

*Le indagini speciali*

lavori sono iniziati ed il relativo termine di ultimazione è al momento fissato al mese di giugno del 2008.

Si rinviando le definitive considerazioni alla conclusione del monitoraggio, mentre, data la realtà del disegno gestionale complessivo della tratta Roma - Napoli e tenuto conto delle valutazioni critiche già emerse nella *Relazione 2001*, è stato avviato un confronto a mezzo di audizioni per verificare la funzionalità del modello posto in essere, invero complesso e oneroso sul piano della spesa.

Anche per quanto riguarda il contenzioso, che ciclicamente si forma tra TAV e *Consorzio*, sussistono perplessità, visto che al concessionario, per convenzione, sono in pratica affidate tutte le prestazioni occorrenti - dalla progettazione agli espropri, alle autorizzazioni, all'esecuzione, alle proposte delle varianti - e dunque appare singolare, come notazione di fondo, che IRICAV UNO intenti lite su fatti, circostanze e prestazioni in gran parte riconducibili al proprio operato o alla propria sfera di influenza.

Si profila, inoltre, un altro elemento di criticità, tenuto conto che il tempo previsto per ultimare la variante lato Napoli - giugno 2008, salvo proroghe - inevitabilmente avrà negative ripercussioni sulla potenzialità della nuova direttrice, cioè un ulteriore analitico approfondimento anche attraverso il confronto con i diversi soggetti coinvolti, che consenta di raggiungere in tempi brevi il possesso di elementi esaustivi per una valutazione complessiva che possa anche indurre a specifiche segnalazioni nelle sedi competenti.

Nel corso dell'anno 2002 è, inoltre, proseguito il monitoraggio dei lavori aventi ad oggetto il nodo di Bologna che ricomprendeva originariamente 39 interventi di cui 19 a committenza TAV, 17 a committenza *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI) e 3 committenza varia.

Dopo aver proceduto al preliminare esame della struttura complessiva degli appalti, accertata la sostanziale diversità delle procedure utilizzate da ITALFERR nell'individuazione dei soggetti esecutori delle opere (a differenza dei lavori effettuati sulle tratte alta velocità non vi è stato ricorso alla figura del *Contraente Generale*), sono stati effettuati accertamenti ispettivi

TAV:  
nodo ferroviario  
Emilia Romagna

*Capitolo 10*

sugli 8 appalti a committenza TAV in corso di espletamento in ragione della loro significatività economica.

L'approfondimento condotto ha evidenziato che sia per gli appalti affidati con la speciale procedura ex decreto legislativo n. 158/95, sia per quelli sottoposti alla legge n. 109/94, si ripetono in modo pressoché uniforme e costante, problematiche similari: significativi scostamenti tra tempo contrattuale di realizzazione e reale avanzamento dei lavori; considerevole presenza di contenzioso, a motivo delle numerose riserve avanzate in corso d'opera; ricorso frequente alle varianti, il più delle volte approvate nell'ambito dell'accordo bonario di cui all'articolo 31 *bis* della legge n. 109/94; costante incremento del costo degli interventi, dovuto all'approvazione degli accordi transattivi e delle varianti in corso d'opera, frutto innaturale degli stessi accordi bonari, come prima ricordato.

In particolare, è stato rilevato che la progettazione "esecutiva" degli interventi ha portato a progetti di dettaglio prodotti dall'affidatario, che non soltanto hanno definito i particolari costruttivi e di dettaglio delle opere, ma hanno inciso su scelte tecniche, spesso sostanziali, proprie delle precedenti fasi progettuali.

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

Alla luce delle suddette risultanze l'Autorità ha ritenuto di disporre il proseguimento del monitoraggio e la segnalazione al committente delle problematiche e delle carenze riscontrate ai fini dei necessari provvedimenti da adottare in relazione sia agli appalti in corso sia per quelli futuri (nodo di Firenze etc.), con particolare riguardo al rispetto dei tempi e all'esigenza

*Le indagini speciali*

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

L'Autorità ha, inoltre, ritenuto di predisporre, ad integrazione e completamento della precedente determinazione n. 26/2002 del 9 ottobre 2002, apposita determinazione che definisce i contenuti dell'accordo bonario sulla base delle risultanze dell'indagine sugli appalti TAV e tenuto anche conto dell'esigenza di delimitare la portata dell'articolo 10, comma 4 del capitolato generale di cui al decreto ministeriale n. 145/2000, per i riflessi che tale disposizione comporta sull'esatto contenuto del bonario componimento.

Nel corso del 2002 è proseguita anche l'attività di monitoraggio riferita all'intervento di adeguamento dell'Autostrada Salerno – Reggio Calabria, in considerazione delle dimensioni finanziarie e dell'importanza strategica dello stesso.

Autostrada  
Salerno – Reggio  
Calabria ...

Il Consiglio dell'Autorità, a seguito delle risultanze della prima ispezione sul tratto relativo ai km 40+100 – 44+100 e di un'audizione con i responsabili dell'Anas tenutasi nel 2001, ha individuato e indicato interventi correttivi di cui si è già riferito nella *Relazione 2001*.

Le problematiche emerse nel corso del monitoraggio svolto nel 2001 hanno posto in evidenza il sistematico ricorso a procedure potenzialmente suscettibili di dar luogo a irregolarità e patologie e, di conseguenza, l'Autorità ha disposto la costituzione di una specifica Unità Operativa con compiti di monitoraggio, analisi, verifica e proposte sull'intero intervento.

L'Unità Operativa, sulla base dei dati ricevuti sull'intero tratto autostradale (76 interventi) ha individuato 17 interventi da sottoporre a specifica ispezione.

L'Anas, a seguito delle contestazioni, poneva in essere alcune nuove soluzioni organizzative di carattere generale, quali la nomina di alcune commissioni di collaudo, la sostituzione del direttore dei lavori (intervento

*Capitolo 10*

lotto 40+100 - 44+100 Km), la nomina di un nuovo responsabile dell'intero intervento Autostrada Salerno - Reggio Calabria e una maggiore partecipazione alle attività di verifica e monitoraggio. Questi interventi di dettaglio non hanno però potuto apportare significativi correttivi al carente sistema operativo generale che è rimasto sostanzialmente deficitario.

Infatti, le successive ispezioni dell'Unità Operativa<sup>13</sup> e i dati del monitoraggio del mese di marzo, luglio ed ottobre 2002, hanno confermato la sostanziale stasi delle lavorazioni e il perdurare delle criticità per l'assenza di significative correzioni e riallineamenti.

Nel mese di ottobre 2002, l'Unità Operativa evidenziava all'Autorità il permanere di criticità in relazione a molteplici aspetti:

- assenza di adeguata programmazione;
- assenza di studi concreti ed oggettivi sullo stato dei luoghi, dei vincoli, delle interferenze;
- carenza di esame del progetto esecutivo;
- carenza di esame delle autorizzazioni;
- carenza di rapporti con le Amministrazioni competenti al rispetto dei vincoli archeologici, paesaggistici ecc;
- rilevante frammentazione dell'intervento in "lotti, tratti, tronchi, stralci";
- inadeguatezza dei progetti richiamati in contratto che impongono sempre una successiva rielaborazione da parte dell'impresa;
- carenza di personale degli uffici tecnici, di direzione lavori e di contabilità;
- carenza gestione e controllo cantieri in ordine alle problematiche tecniche ed in materia di sicurezza;
- carenza di coordinamento generale anche conseguente alla rilevante frammentazione degli interventi;
- carenza di interventi delle commissioni di collaudo;
- rilevante ricorso alle procedure di composizione bonaria delle riserve, di cui all'articolo 31/bis della legge n. 109/94;
- carenza di controllo sulla qualità dell'opera;

---

<sup>13</sup> In data 5 marzo, 9 aprile e 15 maggio 2002.

*Le indagini speciali*

- assenza piani di manutenzione;
- assenza progettazioni sicurezza Vigili del fuoco;
- ritardi tra gara ed avvio dei lavori.

Quale risultato di tali criticità, nei limiti di quanto accertato, si sono venute a determinare disfunzioni e conseguenti rilevanti aumenti dei tempi di esecuzione e dei costi, con pregiudizio per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione pubblica.

A seguito delle risultanze ispettive e di monitoraggio l'Autorità ha perciò provveduto a contestare all'Anas la mancata attuazione di interventi correttivi significativi e di riallineamento e a dare comunicazione dei fatti alla Procura Generale della Corte dei conti per i profili di competenza.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, lettera d) della legge n. 109/94, ha inviato, in data 23 gennaio 2003, un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento evidenziando la criticità del sistema operativo gestionale dell'Anas con particolare riferimento all'intervento di adeguamento autostradale in argomento, con riserva di proseguire nell'azione di monitoraggio e di attuare tutti gli interventi intesi a puntualizzare e correggere disfunzioni e punti critici e ad indicare soluzioni, rimedi o tempestive azioni per evitare, limitare ed eliminare le situazioni pregiudiziali suindicate.

Al riguardo, va sottolineato che l'Anas ha attualmente comunicato l'attivazione di una rilevante rimodulazione e programmazione gestionale, esecutiva e di controllo dell'intero intervento. Preso atto della riorganizzazione avviata, al fine di valutarne le oggettive ricadute in termini di qualità, tempi di esecuzione ed economicità delle opere, è stata disposta la prosecuzione del monitoraggio.

In particolare, per gli appalti in corso di affidamento e/o di nuova progettazione e programmazione si è altresì richiesto all'Anas, alla luce anche delle recenti nuove disposizioni di legge, di illustrare e documentare gli iter programmatici, attuativi e gestionali.

Nel corso del 2002 sono proseguiti accertamenti, già avviati nell'anno precedente, riguardanti la realizzazione di ben 108 interventi di vario genere nell'area palermitana previsti per lo svolgimento del Vertice ONU sulla

Lavori Vertice  
ONU

*Capitolo 10*

criminalità transnazionale tenutosi nella città di Palermo dall'11 al 15 dicembre 2000.

Per tali opere è stata emanata una normativa ad hoc ed adottata una procedura speciale *ex* decreto legge 28 agosto 2000, n. 238 e legge di conversione 27 ottobre 2000, n. 304, secondo la quale a numerosi enti ed amministrazioni (tra cui Ferrovie dello Stato, Provveditorato Regionale OO.PP. per la Sicilia, Regione Siciliana, Provincia di Palermo, Comune di Palermo, Corleone e Monreale) spettava la competenza per gli affidamenti e la gestione dei lavori e alla Prefettura di Palermo il compito di erogare le somme occorrenti in base ad apposita certificazione sulla regolarità dei lavori eseguiti rilasciata dal Provveditore regionale alle OO.PP., previo parere della Sovrintendenza per i beni ambientali ed architettonici, ove prescritto.

Prima dell'emanazione dei provvedimenti indicati, con DPCM del 21 febbraio 2000 e successivi DPCM del 21 aprile 2000 e 24 agosto 2000, è stata, fra l'altro, prevista la costituzione di una particolare struttura con compiti organizzativi e deliberativi degli interventi a vario genere necessari, denominata Commissione speciale (articolo 3).

Con i provvedimenti normativi prima richiamati è stabilito, tra l'altro, che "i provvedimenti necessari sono adottati dalle amministrazioni pubbliche competenti anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento". Gli interventi sono indifferibili ed urgenti e sono eseguiti con le modalità di cui all'articolo 33 della legge quadro n. 109/94 (così l'articolo 1, comma 2, del DL n. 238/2000 e legge di conversione n. 304/2000).

Sulla base del richiamo all'articolo 33 (segretezza) che detta regole in tema di opere sottoposte a speciali misure di sicurezza e segretezza, in pratica venne sancito il ricorso a gare informali per l'affidamento dei necessari lavori, salvo il controllo successivo della Corte dei conti.

Sul piano operativo, il Prefetto di Palermo ha costituito un Collegio Ispettivo presieduto da un Magistrato della Corte dei conti della Regione Sicilia.

Il monitoraggio relativo alle opere in argomento si è sviluppato attraverso vari livelli di approfondimento.

*Le indagini speciali*

Si tratta in tutto, come detto, di 108 interventi di varia natura approvati in tempi diversi con 19 atti di approvazione per un totale finanziato pari 86,847 miliardi di vecchie lire.

Lo stato di attuazione dei singoli lavori, forniture e interventi vari, dall'elenco aggiornato alla data del 12 ottobre 2001, si poteva così riassumere:

- 5 interventi erano stati revocati;
- 48 opere risultavano prossime all'ultimazione, con uno stato di avanzamento lavori che oscillava tra il 60% e il 95%;
- 12 opere dovevano essere ultimate (a giudicare dalla corrispondenza tra quanto erogato e l'importo del progetto, importo in alcuni casi integrato con successiva delibera);
- 31 opere risultavano non realizzate, posto che non erano stati indicati importi erogati e non risultavano altre notizie in merito;
- 12 opere, alla luce della corrispondenza tra erogato e importo del progetto, avevano uno stato di avanzamento lavori inferiore al 50%.

Inoltre, il Collegio Ispettivo dei lavori ONU, prima ricordato, ha trasmesso alcune note riguardanti irregolarità riscontrate in alcuni appalti, dalle quali si è rilevato che tale organo ha investito il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e la Procura Regionale della Corte dei conti di Palermo, avendo riscontrato ipotesi di reato e possibili danni erariali.

L'ultima recente fase del monitoraggio ha riguardato la realizzazione di alcune specifiche opere, finanziate con le economie derivanti dagli interventi a suo tempo approvati. In particolare, con successiva legge 29 novembre 2001, n. 436 (cosiddetta legge Schifani), si è previsto che con le economie rinvenienti dai lavori precedentemente finanziati in vista del vertice ONU e pari a circa 14.800 milioni di vecchie lire, sarebbe stato possibile eseguire altri interventi individuati e deliberati dalla medesima Commissione speciale prima ricordata.

Anche tale normativa ha mantenuto la medesima disciplina in deroga prevista dalla legge n. 304/2000 di conversione del DL n. 238/2000 (appli-

*Capitolo 10*

cabilità dell'articolo 33 della legge n. 109/1994), nonostante che non vi fossero più le ragioni e circostanze che a suo tempo potevano giustificare l'adozione dei provvedimenti da ultimo indicati. Con l'articolo 24 della legge n. 166/2002 è stato aggiornato il termine per il completamento delle opere al 30 giugno 2003.

Riguardo i nuovi interventi, è stata recentemente acquisita a più riprese dalla Prefettura di Palermo la necessaria documentazione. Si tratta, in particolare di 20 interventi, attuati da varie amministrazioni (prevalentemente dal comune di Palermo ed inoltre dalla Regione, dall'Autorità portuale, dal Ministero dell'interno, dall'Enac e dal Provveditorato regionale) con importi in prevalenza di modesta entità inferiore a 500 milioni di vecchie lire (13 interventi, di cui la metà circa affidati con cottimo fiduciario)<sup>14</sup>.

In ordine a tali ultimi interventi finanziati con la legge Schifani, risultano iniziati ed in fase di ultimazione 9 appalti. Per quanto riguarda gli altri interventi, in pratica quelli di cui è stazione appaltante il comune di Palermo, risulta che sono in fase di consegna lavori (è previsto per tutti gli interventi un tempo contrattuale di ultimazione di 6 mesi, tranne un appalto per il quale il termine è di cento giorni) e, pertanto, si può fondatamente dubitare che sia rispettato il termine del 30 giugno 2003, data finale stabilita dalla legge 29 novembre 2001, n. 436.

Dalla documentazione in possesso risulta che i lavori sono stati affidati a trattativa privata plurima (invitando cioè un numero di imprese da tre a sei per ogni affidamento) e che i ribassi oscillano intorno a percentuali pari al 3%, al 6%, 7,50%, 30%, 39% circa.

A conclusione dei complessi accertamenti, si possono formulare alcune osservazioni e valutazioni di carattere generale in ordine ai molteplici

---

<sup>14</sup> I lavori previsti per l'aeroporto di Palermo "Borsellino-Falcone" e per l'autostrada A/29 hanno richiesto stanziamenti, rispettivamente pari a 2.300 milioni e a 3.500 milioni di vecchie lire, comunque inferiori alla soglia comunitaria. Gli importi degli altri interventi (5 in tutto) oscillano infine tra circa 730 milioni e 1.700 milioni di vecchie lire.



*Le indagini speciali*

interventi previsti per il vertice ONU, alcuni dei quali afferenti al diverso ambito dei servizi e forniture e, più in generale, al modello posto in essere.

Relativamente ai lavori, la gran parte degli appalti ha riguardato interventi di modesta entità economica relativi a manutenzioni, ripristini o ristrutturazione ovvero finalizzati alla sicurezza. In pratica gli interventi sono stati affidati a trattativa privata, come consente la normativa, attraverso gare informali a cui hanno partecipato più concorrenti (3,4,5,6 e più imprese) o utilizzando il cottimo fiduciario per importi inferiori a 150 milioni di vecchie lire.

Si deve, poi, osservare che i provvedimenti legislativi recanti la disciplina degli interventi sono stati emanati a ridosso del tempo previsto per lo svolgimento del vertice e cioè soltanto qualche mese prima: infatti il DL n. 238 reca la data del 28 agosto 2000 e la legge di conversione n. 304 è del 27 ottobre 2000. Tale circostanza, insieme al fatto che non pochi interventi sono stati ultimati ben oltre il tempo di svolgimento del vertice ONU, oltre a costituire un indice di carenza programmatica porta a concludere gli interventi realizzati dopo il periodo 11-15 dicembre 2000 non sono stati previsti in vista di detto evento ovvero non erano ad esso strettamente finalizzati, bensì il vertice ONU ha costituito mera occasione per il loro finanziamento. Anche per questi interventi, però, è stato mantenuto il ricorso alla trattativa privata, in assenza delle speciali circostanze che, a suo tempo, potevano giustificare l'emanazione del DL n. 238/2000.

Per quanto riguarda l'andamento dei ribassi, sia di quelli relativi agli interventi finanziati con il DL n. 238/2000 che di quelli più recenti, finanziati con legge n. 436/2001, si è osservato che la gran parte degli appalti è stata affidata con ribassi di un certo rilievo, pari a valori anche superiori al 5%, 10%, 15% ed oltre. Inoltre la facoltà di ricorrere alla procedura negoziata ha consentito una certa speditezza dell'iter.

La conclusione che si ricava comparando i ribassi delle trattative private per l'affidamento dei lavori relativi al vertice ONU e quelli delle ordinarie aste pubbliche (in particolare di quelle che si svolgevano con il prece-

## Capitolo 10

dente sistema di aggiudicazione), consiste nell'osservare che sono stati ottenuti risparmi di spesa proprio dal sistema di affidamento eccezionale della trattativa privata.

Scioglimento  
dei consigli  
comunali

Ai fini di un'integrazione del quadro conoscitivo sulle procedure di aggiudicazione di pubblici appalti e della successiva fase di esecuzione, nonché in generale sul comportamento delle amministrazioni comunali in tema di gestione di lavori pubblici (dalla programmazione e progettazione sino al collaudo), l'Autorità ha ritenuto opportuno esaminare il fenomeno dello scioglimento dei consigli comunali, procedendo all'esame delle relative motivazioni.

Rispetto alle 8 motivazioni individuate e prese in considerazione a partire da gennaio 1999 fino al 18 aprile 2002, su un totale di 580 consigli comunali sciolti, è risultato il dato riepilogativo mostrato nella *tabella 10.1*.

*Tabella 10.1 – Motivazioni dello scioglimento dei consigli comunali*

<i>Motivazione</i>	<i>Percentuale rilevata</i>
Dimissioni del corpo consiliare	52%
Dimissioni del sindaco	16%
Decesso del sindaco	11%
Incompatibilità del sindaco	7%
Infiltrazioni della criminalità organizzata	4%
Sfiducia al sindaco	4%
Squilibrio del bilancio	3%
Decadenza del sindaco	3%

L'analisi svolta ha riguardato essenzialmente i casi di scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata<sup>15</sup> ed è collegata alla necessità di verificare se, nei periodi successivi al commissariamento, le varie fasi procedurali cadenzate dalla normativa sui lavori pubblici abbiano subito rallentamenti, interruzioni, modifiche e/o sospensioni, tali da determinare l'intervento dell'Autorità.

In tale ipotesi di scioglimento, si pone infatti in maniera più stringente la necessità di sottoporre a monitoraggio sia l'attività eventualmente disposta nel periodo di commissariamento al fine di avviare la sollecita rea-

<sup>15</sup> L. 22 luglio 1991, n. 221 di conversione del DL 31 maggio 1991, n. 164.

*Le indagini speciali*

lizzazione di opere pubbliche (*ex* articolo 145 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), sia l'attività dei nuovi organi comunali relativamente alla gestione dei lavori pubblici.

Dopo il periodo di commissariamento, nessun accertamento sistematico ha finora evidenziato quali siano i livelli di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa ovvero quelli di recidiva nel comportamento illecito degli operatori della pubblica amministrazione e se la libera determinazione dell'organo elettivo torni ad essere compromessa.

A tal proposito, l'Autorità ha ritenuto di vigilare ponendo sotto monitoraggio per almeno due anni le procedure riferite alle opere e ai lavori pubblici promossi dai nuovi consigli comunali in sede di approvazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori.

Recentemente, molti dei cennati comuni hanno aderito alle proposte dell'Autorità relative alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa analogo a quello sottoscritto dal comune di Torino, con modalità e tempi in corso di definizione<sup>16</sup>.

E' stata inoltre avviata nel corso dell'anno 2002, mediante ricognizione dei dati forniti dalle stazioni appaltanti, un'indagine volta ad individuare gli appalti per i quali, nei rispettivi bandi di gara, non fossero evidenziati gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza.

L'articolo 31, comma 2, della legge n. 109/94 prescrive in via tassativa che gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza, quando previsti dal D.lgs. n. 494/96<sup>17</sup>, formino parte integrante del contratto di appalto o di concessione e che i relativi oneri, non soggetti a ribasso d'asta, vadano evidenziati nei bandi di gara.

Il D.lgs. n. 494/96 individua le fattispecie in cui vi è l'obbligo per gli enti committenti di nominare il coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione con il compito di redigere o far redigere il piano di sicurezza e di coordinamento che contiene l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei

Oneri di  
sicurezza

---

<sup>16</sup> Vedi Capitolo 4.

*Capitolo 10*

rischi e le conseguenti procedure esecutive, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire, per tutta la durata dei lavori, il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori, nonché la stima dei relativi costi.

In ordine a tale delicata questione, l'Autorità aveva già chiarito, con la determinazione n. 12/1999 del 15 dicembre 1999, che l'obbligo delle stazioni appaltanti di precisare nel bando gli oneri economici relativi ai piani di sicurezza, da non assoggettare a ribasso d'asta, decorresse dall'entrata in vigore della legge n. 415/98. Con la determinazione n. 37/2000 del 26 luglio 2000, invece, erano state individuate le linee guida per una corretta specificazione concreta di detti oneri e della incidenza della mano d'opera.

Ai fini di cui sopra, sono state individuate, estraendole dalla banca dati dell'Osservatorio, le stazioni appaltanti che non avevano indicato l'importo stimato degli oneri di sicurezza nelle schede inviate ai sensi dell'articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94, prendendo a campione i bandi pubblicati nell'anno 2001. E' risultato un totale di 3107 avvisi di gara privi di tali indicazioni, per 1665 dei quali, nel secondo semestre dell'anno 2002, è stata effettuata una richiesta di chiarimenti ed informazioni dettagliate<sup>18</sup>, nonché di informazioni circa l'adozione dei provvedimenti correttivi eventualmente adottati per l'osservanza delle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 494/96, atti a garantire la finalità di detta norma in termini operativi.

Ad ogni modo, dall'esame delle risposte pervenute nella prima parte dell'indagine (1379), è emersa la regolarità di una consistente quota dei bandi sottoposti all'indagine (circa l'83%) erano regolari, il 6,6% è risultato illegittimo e nell'8% dei casi le stazioni appaltanti non hanno fornito risposta. Per questi ultimi sono state avviate le dovute procedure sanzionatorie. Dei casi risultati regolari, una quota pari circa al 34% riguardava errori formali nella compilazione o lettura della scheda trasmessa

<sup>17</sup> Recante: "attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili".

<sup>18</sup> La seconda *tranche* di richieste è stata avviata nel dicembre 2002 e l'indagine non è ancora conclusa.

*Le indagini speciali*

all'Osservatorio<sup>19</sup>. Per la restante quota (circa il 49%), è risultata la non ricorrenza dei presupposti indicati dal D.lgs. n. 494/96 ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di evidenziazione degli oneri di sicurezza<sup>20</sup> o ancora casi in cui l'obbligo di cui trattasi ancora non sussisteva, trattandosi di lavori i cui progetti esecutivi, affidati antecedentemente al 24 marzo 1997<sup>21</sup>, erano stati approvati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 28, ovvero ancora fattispecie di concessione di costruzione e gestione.

Nei casi in cui il bando è risultato illegittimo sotto i profili sopra indicati, l'Autorità ha provveduto ad emettere delibere di censura del comportamento tenuto dalle stazioni appaltanti (alcune delle quali, peraltro, hanno evidenziato come detto adempimento sia stato poi assolto in corso d'opera).

Stante quanto sopra, i dati pervenuti ed esaminati dall'Autorità inducono a ritenere che le stazioni appaltanti abbiano raggiunto un discreto livello di recepimento della nuova normativa in materia di sicurezza dei cantieri nei pubblici appalti, conclusione peraltro che sembra confermata dall'analisi preliminare degli accertamenti relativi alla menzionata seconda fase dell'indagine che, comunque, proseguirà anche negli anni a venire, in relazione all'esigenza, da considerarsi prioritaria, della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

---

<sup>19</sup> L'importo degli oneri di sicurezza, indicato nel bando, non era stato riportato nella scheda A dell'Osservatorio, ovvero vi era stato un errore di elaborazione dei dati inclusi nella medesima scheda.

<sup>20</sup> Dall'accertamento è emerso che si trattava di lavori di manutenzione ordinaria, appaltati con contratto aperto per l'esecuzione di più interventi, ciascuno in un singolo cantiere di entità inferiore ai 200 uomini/giorno e comportanti lavorazioni non soggette ai rischi particolari indicati all'allegato II della medesima norma, ovvero di lavori relativi ad appalti esclusi dall'ambito di applicazione del D.lgs. n. 494/96, quali realizzazioni di infrastrutture di rete di comunicazione.

<sup>21</sup> La circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 41/97 del 18 marzo 1997, che forniva direttive utili ad una uniforme applicazione del D.lgs. n. 494/96, chiariva, al comma 1, come dette ultime disposizioni si applicassero solo ai cantieri per i quali l'incarico di progettazione era stato affidato formalmente a partire dal 24 marzo 1997.

*Capitolo 10*

Oltre alla vigilanza su interventi complessi come quelli prima descritti, l'attività di monitoraggio si è indirizzata anche verso interventi specifici, di rilievo particolare per la natura delle opere e anche per il loro valore "simbolico" rispetto alle problematiche caratterizzanti il mercato dei lavori pubblici.

**Teatro**  
*La Fenice ...*

Nel corso del 2002 è proseguita l'indagine sulla ricostruzione del Teatro *La Fenice* di Venezia.

Sulla base dell'esito del monitoraggio svolto nell'anno precedente e del quale si è riferito nella *Relazione 2001*, nel corso delle visite ispettive l'attenzione è stata concentrata sull'effettiva esecutività del progetto, sullo stato del contenzioso e sull'evoluzione nella realizzazione dei lavori. Qui di seguito si richiamano gli elementi più significativi emersi al riguardo.

*a) Contenuti ed effettiva esecutività del progetto elaborato dalla impresa affidataria.*

Per disposizione del Commissario delegato, la fase progettuale del passaggio dal progetto definitivo - posto a base di gara - al progetto esecutivo da parte dell'appaltatrice, ha avuto luogo sotto il diretto controllo del responsabile del procedimento e dell'ufficio di direzione dei lavori. L'analisi del livello di esecutività e completezza del progetto esecutivo è stata effettuata, con l'esame dei risultati dei vari aspetti progettuali sia strutturali, sia impiantistici che di restauro.

È stata presa in esame la progettazione strutturale delle sale Apollinee - sale di accesso del teatro - con la verifica delle tavole strutturali dell'ala nord, per le quali si prevede la pressoché totale ricostruzione delle strutture portanti centrali in cemento armato ed il mantenimento delle murature esterne del teatro nonché la progettazione del legno, materiale di grande importanza nella ricostruzione del teatro. Tutte le tavole esaminate hanno rivelato la correttezza della elaborazione e la rispondenza alla geometria del teatro. Ottimo livello di esecutività è stato altresì riscontrato nelle tavole di progettazione degli impianti.

Non meno importante è apparsa la verifica della esecutività della progettazione per la ricostruzione dei decori. Il progetto degli apparati decorativi ed arredi presenta approcci differenti a seconda che si tratti delle

*Le indagini speciali*

sale Apollinee, precedentemente citate, o della sala teatrale.

Nel primo caso gli interventi riguardano un restauro conservativo delle parti ornamentali sopravvissute all'incendio con interventi integrativi delle parti mancanti. Nel secondo caso viene proposta una ricostruzione "in stile" fondata su una lettura dei documenti fotografici ed il progetto esecutivo è stato sviluppato in continuità con le scelte costruttive del progetto di appalto concorso e del definitivo.

*b) Realizzazione dei lavori.*

La visita presso le opere ha evidenziato una piena attività di cantiere, una buona organizzazione delle lavorazioni, la coerenza tra le indicazioni del piano di sicurezza e le misure realmente adottate e, infine, l'avanzamento delle opere con uno scostamento rispetto al programma dei lavori minimale, dipendente dal difficoltoso trasporto del materiale in cantiere.

*c) Stato del contenzioso.*

Le varie vicissitudini sviluppatesi nell'ambito della prima procedura di appalto - concorso, che ha visto il succedersi di due imprese con proposte progettuali ed esecuzioni diverse, hanno portato all'attivazione di due diversi contenziosi uno dei quali si è estinto per rinuncia di parte attiva. Il Commissario delegato, in virtù dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 152/96 sulla possibilità di declinare la competenza arbitrale, ha esercitato tale facoltà ex articolo 47 del DPR n. 1063/62, avanti al Tribunale di Venezia, per il risarcimento dei danni causati dall'inadempimento dell'appaltatore.

*d) Evoluzione dell'intervento al secondo semestre.*

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

*Capitolo 10*

L'acquisizione e l'esame degli stati di avanzamento, ordini di servizio, varianti, ha messo in evidenza che nel corso dei lavori sono state proposte ed approvate due varianti per modifiche migliorative emerse in fase costruttiva, ovvero derivanti da un più preciso rilievo della situazione esistente che interessano, tra l'altro, anche le facciate esterne.

Nel settembre 2002 è maturata la prima scadenza intermedia prevista dal contratto e, a seguito di verifica a cura della direzione lavori, è emerso che la produzione del cantiere è risultata superiore a quella prevista dal cronoprogramma dei lavori.

Conclusivamente, nello sviluppo del rinnovato procedimento, a seguito di risoluzione del contratto con il precedente appaltatore e nuovo appalto, non sono emerse significative criticità; l'esame dei procedimenti sottoposti ad accertamento ispettivo ha evidenziato che le problematiche che hanno accompagnato l'iter realizzativo dell'opera ad oggi sembrano superate ed i lavori procedono speditamente.

L'Autorità, nei propri compiti di vigilanza, proseguirà l'attività ispettiva con particolare riguardo all'evoluzione delle problematiche sopra trattate, tenendo in conto che la realizzazione delle opere è in fase conclusiva.

**Teatro alla Scala  
di Milano**

Significativi elementi di interesse, sempre riferiti a problematiche connesse alla fase della progettazione, sono emerse anche con riferimento alla ristrutturazione del complesso del Teatro alla Scala.

Nel 1999 il comune di Milano approvava un progetto preliminare di ristrutturazione, con l'intento di trovare una soluzione alle molteplici problematiche in tema di sicurezza che già da anni ne condizionavano l'uso. Il progetto contemplava il restauro della parte anteriore al palcoscenico del teatro, con la totale conservazione dell'impianto e delle strutture "piermariniane", nonché la completa demolizione e ricostruzione della parte dell'edificio retrostante lo stesso.

L'intervento veniva finanziato con fondi del bilancio comunale per una somma complessiva di 108 miliardi di vecchie lire ed inserito nell'elenco annuale dei lavori dell'anno 2001; veniva quindi dato seguito