

Altre indagini sono state poi avviate con riguardo agli interventi infrastrutturali relativi alla Rete delle Ferrovie Appulo-Lucane ed a quelli della legge n. 219/1981 (terremoto dell'Irpinia) che ancora restano da attuare.

L'attività dell'Autorità è stata quella di sensibilizzare le stazioni appaltanti a porre in essere le iniziative idonee a portare a compimento le opere oggetto di indagine, fornendo – se del caso - indicazioni di metodo per la soluzione di quelle residuali problematiche che ancora si frapponevano al completamento delle opere, iniziate da più di un ventennio.

Per quanto riguarda la prima delle due indagini citate, l'accertamento svolto ha fatto emergere le difficoltà insite nella realizzazione di opere ricadenti in ambiti sovra regionali - che una volta soggiacevano ad un'unica programmazione su scala nazionale - alla luce dell'intervenuto decentramento di molte competenze amministrative.

Per quanto riguarda il completamento dei lavori infrastrutturali di ricostruzione nei Comuni colpiti dal sisma del 1980 e previsti dalla legge n. 219/1981, l'attenzione dell'Autorità si è appuntata sugli effetti applicativi dell'art. 86 della legge finanziaria 2003, con particolare riferimento alla nomina di commissari *ad acta*.

Le attività di accertamento dell'Autorità hanno portato in evidenza la complessità delle procedure di revoca e dell'adeguamento dei progetti ai nuovi *standard* previsti dalle leggi di settore nel frattempo intervenute.

In sostanza, si è rilevato - come già accaduto per fattispecie analoghe - che il commissariamento nella gestione delle opere non sempre riesce a dispiegare con la dovuta ed auspicata tempestività i suoi positivi effetti; e ciò, in considerazione delle limitazioni (peraltro introdotte a garanzia del procedimento stesso) delle attribuzioni e del potere di deroga alle norme generali che la legge affida ai commissari *ad acta* designati.

Difatti, i tempi inizialmente stabiliti dalla legge finanziaria per l'espletamento delle attività del commissario *ad acta* (sei mesi dall'entrata in vigore della legge), sono stati prorogati di 24 mesi dalla definizione degli statuti di consistenza con le leggi n. 350 del 24 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004) e n. 47 del 27 febbraio 2004.

Sempre con riferimento alle cosiddette “opere incompiute”, un terzo filone di indagine - questa volta correlato alle elaborazioni svolte d’ufficio - ha riguardato gli appalti caratterizzati da *rilevanti ritardi nell’esecuzione delle opere.*

I dati sono stati acquisiti attingendo dalla banca dati dell’Osservatorio, impostando come parametri di selezione la “significatività del ritardo”, protratto per un tempo pari al doppio di quello previsto contrattualmente per ultimare i lavori e la rilevanza economica della realizzazione.

Dal campione così definito sono stati estrapolati i procedimenti “critici”.

Per alcuni di tali interventi, caratterizzati dalla concorrenza di numerose anomalie e da significativi ritardi (*Realizzazione di un parcheggio interrato in Firenze, Piazza Ghiberti, composto di circa 510 posti auto - Realizzazione della variante alla S.P. 6 “Monza-Carate B.” al servizio dell’Ospedale di Monza/II Lotto*), sono state effettuate apposite ispezioni al fine di verificare le concrete possibilità di intervento dell’Autorità a carico dei soggetti intervenuti a diverso titolo nel procedimento.

In entrambi i casi, come verificatosi in precedenza per altri appalti, si sono evidenziate responsabilità, a carico delle stazioni appaltanti, che sono state notificate ai relativi responsabili del procedimento, unitamente alle indicazioni solutorie delineate dall’Autorità per le fattispecie in esame. L’insieme delle iniziative poste in essere hanno, comunque, fatto apprezzare concreti effetti, favorendo la “ripresa” delle opere interrotte da tempo.

Infine, nel corso dell’anno 2004 è stato condotto il monitoraggio degli appalti interessati dagli accertamenti ispettivi svolti nell’anno precedente (*Lavori di ristrutturazione ed adeguamento dell’esistente emissario in galleria nella conca di Agnano e Realizzazione del collegamento ferroviario tra le linee Cumana e Circumflegrea/tratta Soccavo Monte Sant’Angelo*), che, pur in presenza di difficoltà persistenti, ha ottenuto risultati complessivamente positivi, per l’azione di sollecitazione nei confronti delle amministrazioni appaltanti, dovendosi registrare quale effetto un parziale recupero in termini di tempestività ed efficacia delle rispettive procedure di appalto.

Riconducibili alle "indagini ispettive speciali" sono anche il monitoraggio delle procedure inerenti la costruzione, il collaudo e la fase di invaso sperimentale delle *dighe* di rilevanza nazionale, nonché gli accertamenti condotti sugli appalti relativi alla realizzazione di *acquedotti* individuati sempre mediante elaborazione dei dati in possesso dell'Osservatorio.

Con riguardo alle dighe, l'attività di monitoraggio è stata impostata al fine di svolgere ogni azione utile tesa a favorire il conseguimento in tempi brevi della piena funzionalità delle opere, destinate per la maggior parte all'uso irriguo e potabile.

Le opere interessate dall'istruttoria (n. 22 invasi) sono state individuate attingendo dall'elenco fornito dal Registro Italiano Dighe.

La loro realizzazione è caratterizzata da tempi estremamente lunghi (anche un decennio) e dalla necessaria disponibilità di investimenti particolarmente impegnativi per il Governo e le Regioni.

Invero, quasi tutti gli interventi monitorati sono stati progettati a fine anni '70 - inizi anni '80 e risentono dell'originaria carenza progettuale.

Il necessario adeguamento esecutivo ha comportato il successivo e reiterato ricorso a varianti suppletive che hanno fatto lievitare notevolmente l'importo dei lavori.

Inoltre, si è potuto constatare che la causa principale delle sospensioni in corso è rappresentata dalla mancanza di ulteriori finanziamenti necessari per il completamento dei lavori.

Il funzionamento di una diga è comunque subordinato alla realizzazione delle opere esterne alla diga stessa come, per esempio, le condotte di derivazione. Una programmazione carente può portare a situazioni in cui la diga non può entrare in funzione in quanto le condotte di derivazione non sono state completate (esemplare è il caso della Diga Menta nella Regione Calabria).

È importante segnalare che in alcuni casi la mancata messa in esercizio delle dighe è conseguenza del fatto che, dopo il collaudo tecnico-amministrativo, occorre procedere all'invaso sperimentale onde evitare che il

riempimento immediato della diga possa causare crolli e cedimenti con effetti catastrofici. L'operazione di invaso sperimentale (progressivo riempimento e svuotamento) richiede anche alcuni anni essendo legata ai livelli di precipitazione durante l'operazione stessa.

L'indagine sugli acquedotti - scelti fra quelli più rilevanti per entità economica ed importanza dell'opera - è stata attuata indipendentemente dalla presenza di patologie, in quanto le opere relative all'adduzione di acqua potabile rivestono valenza strategica in relazione alla nota carenza idrica che storicamente si è riscontrata nelle regioni meridionali.

L'indagine non ha portato all'emersione di particolari criticità, se non quella di una protrazione temporale dello svolgimento dell'appalto; infatti, in alcuni casi si è avuto modo di constatare che i tempi fissati per l'esecuzione dei lavori appaiono estremamente contenuti, se non compressi, rispetto a quelli oggettivamente occorrenti.

Tale fenomeno è verosimilmente ascrivibile alla necessità di indicare - all'atto della presentazione del progetto - scadenze compatibili con quelle stabilite dalla Comunità europea, al fine di ottenere concreto accesso alle risorse finanziarie rese disponibili.

Nel giugno 2004 sono state segnalate all'Autorità presunte anomalie nelle procedure relative all'appalto per l'affidamento della progettazione di attraversamento dello Stretto di Messina e dei collegamenti sul versante Calabria e Sicilia.

Gli aspetti procedurali sottoposti all'attenzione dell'Autorità erano attinenti:

1. al grado di definizione del progetto preliminare posto a base di gara;
2. alla previsione, nel bando di gara, di affidamento a Contraente Generale, in assenza di una normativa specifica sulla qualificazione del C.G., a seguito dell'abrogazione, con Sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003, dei primi quattro commi dell'art. 15 del D. Lgs. n. 190/2002;
3. al rischio, in considerazione dei punti precedenti, che il Contraente Generale possa avvalersi di terzi in violazione dei principi di pubblicità e trasparenza.

Ad agosto 2004 si rilevava come la Società Ponte sullo Stretto avesse concluso la fase di formazione dell'elenco ditte da invitare alla gara (cosiddetta prequalifica) e si apprestasse alla diramazione degli inviti.

L'Autorità è stata quindi chiamata ad esprimersi sugli aspetti di cui ai suddetti tre punti prima dell'emanazione del decreto legislativo 10 gennaio 2005, n. 9, recante "Integrazioni al decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, per l'istituzione del sistema di qualificazione dei contraenti generali delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, a norma della legge n. 443/2001".

In ordine al primo punto, è stato sottolineato il fatto che il progetto di cui trattasi si colloca, per la sua speciale complessità ed estensione, ben al di là di qualsiasi opera civile sino ad ora realizzata ed anche solo progettata e che la sussistenza di prescrizioni tecniche sia del tutto ammissibile.

E' stato, peraltro, ricordato che queste scaturiscono da un *iter* istruttorio molto ampio, lungo ed approfondito sul progetto preliminare, che per gli aspetti di ordine tecnico è stato svolto dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con l'ausilio di una commissione interdisciplinare di esperti all'uopo incaricata, mentre, per i contenuti meramente ambientali, da una speciale commissione di V.I.A. (D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377; D.P.C.M. 27 dicembre 1988 e D.P.R. 2 settembre 1999, n. 348).

E' stato, inoltre, considerato che lo Studio di Impatto Ambientale (S.I.A.), nel caso delle grandi opere (art. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 190/02), è posto a corredo del progetto preliminare e quindi, per definizione, il risultato dell'attività istruttoria in tale fase prevede l'indicazione delle "prescrizioni" che devono essere apportate nella fase di sviluppo del successivo progetto definitivo (nelle opere che si eseguono in via ordinaria il SIA correda il progetto definitivo).

In altre parole, in tale fase inevitabilmente sommaria dei contenuti del progetto dell'opera (cfr. art. 16, comma 3, della legge n. 109/94), il S.I.A. non può che rinviare i necessari approfondimenti alla fase in cui saranno meglio noti e definibili determinate caratteristiche dimensionali dell'opera.

Questa fase di sviluppo significativo della progettazione è affidata dal D.Lgs. n. 190/02 al Contraente Generale, il quale legittimamente predispone la progettazione definitiva ed esecutiva anche recependo le prescrizioni a tutela dell'impatto ambientale e che successivamente risottopone agli organi tecnici prima di ottenere la nuova approvazione in sede CIPE.

Quanto alla scelta della procedura per l'affidamento a Contraente Generale, è stato rilevato che proprio la interpretazione letterale dell'art. 10, comma 1, del D.Lgs. n. 190/02 pone in capo al soggetto aggiudicatore (Ponte sullo Stretto) la piena facoltà di optare per la licitazione privata o per l'appalto concorso.

Peraltro, dato che nella licitazione privata adottata dalla Società Ponte sullo Stretto è stato introdotto il criterio di aggiudicazione dell'offerta "economicamente più vantaggiosa", unitamente alla possibilità del concorrente di proporre le cosiddette "migliorie" al progetto posto a base di appalto, la facoltà dei concorrenti di articolare le più convenienti proposte non è realmente frustrata.

Ciò beninteso, nell'ambito dei limiti generali indicati dal progetto preliminare che rappresenta, per il caso di cui si tratta, una sorta di "limitazione" e, quindi, di garanzia rispetto al paventato anomalo aumento dei costi.

Relativamente alle questioni sollevate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303/03 si è evidenziato come le preoccupazioni per un possibile impatto della sentenza sulla procedura di affidamento non apparissero fondate.

Infatti, posta l'abrogazione dell'art. 15 del D.Lgs. n. 190/02 (tranne l'ultimo comma) e considerato che la legge n. 109/94 non fa alcun riferimento al Contraente Generale, la disciplina specifica sulla qualificazione non poteva che essere ricercata nella Direttiva n. 93/37 ed in particolare:

- nell'art. 1, dove si stabilisce che l'esecuzione di un'opera "può realizzarsi con ogni mezzo", dunque anche con la figura del Contraente Generale di cui alla legge n. 443/01;

- negli artt. da 24 a 27, ove si prevedono criteri generali di qualificazione che possono applicarsi anche “gara per gara”.

Non vi è dubbio, inoltre, che il bando di gara sia stato di gran lunga più oneroso di quanto sarebbe stato richiesto sulla base del decreto di qualificazione di cui al D.P.R. n. 34/00. E ciò per la straordinarietà dell’opera, nel pieno rispetto del “principio di adeguatezza” tra rilevanza dell’intervento e requisiti di ammissione alla procedura di selezione del Contraente Generale.

Le considerazioni di cui sopra hanno portato a dissipare, nel loro insieme, anche le perplessità riassunte al punto 3, relativamente ai rapporti che il Contraente Generale avrà con i suoi appaltatori.

Conclusivamente, l’Autorità ha ritenuto non condivisibili i rilievi che erano stati formulati in merito al procedimento in corso per la scelta del Contraente Generale.

In ordine al programma TAV va preliminarmente considerato che il Consiglio di Stato ha espresso due pareri in merito:

- a) alla disciplina applicabile alla TAV;
- b) alla natura dei rapporti intercorrenti tra le FS e la TAV S.p.A.;
- c) ai rapporti intercorrenti tra la TAV e i *general contractors*;
- d) ai rapporti intercorrenti tra la TAV e le imprese cui è demandata dalla stessa la funzione di realizzazione della fase esecutiva.

In ordine ai primi due punti è stato chiarito (parere 19 giugno 1991, n. 570, Sez. II) il carattere di opera pubblica delle linee di alta velocità e delle relative infrastrutture, nonché la natura concessoria (di costruzione - gestione) del rapporto intercorrente tra le FS e la TAV S.p.A.

Circa il terzo punto, con il succitato parere i giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che i rapporti tra la TAV e i *general contractors* hanno natura privatistica e sono oggetto di contratti di prestazioni e servizi conclusi con le regole del diritto privato.

In merito all’ultima questione, è stato infine sottolineato come i rapporti tra la TAV e le imprese cui è demandata dalla stessa l’esecuzione dei lavori sono oggetto di contratto di appalto pubblico sottoposto alla

normativa di settore (all'epoca, disciplina antimafia, nonché disposizioni di cui alla direttiva comunitaria n. 531 del 1990).

Una volta intervenuta la trasformazione delle FS in S.p.A. (a seguito del D.L. n. 333/92, convertito in legge n. 359/92), il Consiglio di Stato è tornato sull'argomento con un successivo parere reso in adunanza generale (1º ottobre 1993, n. 95). In tale occasione, nel richiamare la circostanza che i rapporti tra FS e TAV si fondavano su un atto di concessione (e relativa convenzione attuativa) che l'ente pubblico economico FS aveva emanato in favore della TAV, si è evidenziato come, a seguito dell'anzidetta trasformazione dell'Ente Ferrovie in S.p.A., il rapporto intercorrente tra detti soggetti, formalmente privati, non può più esser considerato di natura pubblicistica.

Da quanto sopra, consegue che l'unico rapporto cui può trovare applicazione la disciplina pubblicistica in materia di appalti è quello tra *general contractors* e imprese esecutrici dei lavori. Va considerato, altresì, come la convenzione regolante i rapporti tra FS e TAV, nonché le pronunce di cui sopra siano antecedenti all'entrata in vigore in Italia della Direttiva 93/37/CEE sugli appalti pubblici di lavori e all'emanazione della legge n. 109/94.

L'analisi delle emergenze ha consigliato un approccio di tipo "induttivo", focalizzando l'attenzione su una specifica tratta della rete complessiva, in particolare la tratta Roma-Napoli, che costituisce uno dei primi interventi avviati e non ancora conclusi.

Tali emergenze si sono riproposte anche sulle altre tratte costituenti l'intera rete, a testimonianza che le premesse poste alla base del sistema prescelto per la realizzazione dell'Alta Velocità in Italia non hanno trovato conferma nel corso degli anni successivi.

Nel corso dell'anno 2004 è proseguito anche il monitoraggio dei lavori relativi al nodo ferroviario di Bologna, disposto con delibera n. 250 del 17 settembre 2003, che ricomprendeva in origine 39 interventi, di cui 19 a committenza TAV, 17 a committenza Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e 3 a 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 in particolare proseguiti gli accertamenti sugli 8 appalti TAV ancora in corso di espletamento in ragione della loro significatività economica. L'approfondimento condotto ha portato a confermare i motivi di rilievo, di cui alla richiamata delibera, ed in particolare 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.

Si è avuto modo di rilevare, altresì, che nell'ulteriore corso degli appalti esaminati, in occasione della definizione degli accordi bonari, le parti, nello stesso contesto transattivo, hanno continuato 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, nella seduta del 7 aprile 2005, ha ritenuto di disporre l'ulteriore proseguimento del monitoraggio e una nuova 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, 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.

L'Autorità ha, altresì, disposto l'invio della stessa comunicazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

**La tratta
Roma-Napoli**

La linea veloce Roma-Napoli si articola su un percorso di 204.600 km, è collegata alla rete esistente attraverso 3 interconnessioni (circa 21 km) a Frosinone nord, Cassino sud e Caserta nord e interessa il territorio di 61 Comuni appartenenti alle province di Roma e Frosinone, nel Lazio, e di Napoli e Caserta, in Campania.

La tratta ha inizio all'uscita da Roma al km 12+000 e termina all'ingresso in Napoli al km 216+616; le tratte dal km 0+000 al km 12+000 e dal km 216+616 al km 223+616 ricadono nei nodi di Roma e Napoli quali tratti di penetrazione urbana (l'esecuzione è a cura di ITALFERR).

I lavori sono iniziati nel 1994 con un importo stimato pari a 5.508 mld di lire (pari a € 2.844 milioni) e con una ultimazione prevista originariamente per l'aprile 1999.

La realizzazione della tratta venne affidata al Consorzio IRICAV UNO con la Convenzione del 15 ottobre 1991, che aveva fissato però solo le regole principali del rapporto contrattuale ed i criteri per la determinazione dell'oggetto, rinviando alla stipula di un successivo Atto integrativo (Convenzione dell'8 febbraio 1994) la definizione dell'opera sia con riguardo alla progettazione, che al prezzo (individuato forfetariamente) e agli aspetti operativi, contrattuali e gestionali.

In realtà alla Convenzione del 1994 hanno poi fatto seguito - pressoché sistematicamente - ulteriori atti negoziali di diverso tipo e denominazione, che di volta in volta hanno ridisegnato l'assetto contrattuale, introducendo parziali - ma rilevanti - variazioni dell'oggetto, del costo, dei termini di esecuzione, delle obbligazioni reciprocamente a carico delle parti.

In sostanza, si è assistito ad un susseguirsi di modificazioni sostanziali della commessa, che hanno prodotto fondamentalmente una duplicazione

dei costi e dei tempi e, al momento, l'impossibilità di prevedere la sostanziale ultimazione della tratta in esame e il suo costo finale.

Anche sotto il profilo dei soggetti che hanno partecipato alla commessa, il sistema dell'Alta Velocità appare macchinoso e difficile da gestire, come è dimostrato dal notevole contenzioso insorto e da quello ancora pendente.

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 e beneficiari della commessa.

In particolare, partendo dal basso verso l'alto, possono individuarsi ben sei ordini di rapporti intersoggettivi:

- tra esecutore-subappaltatore e impresa appaltatrice-subappaltante;
- tra impresa appaltatrice e società conferitaria - committente dell'appaltatore;
- tra società conferitaria e *General Contractor*;
- tra *General Contractor* e TAV;
- tra TAV e FS;
- tra FS e (*ex*) Ministero dei Trasporti.

Tale catena di rapporti intersoggettivi si ripete pressoché allo stesso modo in relazione ad ogni singola parte di tratta affidata, con la conseguenza che, almeno per le porzioni della tratta affidate mediante gara e poi subappaltate, ben quattro possono essere i soggetti che beneficiano, in varia misura, di un compenso: subappaltatore, appaltatore, conferitaria (committente), Consorzio IRICAV (*General Contractor*).

Mentre il prezzo dell'opera nel rapporto tra TAV e IRICAV è stato fissato in un corrispettivo a forfait, quello stabilito, a valle, tra Consorzio IRICAV (attraverso la conferitaria) e le varie imprese appaltatrici dei lavori è invece calcolato a misura, sulla base di un prezzario contrattuale e di un ribasso offerto dalle imprese aggiudicatarie.

Dunque, nella fase strettamente preordinata alla gara, la commessa ha trovato una sua specificazione e dal *forfait* (tra TAV e Consorzio) si è passati ad un corrispettivo definito a misura.

Sotto altro profilo, l'esistenza di una catena 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 hanno dichiarato di essere formalmente estranei.

L'esistenza di molteplici rapporti "a cascata" ha poi inciso sul meccanismo di controllo pubblico sull'opera.

Infatti, il controllo pubblico che risulta limitato al rapporto tra TAV e Consorzio, dove per giunta esso è apparso piuttosto debole, si attenua poi ulteriormente nei livelli successivi Consorzio IRICAV - Appaltatori - Subappaltatori.

Tale assetto pone poi 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.

Il controllo sulla spesa e sui tempi

Sia TAV che il Consorzio hanno sostenuto che il costo originario dell'opera da cui partire è quello stabilito forfetariamente nell'Atto Integrativo dell'8 febbraio 1994 (5.508 mld di £, pari a € 2.844 milioni), mentre il costo attuale dell'intervento è di 6.545 mil. di lire pari a € 3.380 milioni.

A tal proposito vanno fatte due osservazioni.

La prima riguarda la congruità tra i due importi indicati; infatti il primo importo è quello *forfetario* complessivo iniziale (e pertanto comprensivo anche di tutti gli altri oneri per progettazione, espropri, imprevisti, ecc.), mentre il secondo è ottenuto aggiungendo al primo gli importi delle sole perizie di variante per lavori approvate nell'ambito di specifici Accordi di Programma, Addenda o Conferenze di Servizi.

La seconda osservazione è relativa al costo complessivo dell'opera stimato all'attualità; infatti l'importo di € 3.380 milioni non tiene conto di altri importanti fattori, quali gli oneri conseguenti ai due Addenda del 1997, gli oneri conseguenti al contenzioso, la stima delle possibili varianti, l'adeguamento monetario da valuta al 1993 a valuta corrente, gli oneri assunti direttamente da TAV con Enti terzi, il costo dei servizi di ingegneria e supervisione affidati ad ITALFERR, il costo della collaudazione, ecc..

Secondo quanto affermato da TAV, la stima complessiva al momento risulta pari a € 5.207 milioni (circa 10.080 miliardi di lire), con un incremento dunque pari a circa il 100% rispetto al prezzo originario, e non è poi affatto certo che esso sia il prezzo finale.

In pratica, al momento risulta che ogni Km. della tratta RM-NA, ad oggi, ha comportato un costo pari circa a 50 miliardi delle vecchie lire, tenuto conto di tutti gli elementi che concorrono a formare il costo finale 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 dovrebbe essere compensativo di tutte le prestazioni, attività, compiti ed oneri che il Consorzio deve sostenere, nonché dei rischi che questi avrebbe dovuto 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 e sull'entità delle prestazioni.

A gennaio 2005 il termine contrattuale per l'ultimazione dei lavori del primo lotto funzionale risulta fissato al 31 agosto 2005.

Tuttavia, tale data corrisponde formalmente alla sola ultimazione dei lavori, a cui seguirà un periodo di pre-esercizio, con il traffico deviato, tramite la variante di Gricignano, sulla linea tradizionale.

L'ultimazione definitiva, comprensiva del Secondo Lotto Funzionale (i cui lavori sono ancora in fase iniziale), è invece prevista per il 2008.

In ordine alle previsioni appare lecito nutrire dubbi, tenuto conto - sulla base di quanto si è sistematicamente verificato fino ad oggi e delle riserve avanzate dal Consorzio ed attualmente non definite (ben 27) - che è possibile prevedere consistenti slittamenti temporali e maggiorazione dei costi.

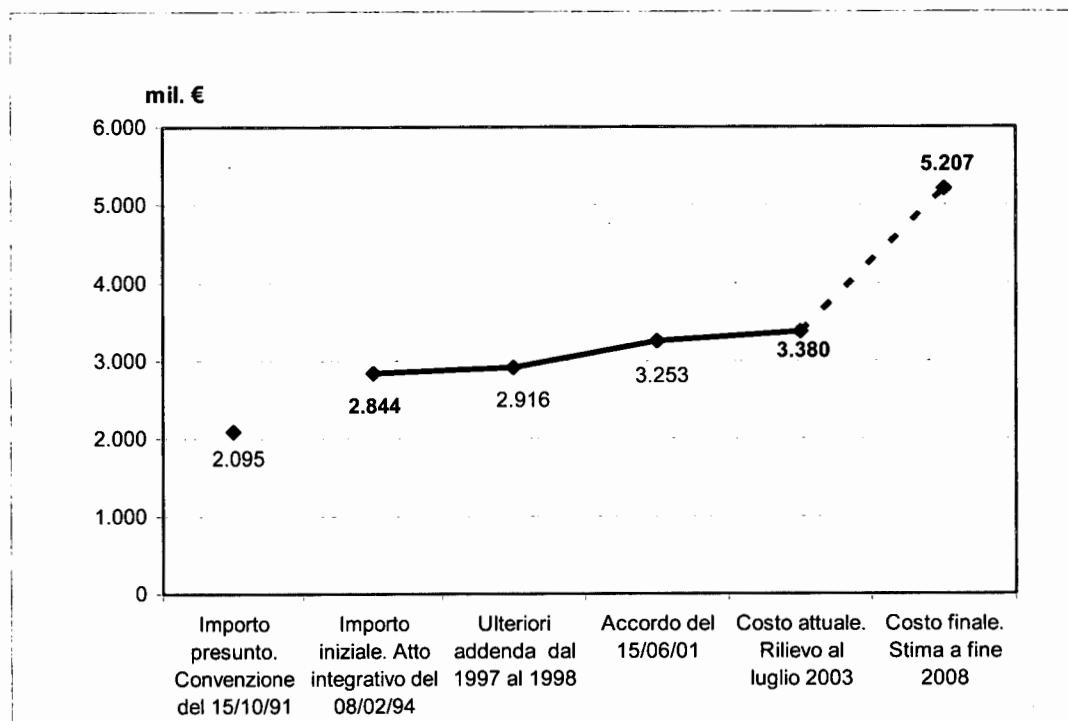


Figura 3.8 La lievitazione dei costi di intervento

Dal grafico riportato nella figura 3.8 è possibile evincere il progressivo incremento dei costi così come stabilito nell'ambito degli atti amministrativi che si sono succeduti a partire dalla originaria convenzione del 1991 tra TAV ed IRICAV UNO.

La frammentarietà nell'esecuzione dei lavori

I lavori sono stati eseguiti dalle imprese conferitarie (che avevano comunque la possibilità di avvalersi del subappalto) o da imprese terze individuate dal Consorzio IRICAV UNO tramite procedura ad evidenza pubblica espletata per conto delle conferitarie.

Ciascuna delle conferitarie riunite nel consorzio IRICAV UNO ha, pertanto, gestito in proprio una porzione (o tratta) del tracciato complessivo, effettuando, nell'ambito della Convenzione e dell'Atto Integrativo, affidamenti ad imprese terze o subappalti.

E' emerso che la gestione dei lavori operata dalle singole conferitarie presenta caratteri sostanzialmente comuni; pertanto, si riporta nel seguito un dettaglio della sola attività di una delle conferitarie e cioè Condotte S.p.A., precisando che le considerazioni conseguenti assumono un tendenziale carattere di generalità.

La tratta da eseguire a cura di Condotte S.p.A. è di 71.700 km (quasi interamente in territorio campano), costituente circa il 35% dei 204.600 km totali. Il Consorzio IRICAV UNO ha svolto per conto di Condotte S.p.A. n. 6 gare ad evidenza pubblica, al fine di individuare gli appaltatori terzi cui affidare la quota minima del 40% dei lavori prevista in convenzione; sono stati pertanto stipulati altrettanti contratti nei quali Condotte S.p.A. funge da committente (uno di questi contratti è stato risolto per asserita inadempienza dell'impresa, ma quest'ultima ha convenuto dinanzi al G.O. sia Condotte, sia TAV che ITALFERR). Le procedure di gara sono state ispirate al rispetto della Direttiva 93/38/CEE relativa ai settori speciali (*ex esclusi*), poi recepita dal D.Lgs. n. 158/95 e s.m.i. Il dato emergente è che la quota parte affidata all'esterno - cioè ad imprese terze individuate con gara - ammonta a € 61.394.012, che rappresenta circa l'8% dell'importo totale dei lavori attribuito a Condotte S.p.A. (pari a € 757.101.000). Tale dato va confrontato con quanto previsto in proposito nella Convenzione tra TAV e IRICAV UNO, nella quale è stabilito che le imprese consorziate eseguono i lavori direttamente (avvalendosi eventualmente del subappalto), ovvero mediante affidamento a società ed imprese terze individuate con gara per una quota non inferiore al 40%. Successivamente, è stato analizzato il piano degli affidamenti che va distinto per i due casi di esecuzione affidata a soggetti terzi individuati con gara pubblica e di esecuzione diretta da parte della conferitaria Condotte S.p.A.

Esecuzione affidata a soggetti terzi

I soggetti terzi individuati con gara sono cinque. Tali soggetti hanno fatto un limitato uso del subappalto. La quota parte di lavori subappaltati oscilla infatti tra il 2% ed il 19%. Complessivamente tali soggetti hanno subappaltato il 12% dell'importo ad esse affidato.

Esecuzione diretta da parte di Condotte S.p.A.

Più consistente è invece l'uso del subappalto fatto da Condotte S.p.A.

Dalle tabelle fornite da TAV risultano individuati a trattativa privata 80 subappaltatori, stipulati n. 212 contratti di subappalto, per un importo complessivo di € 146.048.977, pari al 21% dell'importo ad essa affidato.

Inoltre, in una ventina di casi pare desumersi dai dati forniti che le imprese subappaltatrici di Condotte S.p.A. hanno fatto a loro volta ricorso al subappalto (*c.d.* subappalto a cascata vietato *ex art. 18, comma 10, legge 55/90*). In definitiva, emerge dall'analisi del *piano dei subappalti* (*Figura 3.9*) una polverizzazione dei lavori che, in pratica, contraddice il principio sotteso all'affidamento mediante contraente generale: infatti le imprese coinvolte nella realizzazione dei 71,700 Km affidati a Condotte S.p.A (subappaltatori delle imprese terze, subappaltatori e sub-subappaltatori di Condotte S.p.A.) sono in tutto 125, quasi 2 imprese per Km.

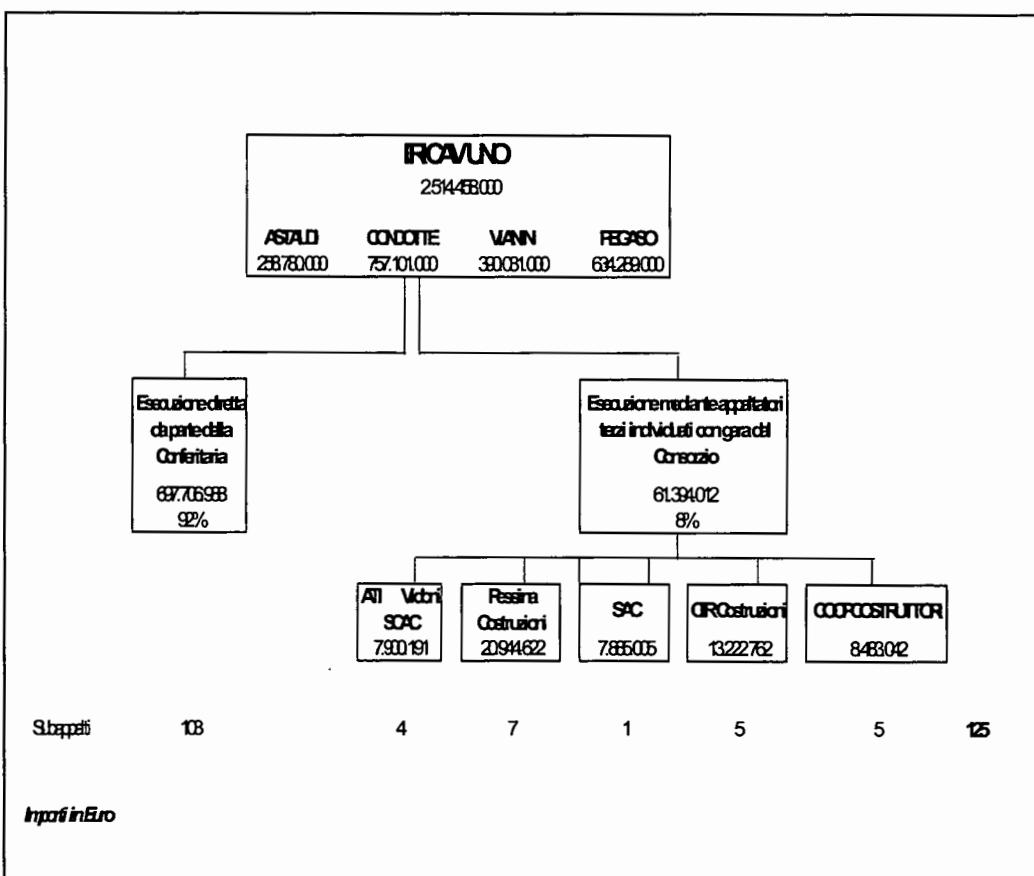


Figura 3.9 - Il piano dei subappalti: il caso di Condotte S.p.A.