

Le indagini speciali

Al fine di vigilare sull'osservanza della disciplina legislativa in materia di lavori pubblici e sul rispetto del principio di economicità di esecuzione dei medesimi lavori, nel corso dell'anno 2002 l'Autorità ha operato sia attraverso lo svolgimento di ispezioni mirate, sia con lo strumento di indagini speciali su fenomeni di vasta portata che rilevano per la trasparenza e l'economicità del mercato, sia con monitoraggi effettuati su interventi particolarmente significativi, in alcuni casi rappresentativi di problematiche ricorrenti. Nello svolgimento di questa articolata attività sono stati utilizzati, per le indagini su vasta scala, i dati raccolti attraverso l'attività di monitoraggio dell'Osservatorio, al fine di consolidare un metodo di intervento in grado di utilizzare al meglio le potenzialità dei servizi dell'Autorità.

Le ispezioni sono state disposte, per il primo semestre, sulla base di un piano elaborato nel 2001, che ha tenuto conto sia dei risultati e delle necessità emerse nel corso dell'attuazione del piano relativo all'anno precedente, sia delle problematiche scaturite dalle indagini condotte dall'Autorità sulle opere "commissariate"¹.

In sintesi, nell'individuazione delle visite da svolgersi nei primi mesi del 2002, è stato seguito un duplice criterio:

- necessità di completare le ispezioni iniziate nell'anno precedente;
- approfondimenti sulle opere commissariate per le quali si sono già manifestate problematiche meritevoli di interesse per l'Autorità.

Nel secondo semestre del 2002 è stato invece adottato un piano di ispezioni mirato ad indagare il fenomeno delle sospensioni dei lavori di durata superiore al quarto del tempo contrattuale. Va precisato, che sono state prese a riferimento, a tal fine, le comunicazioni all'Autorità cui sono tenuti

**Criteria
per la definizione
del Piano
delle ispezioni:
anno 2002 ...**

¹ Si tratta delle opere sottoposte a gestione commissariale straordinaria e prioritariamente rifinanziate ex DL 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla l. 23 maggio 1997, n. 135 (vedi *infra*).

Capitolo 10

ex lege i responsabili dei procedimenti (articolo 133, comma 9, DPR n. 554/99) e, tra queste, stante l'elevato numero di quelle pervenute, si è ritenuto di circoscrivere l'indagine agli interventi disposti da stazioni appaltanti aventi sede nei capoluoghi di provincia. L'indagine è stata mirata in particolare: a) alla verifica dell'imprevedibilità della causa delle sospensioni; b) alla verifica della coerenza della durata delle sospensioni con le cause ad esse sottese (ad esempio, nel caso di sospensione conseguente alla redazione di una perizia di variante, il tempo deve essere adeguato alla complessità ed importanza delle modifiche da introdurre nel progetto utilizzate²); c) ad accertare se la sospensione sia stata causa di contenzioso; d) ad ogni altra notizia connessa. Va altresì precisato che questa seconda indagine non si è svolta mediante visite ispettive *in loco*, ma attraverso mirate richieste di notizie e documenti alle stazioni appaltanti coinvolte.

L'indagine ha riguardato 74 appalti variamente distribuiti sul territorio nazionale ed ha condotto ai seguenti risultati: 60 (81%) sospensioni sono risultate regolari, nel senso che sono state disposte per motivi legittimi o comunque in assenza di irregolarità sostanziali (in questa fattispecie, comunque, non sono mancati casi in cui si è rilevata la presenza di ritardi e disfunzioni, ivi compresa una programmazione non coerente con il tipo di intervento da eseguire); per 14 casi (19%), invece, l'Autorità ha formulato altrettanti atti di censura o richiamo, posto che hanno evidenziato la presenza di irregolarità sostanziali della normativa che regola le sospensioni.

Il dato relativo alle censure rispetto ai casi indagati, pone in rilievo l'esistenza di un'area piuttosto consistente di comportamenti non ancora in linea con la normativa esistente. I principali motivi che sono alla base delle sospensioni di durata eccedenti il quarto del tempo contrattuale verranno forniti nel prosieguo del capitolo dedicato alle segnalazioni speciali, posto che un apposito settore del Servizio Ispettivo esamina sistematicamente una serie di comunicazioni che pervengono all'Autorità, ivi comprese, appunto, le citate sospensioni.

² Art. 24, co. 2, D.M. 19 aprile 2000, n. 145.

Le indagini speciali

Oltre all'attività di cui sopra, nel corso dell'anno 2002 l'Autorità ha proseguito le indagini aventi carattere speciale avviate nel precedente anno. Tra queste, riveste particolare importanza, attesa l'entità dei finanziamenti sottostanti e la complessità della procedura, quella relativa alle opere incompiute che hanno ottenuto il rifinanziamento previsto dalla legge 30 giugno 1998, n. 208 e quelle commissariate *ex* articolo 13 del decreto legislativo 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

Come evidenziato nelle precedenti *Relazioni*, l'Autorità ha ritenuto che l'indagine dovesse avere ad oggetto, oltre lo stato di attuazione delle opere che hanno ottenuto il finanziamento previsto dalla legge n. 208/1998, anche i provvedimenti adottati dai soggetti attuatori in relazione alle opere per le quali lo stesso fosse stato negato o per le quali la richiesta non fosse stata avanzata.

Opere
incompiute

Detta indagine, realizzata con iniziale richiesta di informazioni puntuali ai responsabili del procedimento delle amministrazioni proponenti le opere e con successive visite ispettive, laddove richiesto dalle circostanze, si è rilevata complessa non solo per la quantità di interventi oggetto di analisi, ma anche per le difficoltà e le lentezze degli enti attuatori nel fornire i dati richiesti dall'Autorità³.

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

Tale attività si è conclusa acquisendo sufficienti elementi per rappresentare i fenomeni e le problematiche generali emersi e per individuare le questioni ancora non risolte che richiedono specifici interventi solutori. Da tale conclusione, l'Autorità ha tratto spunto per apposito atto di segnala-

Capitolo 10

zione al Governo ed al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 109/94⁴. In questa sede, pertanto, si riepilogano le conclusioni ed i provvedimenti consequenziali posti in essere.

Il programma, complessivamente, ha avuto risultati modesti. Del resto, già nelle precedenti *Relazioni*, questa Autorità ne aveva messo in luce l'andamento deludente rispetto agli obiettivi prefissati. A distanza di tre anni, a completamento dell'indagine, quella valutazione trova conferma. In questa sede, infatti, va rilevato che degli 860 interventi esaminati, soltanto 305 (di cui 67 opere commissariate e 238 altre opere finanziate) sono ad oggi conclusi, circa cioè il 50% delle opere commissariate ed il 30% delle altre opere; la maggior parte sono ancora in corso di esecuzione a causa di lentezze e disfunzioni legate a numerosi fattori sia interni alle stazioni appaltanti (incapacità di gestione di grandi interventi, inerzia), sia esterni (contenziosi, espropri, incertezza del quadro normativo).

Il problema del mancato completamento riguarda in maniera marginale le opere commissariate e in modo molto più rilevante gli altri interventi finanziati con le risorse della legge n. 208/98 o con fondi diversi. Con riferimento agli interventi che risultano fermi, l'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze, ha reiterato il proprio intervento sui commissari e sulle stazioni appaltanti invitandoli ad esercitare pienamente i poteri conferiti dalla legge, in relazione alle specifiche questioni aperte di ciascuna opera, per giungere alla loro soluzione e al completamento dell'opera stessa. Altri e più incisivi interventi sono nella disponibilità dei soggetti istituzionalmente titolari del potere di nomina dei commissari inadempienti allo stato non attivati.

Problematiche specifiche riguardano gli interventi (114) fermi perché privi di finanziamenti. Di queste opere, 94 sono ritenute ancora necessarie, mentre 20 sono considerate dalle stazioni appaltanti non più attuali. Per le

³ A quest'ultimo proposito, va rilevato che sono stati avviati 146 procedimenti sanzionatori, ai sensi dell'art. 4, co. 6 e 7, l. n. 109/94 per omesso invio delle informazioni e che 46 si sono conclusi con sanzioni.

⁴ Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 29 aprile 2003 in tema di *Interventi nelle aree depresse del territorio nazionale di cui all'art. 1 del DL 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge n. 135 del 23 maggio 1997 e legge n. 208/98.*

Le indagini speciali

prime è necessario da parte delle stazioni appaltanti provvedere al loro finanziamento prioritario. Peraltro, questa esigenza, già segnalata nella *Relazione* 1999, acquisisce attualità anche alla luce di quanto disposto dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003) - che, all'articolo 61, sancisce la priorità da assegnare al finanziamento delle opere rimaste incompiute.

Per le seconde si rendono necessarie, ove ne ricorrano i presupposti, iniziative intese ad eliminare questa realtà simbolo di inefficienza e diseconomicità dell'azione amministrativa. Il permanere di manufatti senza prospettive di completamento comporta oneri di diversa natura per la collettività, da quelli di tipo finanziario, in alcuni casi necessari a garantire almeno condizioni di sicurezza, a ricadute negative sull'ambiente e, complessivamente, sulla gestione del territorio.

In particolare, a questo proposito, l'Autorità ha richiesto alle stazioni appaltanti interessate di conoscere le iniziative solutorie dalle stesse assunte per mutare la destinazione d'uso delle opere, così da renderle nuovamente coerenti con gli interessi della collettività o per procedere alla loro eliminazione o per motivare la propria inerzia. Ai riscontri, seguiranno le dovute valutazioni circa il ricorrere dei presupposti per le segnalazioni previste dalla legge alla magistratura contabile.

L'esperienza complessivamente maturata nell'ambito dell'indagine, al di là dei profili specifici richiamati e che richiedono interventi precisi, proprio in ragione dei modesti risultati riscontrati, induce a sottolineare i rischi di inefficacia connessi a interventi non supportati da atti programmatici adeguati, da sistemi di incentivazione nei confronti dei soggetti attuatori e da attività di controllo in itinere e a conclusione degli interventi stessi. La difficoltà stessa incontrata per l'acquisizione del quadro informativo di riferimento, anche per la mancanza di un referente unitario, è sintomatica delle carenze prima descritte. Questa tematica acquista valenza generale e connotati di viva attualità per l'esercizio delle funzioni di programmazione finanziaria in ragione dell'evoluzione normativa e istituzionale in atto che coniuga il potenziamento dell'autonomia e responsabilità ai

Capitolo 10

livelli sub-centrali di governo con l'ampliamento degli ambiti di operatività degli stessi.

Ponte sullo stretto di Messina

Nel corso dell'anno 2002, inoltre, l'Autorità si è interessata dei lavori di costruzione del ponte sullo stretto di Messina, avendo designato propri rappresentanti in seno al gruppo di monitoraggio di detti lavori, istituito presso il Gabinetto del Ministero degli Interni, che dovrà altresì collaborare con la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) per la realizzazione di un piano strategico-operativo volto a prevenire e contrastare eventuali infiltrazioni mafiose.

Il ponte sullo stretto è stato ricompreso nel 1° programma delle infrastrutture strategiche di cui alla deliberazione del CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 (*ex* articolo 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443), con un costo presunto di € 4.957,986 milioni ed una previsione di spesa per la sola progettazione di € 356,355 milioni distribuita nel biennio 2002-2004.

La realizzazione di tale opera è inoltre assoggettata alla speciale disciplina contenuta nel decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, di attuazione della legge n. 443/01. La Società per azioni Stretto di Messina è delegata per statuto allo studio, progettazione, realizzazione, esercizio e manutenzione dell'opera.

Ai fini del monitoraggio, l'Autorità ha individuato preliminarmente un'ampia serie di fenomeni sui quali concentrare gli approfondimenti del gruppo di lavoro.

In sintesi, una prima tipologia di fenomeni è quella tipicamente e direttamente connessa con l'appalto dei lavori e l'esecuzione. In questo ambito, va innanzitutto esaminato il progetto dell'opera, così da catalogare gli appalti dal punto di vista della tipologia, della tempistica degli affidamenti, della quantità e provenienza dei materiali impiegati, delle previsioni di manodopera da impiegare dal punto di vista della quantità e del grado di specializzazione.

In particolare, sono stati individuati i seguenti livelli di intervento da attuare possibilmente in via immediata nell'area di diretta influenza economica dell'opera:

Le indagini speciali

- 1) ricognizione dei prezzi elementari di inerti, calcestruzzi, acciai da costruzione, ecc., in uso presso le stazioni appaltanti locali;
- 2) ricognizione delle cave di inerti e dei loro proprietari attuali;
- 3) ricognizione degli impianti di betonaggio per la produzione di calcestruzzi e conglomerati bituminosi e dei loro proprietari attuali;
- 4) conoscenza dello "spaccato" dell'imprenditoria locale dal punto di vista delle "qualificazioni" attuali per verificarne in seguito l'evoluzione (cessione di aziende, fusioni, trasformazioni, sorgere di nuove imprese, ecc.).

Relativamente ad una seconda tipologia di fenomeni afferente il finanziamento dell'opera, posto che per la realizzazione del ponte è previsto il ricorso alla finanza di progetto, essendo questo un ambito molto permeabile al verificarsi di fenomeni degenerativi, l'Autorità ha proposto di includere, tra gli interessi del gruppo, l'attività che svolge in tale direzione il Ministero delle infrastrutture e gli altri ministeri economici in ordine ai flussi finanziari.

Con riferimento ad una terza tipologia di fenomeni connessa con l'impatto territoriale dell'opera, l'Autorità ha proposto di effettuare una ricognizione dello stato attuale degli strumenti urbanistici delle amministrazioni che operano nell'area e dei siti necessari per la costruzione del ponte, per verificare se e come la criminalità organizzata possa incidere su tali aree, ponendo particolare riguardo alla loro vocazione e ai mutamenti di destinazione d'uso.

Infine, per la quarta tipologia di fenomeni riconducibili al settore commerciale, si è proposto di procedere ad una ricognizione dello stato attuale del settore e di seguire con opportuna metodologia i suoi sviluppi nel prossimo futuro. Infatti si è verificata come verosimile tendenza degenerativa, quella di "piazzare" sul mercato attività apparentemente estranee alla costruzione del ponte, quali ad esempio i supermercati, i distributori di carburanti, i grossisti di materiali edili, i grossisti per la rivendita di macchinari per l'edilizia, ecc., sia per la penetrazione diretta degli appalti sia per finalità indirette di riciclaggio.

Capitolo 10

Le proposte suindicate sono poi confluite nel decreto interministeriale del 14 marzo 2003 che, in attuazione dell'articolo 15 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, ha istituito un Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere presso il Ministero dell'interno.

**Ipotesi di
turbativa
d'asta**

L'Autorità ha, inoltre, posto particolare attenzione al fenomeno della turbativa d'asta, in conseguenza dell'indagine avviata dalla Procura di Torino relativamente ad ipotesi di reati di associazione a delinquere finalizzata a turbativa d'asta per lavori appaltati da comuni della provincia di Torino.

Dall'esame degli atti è emerso che trattasi di turbativa d'asta scaturita da un accordo tra gli imprenditori con l'ausilio o la condiscendenza di pubblici funzionari. Tale accordo era finalizzato alla costituzione di gruppi o cordate di imprese che, predeterminando la soglia del possibile ribasso, concentravano le proprie offerte in ambiti numerici delimitati, decidendo chi all'interno della cordata, di volta in volta, si dovesse aggiudicare l'appalto. In particolare, l'indagine ha permesso di scoprire una vera e propria attività di associazione a delinquere dedita alla spartizione delle gare di appalto, la cui attività ha cagionato presumibilmente un notevole danno alla pubblica amministrazione e ha minato la concorrenza portando talora al fallimento l'attività degli imprenditori estranei alle "cordate". Il caso in esame ha inoltre evidenziato (o confermato) una sorta di impotenza delle indagini "puntuali" sui fenomeni della collusione, anche sotto il profilo del potere deterrente⁵.

L'Autorità ha avviato un'indagine volta a verificare, per i profili di propria competenza, l'operato delle stazioni appaltanti coinvolte nell'inchiesta ed, in particolare, se le stesse abbiano provveduto all'annullamento delle gare, ovvero dei contratti già sottoscritti con le imprese partecipanti "a cordate". Nei casi in cui non si sia proceduto

⁵ Ben 4 dei 13 imprenditori arrestati (stante le notizie di stampa) erano stati già condannati per turbativa d'asta per vari appalti a Torino e la sentenza di patteggiamento veniva emessa nel dicembre 2001, cioè qualche mese prima che le indagini per le gare in questione venissero concluse.

Le indagini speciali

all'annullamento dei contratti, si sono avviate singole istruttorie per verificare le misure adottate per l'esecuzione dei lavori e la qualità di esecuzione delle opere.

L'Autorità, inoltre, nel constatare la frequenza della ricorrenza dell'anzidetto fenomeno, ha valutato l'opportunità di porre in campo un procedimento preventivo volto a rendere più difficile il proliferare di tali fattispecie criminose nelle aree interessate, da attuarsi mediante le seguenti procedure:

- 1) promozione di un'attività di monitoraggio – controllo di tipo nuovo da svolgersi sulle future gare di appalto dei comuni coinvolti nell'inchiesta e con la collaborazione di questi – da verificarsi e/o da richiedersi a cura dell'Autorità con apposita nota preliminare e volta all'inserimento della *clausola di gradimento* nei bandi di gara: “qualora la commissione di gara rilevasse anomalie sia in ordine alle modalità con le quali le stesse sono state presentate e formulate, subordinerà l'aggiudicazione della gara al preventivo parere dell'Autorità, alla quale verranno immediatamente trasmessi gli elementi necessari alla valutazione delle anomalie riscontrate. L'Autorità provvederà a fornire il proprio motivato parere, ancorché non vincolante, entro 15 giorni dal ricevimento della segnalazione”;
- 2) ispezione coordinata dall'Autorità e svolta dagli ispettori della Ragioneria dello Stato (in attuazione dell'apposito protocollo d'intesa⁶) presso il Comune di Torino – i cui casi sono apparsi più significativi sotto vari profili – al fine di far luce sul fenomeno descritto in un intervallo di tempo significativo.

Il fenomeno delle cordate di imprese è diffuso a livello nazionale, come già evidenziato nella precedente *Relazione*⁷ e meritevole di attenzione per i negativi effetti sulla trasparenza e l'economicità delle gare. Con riguardo a tale fenomeno, l'Autorità svolge un esame costante di monitorag-

⁶ Vedi Capitolo 4.

⁷ Vedi Capitolo 10, pag. 202 e segg. della *Relazione* 2001 ove è richiamato detto fenomeno con particolare riferimento alla regione Sicilia.

Capitolo 10

gio anche in stretto contatto con la DIA⁸.

**Interventi
per alluvioni**

Nel corso dell'anno 2002 è proseguito il monitoraggio, già oggetto della precedente *Relazione*, degli interventi di risistemazione e di ricostruzione relativi alle zone disastrose dalle recenti alluvioni, stante la rilevanza degli stessi per l'assetto idraulico dei bacini di alcuni fiumi e torrenti e per la sicurezza delle popolazioni residenti nelle aree potenzialmente interessate da ulteriori eventi alluvionali.

Le 5 opere idrauliche dislocate nel bacino del fiume Po, compreso tra Novara e Parma, oggetto degli accertamenti, sono state le seguenti:

1. cassa di espansione sul torrente Parma in località Marano del Comune di Parma;
2. sistemazione torrente Enza e completamento cassa di espansione;
3. riduzione colmo di piena sul fiume Olona in località Ponte Gurone, Comune di Malnate;
4. sistemazione fiume Lambro;
5. regimazione delle piene del torrente Terdoppio-Canale Scolmatore, Comune di Cerano (Novara).

L'Autorità, al fine di addivenire ad una definizione della questione, ha anche ritenuto opportuno procedere ad un'audizione delle parti (*Agenzia Interregionale per il Fiume PO (AIPO)*, Ministero delle Infrastrutture, Prefetture competenti, Assessorati regionali e amministrazioni locali interessate).

In relazione ai lavori di realizzazione della cassa d'espansione sul torrente Parma (intervento n. 1), gli approfondimenti svolti hanno evidenziato la questione, sollevata dalla concessionaria all'atto della consegna dei lavori, concernente la mancata valutazione dell'interferenza della discarica con l'argine della cassa. I lavori di costruzione della cassa, effettuati per circa il 75%, sono stati conseguentemente sospesi in attesa della redazione (allo stato non ancora avvenuta) del progetto di bonifica della vecchia discarica e

⁸ Vedi Capitolo 4.

Le indagini speciali

della fissazione dei criteri e dei soggetti preposti a detta attività.

I lavori di costruzione della cassa di espansione sul torrente Enza (intervento n. 2) procedono senza particolari difficoltà; le opere sono state eseguite per circa l'83%.

Relativamente alla costruzione del canale scolmatore sul torrente Terdoppio (intervento n. 5), le opere sono state eseguite per circa l'80% e non si hanno contenziosi. La perizia di variante adottata si è resa necessaria per l'adeguamento funzionale dei numerosi sifoni di attraversamento idraulico e per gli adeguamenti delle paratoie sulle opere di barrageggio.

A seguito degli anzidetti approfondimenti, l'Autorità ha comunicato a tutte le parti interessate le seguenti conclusioni cui è pervenuta:

- quanto agli interventi n. 3 e 4, la circostanza che i lavori non siano stati riavviati non esclude il problema della sicurezza che può essere risolto solo con l'esecuzione di nuove opere idrauliche. È peraltro necessario effettuare un tempestivo aggiornamento dei progetti, tenuto conto delle esperienze indotte dalle piene di recente verificatesi, nonché una tempestiva individuazione delle fonti di finanziamento;
- quanto agli interventi n. 2 e 5 (attualmente in corso di esecuzione), nonostante si sia riscontrata una manifesta violazione di una norma comunitaria, esigenze di economicità e di sicurezza, nonché l'avanzato stato dei lavori, portano a ritenere non praticabile l'interruzione del rapporto contrattuale in atto;
- quanto all'intervento n. 1, data la circostanza che i lavori risultino sospesi, rimane affidata all'amministrazione la valutazione in tema di risoluzione contrattuale.

Infine, l'Autorità ha interessato della questione la Segreteria Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per definitive e risolutive valutazioni in ordine ai successivi iter dei procedimenti di cui si è fatto cenno.

L'Autorità ha anche ritenuto opportuno verificare i dati delle segnalazioni speciali previste dalla disciplina in materia di lavori pubblici⁹, con-

Segnalazioni
speciali...

⁹ Ai fini di cui sopra, è stato pubblicato un comunicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 31 del 6 febbraio 2002 nel quale è precisato che le stazioni appaltanti dovranno, nelle

Capitolo 10

siderata la rilevanza dei fenomeni oggetto delle suddette segnalazioni per il funzionamento del settore.

Per la verifica dei dati pervenuti è stato creato, all'interno del Servizio Ispettivo, un ufficio con il compito di esaminare le segnalazioni inviate dalle stazioni appaltanti aventi ad oggetto: a) l'affidamento di appalti tramite trattativa privata per interventi di importo superiore a € 150.000; b) le sospensioni dei lavori di durata superiore al quarto del tempo contrattuale; c) il ritardo e/o la sospensione nella consegna dei lavori e relative ipotesi di recesso; b) l'esclusione di imprese per offerte giudicate non congrue.

È stato riscontrato un livello di adempimento modesto rispetto al dettato normativo, desumibile dal limitato numero di comunicazioni pervenute per le diverse fattispecie previste dalla legge.

Al fine di individuare le stazioni appaltanti inadempienti e sollecitare un puntuale rispetto dell'obbligo di comunicazione, è stata avviata, di concerto con l'Osservatorio, una procedura per verificare, sulla base delle informazioni disponibili nella propria banca dati degli interventi¹⁰, le comunicazioni attese da confrontare con quelle già pervenute e promuovere i conseguenti procedimenti sanzionatori a carico delle stazioni appaltanti inadempienti.

Dai dati disponibili sono emerse anomalie nel comportamento delle stazioni appaltanti rispetto alle fattispecie considerate che esercitano conseguenze negative sull'economicità, l'efficienza e l'efficacia dei lavori pubblici. L'Autorità è intervenuta sia nei confronti delle singole stazioni appaltanti coinvolte sia, in presenza di problematiche con valenza generale, con propri atti regolatori, come si dirà qui di seguito.

Al 31 dicembre 2002, risultano registrate circa 240 segnalazioni concernenti affidati mediante trattativa privata. Le comunicazioni pervenute sugli affidamenti di cui in oggetto possono essere suddivise in una serie di

...trattative
private...

more della predisposizione di strumentazioni informatiche che consentiranno l'invio delle informazioni in modalità *on line*, ottemperare ad alcuni dei suddetti obblighi di comunicazione mediante un'apposita modulistica.

¹⁰ Vedi Capitolo 3.

Le indagini speciali

tipologie prevalenti, una cospicua percentuale delle quali attiene alla ben nota problematica del rapporto tra la legge nazionale e le difformi normative delle Regioni e Province a statuto autonomo. Nell'ambito delle segnalazioni trasmesse dalle Regioni e Province a statuto speciale, la maggioranza di esse proviene dalle Regioni a statuto autonomo del nord; trascurabile è, invece, il numero delle segnalazioni provenienti dalle Regioni a statuto speciale del sud. Frequenti sono, altresì, le fattispecie di "procurata urgenza" in cui l'affidamento mediante trattativa privata viene giustificato dalla stazione appaltante ai sensi dell'articolo 24, lettera a) della legge n. 109/94 e dell'articolo 41 del RD n. 827/1924, punti n. 5 (*urgenza dei lavori*) e n. 6 (*speciali ed eccezionali circostanze*) non compatibili con i tempi delle procedure di evidenza pubblica.

Nei casi suddetti non si riscontra la presenza degli stringenti requisiti richiesti dalle disposizioni di legge e cioè un'urgenza oggettivamente imprevedibile o il ricorrere di eventi di natura eccezionale e, seppure la stazione appaltante si trovi nell'effettiva necessità di intervenire senza dilazioni, l'urgenza deriva da un suo comportamento negligente o da un'errata programmazione dei lavori. Anche in relazione a questa casistica, la maggior parte delle segnalazioni proviene da regioni del centro-nord.

Numerose anche le ipotesi di trattative private per l'affidamento di lavori di ripristino di opere pubbliche danneggiate da eventi calamitosi: si tratta di interventi ricompresi in piani di intervento straordinario approvati dalle regioni e finanziati con appositi fondi statali, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza con ordinanze del Ministero dell'Interno - Dipartimento per la Protezione Civile. In molte delle fattispecie esaminate, la procedura di affidamento degli interventi infrastrutturali o di recupero ambientale ha avuto inizio anche ad alcuni anni di distanza dalla data dell'ordinanza relativa allo stato di emergenza. A tal proposito, la determinazione n. 20/2002 del 30 luglio 2002 dell'Autorità¹⁰ ha chiarito che le ordinanze di necessità attengono strettamente a situazioni di pericolo eccezionali ed imprevedibili, per cui la deroga alle disposizioni vigenti non trova

¹⁰ Vedi Volume II, Sezione IV.

Capitolo 10

logica giustificazione ove permanga *sine die*, ma solo limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della menzionata situazione.

... sospensioni
dei lavori
eccedenti il
quarto del
tempo
contrattuale

Al 31 dicembre 2002 sono pervenute circa 700 comunicazioni in merito a sospensioni dei lavori superiori al quarto del tempo contrattuale.

Da tali comunicazioni emerge che, in circa il 15% dei casi, la motivazione della sospensione è riconducibile a condizioni climatiche o ambientali sfavorevoli all'esecuzione dei lavori a regola d'arte.

È emerso tuttavia che in molti casi, la sospensione dei lavori era facilmente prevedibile in quanto la consegna dei lavori è avvenuta proprio nell'imminenza di periodi stagionali inadatti all'esecuzione (periodo invernale, turistico, scolastico etc.).

Il problema nodale riguarda, dunque, la programmazione degli interventi da parte delle amministrazioni appaltanti (che sono in maggioranza comuni e province) che dovrebbe essere effettuata tenendo nel debito conto anche le procedure amministrative preordinate all'avvio dell'intervento, in modo tale da poter consegnare i lavori all'avvio del periodo temporale favorevole¹¹.

In alcuni casi, le sospensioni sono state giustificate dalla necessità di non interferire con altri interventi in corso nella medesima area. Talvolta, queste "interferenze" sono dovute ad un difetto di programmazione della stazione appaltante che non ha tenuto preventivamente conto della necessità di specifici interventi attivati da altri soggetti che avrebbero dovuto essere debitamente coordinati. Tali situazioni hanno frequentemente determinato contenzioso con le imprese appaltatrici.

Un'altra consistente parte di sospensioni è stata causata dalla necessità di non proseguire le lavorazioni per redigere una perizia di variante; in tal caso, il giudizio della sospensione si è spostato alla valutazione di legittimità della variante stessa.

¹¹ A tale proposito, anche in ragione dell'incidenza della casistica in esame, l'Autorità è intervenuta con la determinazione n. 3/2003 del 12 febbraio 2003 in tema di *Sospensione dei lavori per periodi superiori ad un quarto del tempo contrattuale e rapporto tra i tempi degli adempimenti contabili e degli adempimenti tecnici*.

Le indagini speciali

Sono giunte, infine, comunicazioni di casi di sospensioni determinate dalla mancanza di pareri, nulla osta ed approvazioni prescritti dalla normativa vigente, che avrebbero dovuto essere acquisiti anteriormente alla gara di appalto.

Sono pervenuti, altresì, 28 casi di ritardo e/o sospensione nella consegna dei lavori il cui ristretto numero denuncia in modo incontestabile la generalizzata inosservanza dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 129, comma 11, del DPR n. 554/99.

Ritardi e/o
sospensioni
consegne lavori

Infine, la tipologia di segnalazioni relative alle esclusioni di imprese per offerte giudicate non congrue appare altrettanto esigua (circa 34 segnalazioni) probabilmente in quanto si riferisce ad appalti di importo pari o superiore al controvalore in euro di 5.000.000 di DSP¹².

Offerte non
congrue

Nel corso dell'anno 2002 l'Autorità ha, altresì, approfondito l'indagine già avviata in precedenza sul sistema dell'Alta Velocità sia per quanto riguarda la tratta Roma - Napoli sia per il nodo ferroviario dell'Emilia Romagna.

TAV:
Tratta
Roma-Napoli ...

La tratta Roma - Napoli costituisce uno dei primi interventi tra quelli che fanno parte del sistema dell'Alta Velocità. Esso infatti risale al 1991 e la sua impostazione contrattuale risente maggiormente della differente normativa di riferimento, rispetto alla radicale riforma varata negli anni successivi sulla materia dei lavori pubblici. La sua realizzazione veniva affidata al *Consorzio IRICAV UNO* con convenzione del 15 ottobre 1991 e successivo atto integrativo dell'8 febbraio 1994 e inizialmente suddivisa in più lotti, ad ognuno dei quali faceva capo una delle società costituenti il *Consorzio IRICAV UNO*. I vari lotti costruttivi venivano poi ulteriormente suddivisi in una serie di tratte per ciascuna delle quali veniva bandita una gara d'appalto.

A norma degli atti convenzionali, veniva stabilito che il *Consorzio IRICAV* avrebbe eseguito le opere civili e l'armamento della tratta - ad esclusione delle attività e dei servizi specificamente riservati al *Consorzio* -

¹² Art. 89, co. 3, DPR n. 554/99.

Capitolo 10

per il tramite delle imprese consorziate, con le quali venivano stipulati appositi atti di conferimento con l'assunzione contrattuale in capo alle singole consorziate, dell'obbligo di realizzare tutte le prestazioni occorrenti per la realizzazione della tratta ad ognuna affidata, salva una quota da affidare con gara.

Risulta che sono state espletate circa 58 gare (licitazioni ed aste), molte delle quali gravate di contenzioso a vario titolo e sviluppatosi sia nella fase dell'affidamento che in quella dell'esecuzione, contenzioso generalmente definito.

... costi ...

Il costo iniziale della tratta veniva definito in circa 3.900 miliardi delle vecchie lire, poi asceso a 5.500 miliardi circa con l'atto integrativo dell'8 febbraio 1994, aggiornato in 6.322 miliardi in data 27.1.1998 e con stima esclusivamente forfetaria, nel senso che essa non derivava da una analisi di prezzi e nella convenzione generale di affidamento non si faceva riferimento ad un elenco prezzi.

In data 15 giugno 2001 *Treno Alta Velocità Spa* (TAV) e *Consorzio IRICAV UNO* sottoscrivevano, poi, un accordo bonario che, oltre alla composizione delle riserve, fissava una serie di variazioni dei lavori.

Allo stato attuale, il costo dell'intervento risulta pari a € 5.207 milioni (corrispondenti a circa 10.000 miliardi di vecchie lire). Esso, definito *budget "a vita intera"*, è comprensivo di tutte le prestazioni afferenti le opere, compreso l'aggiornamento del corrispettivo, il compenso delle prestazioni svolte da ITALFERR, i compensi per il collaudo, il costo degli espropri, ed altri oneri. I costi complessivi hanno, dunque, subito una forte lievitazione dal 1991 (anno in cui è stata affidata la realizzazione della tratta al *Consorzio IRICAV UNO*).

... tempi ...

Allo stato attuale il termine sostanziale di ultimazione delle opere è stato fissato al 31 marzo 2004, salvi i tempi successivi necessari per la collaudazione ed il preesercizio (contrattualmente previsto in mesi 6) e fatto salvo l'ulteriore tempo necessario per la realizzazione della variante di penetrazione alla stazione di Napoli, necessaria per la completa fruizione della linea. Per quest'ultima parte della tratta chiamata variante lato Napoli, i