche e rifacimenti di sottoservizi quali fognature, cavidotti per la fornitura di energia elettrica, gas, acqua ecc.).

III) Sospensioni dovute ad indisponibilità delle aree di cantiere; non è infrequente il caso in cui la sospensione è disposta a seguito della difficoltà di reperire spazi alternativi e provvisori per i fruitori dell'immobile da ristrutturare, le cui attività non possono essere sospese. È tipico il caso di edifici scolastici, caserme, ospedali, uffici ecc. In genere tali situazioni erano prevedibili già in fase progettuale e sono riconducibili a carenza di programmazione.

IV) Sospensioni per la redazione e l'approvazione di perizie di variante; casi per i quali il giudizio di legittimità della sospensione si sposta sulla valutazione di legittimità della variante. Tale fenomeno è abbastanza frequente (di poco inferiore al 20% delle segnalazioni pervenute) e denota la stretta connessione tra modifiche progettuali e ritardi nell'esecuzione dei lavori.

V) Sospensioni in attesa di pareri, approvazioni e nulla osta previsti dalla vigente normativa; nella maggior parte dei casi, avrebbero dovuto essere acquisiti antecedentemente alla gara di appalto; ne consegue che la loro mancanza è imputabile ad una carenza della stazione appaltante nella fase di approvazione della progettazione.

VI) Sospensioni per difficoltà operative della stazione appaltante; un limitato numero di sospensioni è determinato dall'impossibilità di gestire l'iter esecutivo dell'intervento; anche tali sospensioni sono in genere riconducibili a carenze di programmazione e riguardano di frequente interventi gestiti da stazioni appaltanti di modesta entità.

VII) Sospensioni per difficoltà operative dell'impresa: altra causa di sospensioni è l'impossibilità dell'impresa a proseguire momentaneamente l'iter esecutivo dell'intervento. Le motivazioni sono in genere differenti da quelle del caso precedente; le principali sono la difficoltà di approvvigionamento di materiali o particolari forniture, nonché altri problemi organizzativi interni all'impresa. Essendo la sospensione richiesta dall'impresa non è pensabile un risarcimento di eventuali maggiori oneri a favore della stessa impresa

mentre, fatto in genere non considerato dalle stazioni appaltanti, non è da escludere la richiesta di risarcimento per i danni subiti a seguito del ritardo nella consegna dell'opera (maggior costo indotto per un prolungato affitto di locali, mancata produzione di beni e servizi ecc.).

Esclusione
di imprese
per offerte
giudicate
non congrue

A.3) Sono state trattate n. 70 segnalazioni relative alle esclusioni per offerte giudicate non congrue di interventi per importi pari o superiori a 5.000.000 DSP. Queste segnalazioni sono state esaminate per verificare le modalità utilizzate dalle commissioni di gara per le esclusioni, se sussistano condizioni tali da indurre all'inserimento di notizie nel Casellario informatico delle imprese, nonché conseguenze derivanti dall'eventuale contenzioso scaturito dall'esclusione.

Dalle istruttorie effettuate, con particolare riguardo ad un campione di sedici appalti dell'ANAS, si è riscontrato che, a seguito della verifica di congruità, di frequente vengono escluse tutte o la stragrande maggioranza delle imprese con offerte oltre la soglia di anomalia.

Inoltre, delle poche offerte oltre soglia ammesse, la quasi totalità è stata ritenuta congrua a seguito della verifica dei soli giustificativi richiesti con il bando di gara, mentre è risultato particolarmente difficoltoso per le imprese giustificare la congruità della propria offerta nel successivo contraddittorio con la stazione appaltante.

In genere è emerso dai verbali di gara che le commissioni giudicatrici hanno proceduto ad analizzare le singole componenti delle offerte con criteri oggettivi ed analitici. Talvolta, però, non è stata adeguatamente valutata l'incidenza che singole voci di prezzo, ritenute anomale, possano aver avuto nel complesso dell'appalto; ciò potrebbe aver portato in alcuni casi ad escludere imprese la cui offerta avrebbe potuto essere considerata nel complesso ammissibile a prescindere da singole voci di costo.

Tale ipotesi è avvalorata dai numerosi appalti che presentano un consistente numero di offerte oltre soglia (successivamente escluse) in un ambito percentuale ristretto molto vicino a quello di aggiudicazione o, comunque, offerte con ribassi crescenti senza sbalzi percentuali consistenti.

È stato rilevato, inoltre, un frequente ricorso al contenzioso da parte

delle imprese la cui offerta non è stata ritenuta congrua.

L'attuale preminenza del criterio di aggiudicazione al prezzo più basso potrebbe essere dal legislatore ridimensionata; ciò a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 7 ottobre 2004 che ha condannato l'Italia per le restrizioni all'uso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in violazione della direttiva 93/37/CEE.

A.4) Sono state trattate n. 47 segnalazioni aventi ad oggetto il ritardo nella consegna dei lavori. Le motivazioni più ricorrenti attengono, come per le sospensioni, a condizioni ambientali sfavorevoli, alla indisponibilità delle aree per esigenze delle amministrazioni usuarie, alla interferenza con altri lavori, all'assenza di autorizzazioni e nulla osta di amministrazioni interessate all'intervento, nonché alla necessità di modifiche progettuali; in genere si rileva, quindi, una carenza di adeguata programmazione da parte delle stazioni appaltanti.

Anche per questa tipologia di segnalazioni l'Autorità nelle situazioni ritenute non conformi alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari è intervenuta con osservazioni o raccomandazioni alle stazioni appaltanti, anche al fine di prevenire per il futuro il ripetersi di tali comportamenti.

Nella maggioranza dei casi segnalati, il ritardo o la sospensione sono stati disposti di concerto con l'impresa, senza provvedimenti di recesso e oneri aggiuntivi per la stazione appaltante.

B.1) Sono state esaminate, nel corso del 2004, 3 segnalazioni con le quali il responsabile del procedimento ha evidenziato una diversa posizione, rispetto ai provvedimenti assunti dalla stazione appaltante, circa le procedure di scelta del contraente.

Le questioni, ove valutate rilevanti, sono state oggetto di ulteriori accertamenti e conseguenti provvedimenti.

B.2) Sono state trattate, nel corso del 2004, 57 segnalazioni relative a mancato rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità, prezzo. Nella maggioranza dei casi le segnalazioni hanno riguardato la concessione di proroghe all'ultimazione dei lavori per motivate circostanze.

Consegne dei lavori in ritardo o sospese ed eventuali provvedimenti di recesso

Insorgere di contrasti tra il RUP e la propria amministrazione in relazione alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di appalti e concessioni

Mancato rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità e prezzo

Generalmente non sono emerse particolari criticità di rilievo; ove necessario sono stati comunque attivati ulteriori accertamenti.

Irrogazione di penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali da parte delle ditte appaltatrici

B.3) Sono state esaminate, nel corso del 2004, 103 segnalazioni relative ad irrogazione di penali, generalmente conseguenti a ritardi delle imprese nell'esecuzione dei lavori; nella quasi totalità dei casi non sono stati ritenuti opportuni ulteriori approfondimenti.

Avvenuto affidamento a soggetti esterni all'amministrazione, per carenza di organico, degli incarichi di natura tecnica

B.4) Sono state trattate, nel corso del 2004, 255 segnalazioni relative ad affidamento di incarichi di natura tecnica a soggetti esterni all'amministrazione.

I casi trattati hanno evidenziato principalmente il ricorrere delle seguenti due tipologie di contrasto con le norme vigenti in materia:

- frazionamento dell'incarico, sia in relazione alle diverse componenti specialistiche dell'intervento che alle varie fasi progettuali, con conseguente elusione delle norme che disciplinano l'affidamento degli incarichi di progettazione in base al corrispettivo economico della prestazione;
- affidamento, quale "collaborazione" o "supporto" alla progettazione, espletata formalmente da tecnici della stazione appaltante, di attività di fatto consistenti nella stessa progettazione; al riguardo, l'Autorità è intervenuta per un chiarimento di carattere generale con la determinazione n. 3 del 21 aprile 2004.

Nei casi ritenuti rilevanti le segnalazioni sono state oggetto di ulteriori accertamenti e conseguenti provvedimenti.

Ogni altra circostanza che incida sul regolare ed economico svolgimento dei lavori

B.5) Sono state trattate, nel corso del 2004, 11 segnalazioni relative a circostanze che incidano sul regolare ed economico svolgimento dei lavori, attivando, ove è apparso necessario, ulteriori accertamenti e conseguenti provvedimenti.

Varianti dovute ad errori progettuali

C.1) Nel 2004 sono state trattate 11 segnalazioni relative a varianti dovute ad errori progettuali; al riguardo, occorre evidenziare come tali segnalazioni siano limitate da un'evidente tendenza delle stazioni appaltanti

ad attribuire, pur nel caso di errore progettuale, ad altre fattispecie la causa delle varianti.

Nei casi in cui si è ritenuto necessario, sono state attivate specifiche indagini di approfondimento, finalizzate in particolare a porre in evidenza eventuali conseguenze economiche dell'errore progettuale.

C.2) Nel corso dell'anno sono state trattate 99 segnalazioni relative a provvedimenti di recesso contrattuale; nella pressoché totalità dei casi i provvedimenti di recesso sono stati disposti dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 119 del D.P.R. n. 554/99, cioè per grave inadempimento, grave irregolarità e grave ritardo nell'esecuzione dei lavori.

**Provvedimenti
di recesso della
stazione
appaltante**

Per alcune segnalazioni sono state attivate specifiche indagini di approfondimento, finalizzate a porre in evidenza le effettive cause del recesso, ove non sembrava potersi escludere una corresponsabilità della stazione appaltante, nonché eventuali conseguenze economiche.

Le segnalazioni ai sensi dell'art. 119 del D.P.R. n. 554/99 sono state, inoltre, trasmesse all'Osservatorio per l'inserimento dell'inadempimento delle imprese nel *Casellario informatico*.

E' stato, infine, accertato che fossero comunque attivate dalla stazione appaltante le necessarie attività per il completamento dei lavori rimasti incompiuti.

Speciale attenzione è stata riservata, poi, ai servizi tecnici delle amministrazioni regionali ed alle stazioni che appaltano opere penitenziarie (Provveditorati alle OO.PP, Ministero dell'Interno, Comuni ecc.).

**Settori
particolari**

Modalità di acquisizione dei dati

Nella prima fase dell'indagine l'Autorità ha provveduto alla selezione di casi di appalti in cui le amministrazioni regionali risultavano quali stazioni appaltanti, nonché i casi riferibili all'edilizia penitenziaria. Ciò mediante l'elaborazione dei dati in possesso dell'Osservatorio.

**Lavori
regionali
ed edilizia
penitenziaria**

Ne è derivato un elenco di 935 interventi regionali e 37 di edilizia penitenziaria, relativi al periodo 2000-2002.

Si è, quindi provveduto a rielaborare il dato in modo aggregato.

L'altra elaborazione effettuata riguarda l'individuazione dei dati relativi alle *tematiche* presenti nella banca dati dell'Osservatorio, attraverso cui indagare l'attività delle stazioni appaltanti.

Si sono prescelte quelle *tematiche* che contengono gli aspetti più significativi per l'individuazione di anomalie, con l'accortezza di dare la priorità a quelle in cui risulta più elevato il numero dei casi del listato generale dell'Osservatorio, in modo da poter intercettare opere regionali o penitenziarie incluse nella singola casistica tematica:

- varianti con causale art. 25, comma 3, secondo periodo legge n. 109/94;
- varianti con causale art. 25, comma 1 *bis*, legge n. 109/94;
- sospensioni dei lavori maggiore di 1/4 della durata del tempo contrattuale;
- superamento di oltre 60 gg del termine per la stipula del contratto.

Risultati

Opere
regionali

Dal confronto dei dati emerge che la Valle d'Aosta e l'Emilia Romagna ed il Trentino sono le Regioni che svolgono maggiormente la funzione di stazione appaltante.

Il sistema di individuazione del contraente utilizzato con più frequenza dalle Regioni risulta la trattativa privata (40% dei casi) seguito dal pubblico incanto (36% dei casi). La licitazione privata copre una casistica più limitata (18%). Sotto tale profilo la Regione Toscana è quella che in proporzione ha più utilizzato la trattativa privata.

Tali percentuali si discostano sensibilmente dalla media dell'intero universo delle stazioni appaltanti: nello stesso arco temporale, difatti, sono stati registrati circa 40.500 appalti per la maggior parte attuati tramite il pubblico incanto (71% circa), mentre il ricorso alla trattativa privata risulta contenuto entro il 15%. La licitazione privata è stata utilizzata nel 13% circa dei casi. Dunque le Regioni tendono a privilegiare la procedura negoziata. In parte questo può essere indotto dalla natura degli interventi cui sono chiamati ad attendere le amministrazioni regionali. Nelle tipologie dei lavori appaltati, difatti, risultano prevalenti gli interventi di riqualificazione ambientale (sistemazioni idrauliche, consolidamenti dei versanti e degli

abitati ecc., interventi di ripascimento della costa o di difesa marina) con un'incidenza intorno al 67%, per i quali si deve ricorrere spesso alla "somma urgenza" che a sua volta consente l'affidamento negoziale.

Le opere di carattere infrastrutturale riguardano più che altro interventi a rete per adduzioni idriche o collettori fognari o realizzazioni di tratti stradali connessi con interventi più generali di consolidamento dei versanti in situazioni di dissesto, realizzazioni di ponti in corrispondenza di corsi d'acqua ecc., ma rappresentano un'attività residuale che non raggiunge il 12% dei casi.

Più consistente il comparto rappresentato dagli interventi di nuova costruzione e quelli di recupero e manutenzione di immobili esistenti e interventi di adeguamento impiantistico, che costituiscono quasi il 20% della casistica.

E' risultato un numero assai contenuto di casi, circa 37, che comprende, oltre appalti riferiti a istituti di pena, anche sedi di uffici giudiziari, caserme per la polizia penitenziaria ed edifici destinati a scuole di formazione del settore.

**Opere
penitenziarie**

Con i dati a disposizione si è ritenuto utile suddividere gli interventi su base regionale per rilevarne la distribuzione geografica.

Sotto questo profilo, gli interventi più numerosi sono distribuiti in Lombardia (circa 13). Per il resto, a parte il Lazio ed il Veneto in cui si contano rispettivamente 6 e 4 appalti, si riscontrano 1 o al massimo 2 interventi per regione.

Il sistema di individuazione del contraente più utilizzato è la licitazione privata (63%), seguito dalla trattativa privata (22%), mentre il ricorso al pubblico incanto risulta pari all'8 % (il restante 7% riguarda casi di errata compilazione della scheda A, per cui non risulta univocamente determinata la modalità di scelta del contraente).

Sono state, altresì, individuate le stazioni appaltanti più ricorrenti. Il 70% degli appalti hanno come stazione appaltante il Dipartimento di amministrazione penitenziaria del Ministero di Giustizia, mentre per il 22% dei casi sono i Provveditorati alle OO.PP. del Ministero delle infrastrutture e

dei trasporti a svolgere la funzione di stazione appaltante. I Comuni sono stati, infine, stazione appaltante per il restante 8%.

Nel prosieguo del programma sono state attivate le procedure di informazione presso le stazioni appaltanti, con la richiesta di chiarimenti in ordine alle problematiche riguardanti assenza di pubblicità, ritardo nei tempi di esecuzione, ritardo nella stipula del contratto superiore a 60 giorni, dando così avvio alla fase esecutiva.

Sia per i casi di lavori regionali che per le opere carcerarie il quadro complessivo emerso ha evidenziato una certa sofferenza delle stazioni appaltanti nel compiere gli adempimenti da effettuare dopo l'aggiudicazione, in quanto questi richiedono tempi che non sempre risultano compatibili con i termini assegnati dalla norma.

In particolare, il dato è evidente per quanto riguarda la documentazione che le imprese debbono produrre unitamente al piano operativo per la sicurezza, oltre alla scarsa capacità delle stazioni appaltanti di procedere con speditezza alle varie formalizzazioni dei passaggi amministrativi.

A tale tendenza perciò, non fanno eccezione le categorie di stazioni appaltanti prese in esame, rispetto alle altre amministrazioni, come evidenziato dalla presente indagine.

Il problema risulta di ordine più generale, e deve essere esteso anche il disposto normativo (art. 109, comma 1, D.P.R. n. 554/99), che impone un periodo entro cui pervenire alla stipula del contratto (60 giorni per pubblico incanto e licitazione e 30 giorni per trattativa privata) che non sempre appare compatibile con gli adempimenti connessi. Un'iniziativa del legislatore per ampliare i termini potrebbe risultare proficua.

Nel corso del 2004 l'Autorità ha avviato un'indagine sullo stato di utilizzazione dei fondi assegnati alle Aziende Sanitarie Locali per la realizzazione di opere o lavori di edilizia sanitaria ed ospedaliera - condotta su un campione significativo di Aziende dislocate in diversi ambiti territoriali, comprendente dapprima le sole regioni Lombardia, Lazio e Sicilia e, in una seconda fase, esteso alle regioni Toscana, Emilia Romagna e Liguria.

In particolare, le Aziende Sanitarie interessate dalla prima fase di accertamenti sono state in numero di 15 per la Regione Lombardia (*Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Città di Milano, Milano 1, Milano 2, Milano 3, Pavia, Sondrio, Varese, Vallecamonica-Sebino*), in numero di 12 per la Regione Lazio (*Roma A, Roma B, Roma C, Roma D, Roma E, Roma F, Roma G, Roma H, Viterbo, Rieti, Latina, Frosinone*) ed in numero di 9 per la Regione Sicilia (*Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani*).

Dall'esame della documentazione pervenuta e dagli elementi acquisiti in sede di audizione e/o visite ispettive è stato possibile individuare le anomalie maggiormente ricorrenti che impediscono l'attuazione dei principi di efficienza, efficacia e tempestività dell'attività amministrativa in materia di edilizia sanitaria ed ospedaliera, con significative ripercussioni in termini di costi dell'opera e tempi di ultimazione dei lavori.

Tali anomalie sono state riscontrate di regola nell'*affidamento diretto dei servizi*, nell'applicazione delle disposizioni in tema di *consegna dei lavori frazionata*, nelle *sospensioni dei lavori superiori al quarto del tempo contrattuale* e nella redazione di *perizie di variante e suppletive* non giustificabili ai sensi delle disposizioni vigenti.

In ordine all'*affidamento diretto dei servizi* è emersa una precisa e puntuale tendenza delle Aziende Sanitarie oggetto di indagine ad affidare all'esterno lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione in mancanza delle condizioni previste dall'art. 17, comma 4, della legge n. 109/94, prima fra tutte la "carezza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti".

Va rilevato, inoltre, l'artificioso frazionamento degli incarichi professionali a cui ricorrono molte A.S.L. al fine di conferire più incarichi di progettazione allo stesso raggruppamento di professionisti, ovvero di affidare, in sostanza, incarichi di importo nettamente superiore alla soglia di € 100.000 (oltre la quale non è consentito l'affidamento fiduciario) senza alcun criterio di rotazione, in contrasto con l'art. 17, comma 14, legge n. 109/94 e s.m.i. e con l'art. 62, comma 10, del D.P.R. n. 554/99.

Infine, si osserva un forte ricorso a procedure di affidamenti diretti anche per incarichi di importo superiore alla predetta soglia, eludendo la normativa vigente in materia.

Per quanto riguarda le *sospensioni superiori al quarto del tempo contrattuale*, dall'indagine condotta su molte A.S.L. si è rilevato che la somma dei periodi di sospensione dei lavori risulta essere superiore ai limiti temporali previsti dal Capitolato Generale di Appalto, con evidenti conseguenze sui tempi di ultimazione dei lavori e quindi sul costo dell'opera. Il pregiudizio che deriva in tali casi va considerato anche sotto il profilo della mancata utilizzazione della struttura sanitaria da parte della popolazione ricadente nel bacino d'utenza della stessa.

Passando alla *redazione di perizie di variante e suppletive non giustificabili ai sensi dell'art. 25 della legge n. 109/94 e s. m. i.*, si è rilevato l'aumento eccessivo dei costi derivante dalla variante, anche del 20% rispetto all'importo appaltato, senza l'indicazione delle motivazioni che ne hanno consentito l'approvazione. In molti casi si è riscontrato un *generico* riferimento a cause impreviste ed imprevedibili all'atto della redazione del progetto, di cui alla lettera b) del comma 1 e, in parte, al terzo periodo del comma 3, dell'art. 25 della legge n. 109/94.

In alcuni casi l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare la segnalazione di cui all'art. 4, comma 9, della legge n. 109/94 in relazione all'ipotesi di danno erariale.

Al riguardo, l'Autorità, oltre ad avviare un'attività di monitoraggio sulle opere maggiormente interessate dai fenomeni sopra evidenziati, ha approvato uno specifico atto di segnalazione indirizzato al Ministro della Salute, al Presidente ed agli Assessori competenti delle Regioni Sicilia, Lombardia e Lazio.

L'estensione del campione di indagine agli ambiti regionali di Toscana, Emilia Romagna e Liguria ha consentito di rilevare ulteriori anomalie nella gestione degli appalti, in aggiunta a quelle già riscontrate nella prima fase di indagine.

Tali situazioni patologiche possono sinteticamente essere ricondotte a:

- risoluzione del contratto per mutate esigenze operative della struttura aziendale;
- concessione di eccessivi periodi di proroga del termine ultimo contrattuale per l'ultimazione dei lavori;
- rallentamento delle attività di cantiere da parte del soggetto appaltatore in concomitanza di contenzioso aperto con l'Azienda appaltante.

L'azione incisiva dell'Autorità ha consentito in alcuni casi la riapertura dei cantieri (tra i quali l'Ospedale di Cassino, attualmente in corso di ultimazione) e la ripresa delle attività lavorative, favorendo l'interesse pubblico all'utilizzo delle strutture con evidenti benefici da parte della collettività.

L'attività svolta nel corso dell'anno è anche stata di aiuto e supporto ad alcune Aziende sanitarie che, aderendo alle indicazioni dell'Autorità, hanno modificato alcune clausole dei capitolati di appalto per meglio adattare alle tipologie di lavoro da eseguire, quali l'A.S.L. n. 4 Chiavarese e l'A.S.L. n. 2 di Lucca.

In numerose Aziende (tra le quali l'A.S.L. n. 2 di Caltanissetta) è stata riscontrata una carenza di organico degli uffici tecnici, in relazione alla carenza di personale e soprattutto alla mancanza di figure professionali adeguate che si ritengono indispensabili in considerazione delle tipologie dei lavori da realizzare con impianti tecnologici all'avanguardia e dell'importo degli appalti da eseguire.

L'azione incisiva sul territorio condotta dall'Autorità nel delicato settore dell'edilizia sanitaria ed ospedaliera, ha favorito, inoltre, l'attivazione di un "*Gruppo tecnico permanente*", previsto dal protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e il Ministero della Salute, al fine di avviare nuove modalità di collaborazione e favorire lo scambio di informazioni, in specie su quelle opere i cui lavori risultano interrotti, per le quali è stato concordato uno specifico piano di ispezioni.

L'assolvimento dei compiti istituzionali demandati all'Autorità in ordine alla vigilanza su fenomeni di particolare impatto sociale si è svolta

**Nuove opere
incompiute**

continuando ad operare, anche nel corso dell'anno 2004, con lo strumento di *indagini speciali* su fenomeni di vasta portata, nonché proseguendo nell'*attività di monitoraggio* di lavori particolarmente significativi, in alcuni casi caratterizzati da "patologie" e problematiche ricorrenti.

Durante il corso dell'anno 2004 l'Autorità ha proseguito le indagini aventi carattere speciale avviate nel precedente anno: tra queste, riveste particolare importanza quella relativa alle opere incompiute.

Un primo campione di indagine è rappresentato dalle strutture sanitarie incompiute o non funzionanti.

Gli accertamenti sono stati circoscritti ad un campione ritenuto significativo (n. 15 appalti). I casi indagati hanno confermato che l'incompiutezza di molti ospedali può ricollegarsi al sostanziale riassetto normativo ed organizzativo intervenuto nel settore sanitario.

Dall'indagine è emerso che, mentre per alcune strutture sanitarie i lavori sono in fase di completamento o sono stati appena ultimati (*per es. A.S.L. n. 5 di Napoli - Ospedale di Boscotrecase: progettato negli anni '50, costato oltre 40 miliardi di lire ed ultimato solo nei primi mesi del 2004*), per altre, parzialmente utilizzate e/o di difficile completamento, i lavori sono in corso di realizzazione (*per es. A.S.L. n. 1 di Salerno - Ospedale "A. Tortora" di Pagani: ospedale inaugurato nel 1968, utilizzato ancora oggi solo parzialmente per il 40% del volume edificato, per il quale si pone il problema del reperimento delle risorse finanziarie necessarie per il completamento dell'opera, ma anche e soprattutto quello della verifica di compatibilità con l'attuale piano sanitario regionale*), mentre per altre ancora - parzialmente eseguite - si pone il problema del loro mutamento di destinazione d'uso (*per es. A.S.L. n. 106 Teramo - Ospedale di S. Egidio alla Vibrata: struttura ospedaliera iniziata negli anni '60 ed incompiuta dal 1973, per la quale non è più ipotizzabile - anche nel caso di completamento - il mantenimento dell'originaria destinazione d'uso, essendo accertata l'incongruenza con le previsioni del piano sanitario regionale*).

Analogo discorso vale per gli istituti penitenziari. Infatti gli appalti individuati come opere incompiute hanno fatto emergere la stessa problematica accertata per gli ospedali.