

Infine, un'ulteriore perizia di variante tecnica e suppletiva, relativa alla zona monumentale, all'area servizi ed ai relativi impianti tecnologici, è stata approvata con Delibera della Giunta Comunale n. 1870 del 30 luglio 2004; la variante, scaturita sia da prescrizioni della Soprintendenza per interventi di restauro conseguenti a rinvenimenti imprevisti, sia da disposizioni impartite dal Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, sia dalla necessità di apportare miglioramenti progettuali nell'interesse dell'amministrazione, ha comportato un maggiore importo netto dei lavori di € 5.607.922,67.

In definitiva l'importo contrattuale (lavori al netto del ribasso del 25,538% più oneri di sicurezza) risulta pari ad € 53.130.252,87, a fronte di un importo di aggiudicazione pari ad € 37.016.870,43, con un incremento quindi del 43,5%.

Il quadro economico complessivo dell'intervento, oltre che nell'importo dei lavori, ha subito ulteriori incrementi per maggiori spese che hanno riguardato la sorveglianza e la sicurezza dell'immobile, per l'attuazione di un presidio - 24 ore su 24 - del fabbricato, con personale adeguatamente preparato di ditta privata, nonché per un presidio antincendio affidato al Comando provinciale dei Vigili del Fuoco.

E' da evidenziare, infine, come alcune ditte abbiano chiesto di poter intervenire nei lavori, in qualità di *sponsor*, con fornitura ed eventuale posa in opera di materiali e prodotti dalle stesse commercializzati, senza alcun corrispettivo economico e ai soli fini di un ritorno di immagine. Ciò ha generalmente consentito di poter migliorare la qualità dell'opera con riduzione dei costi.

Nel corso dei lavori si è instaurato un contenzioso con l'A.T.I., che ha comportato un ulteriore incremento economico.

Le maggiori richieste economiche dell'A.T.I. si sono incardinate soprattutto nella ridotta produttività, determinatasi per circostanze ed esigenze impreviste e per la conseguente necessità di acquisire preventivamente il parere della Soprintendenza sulle diverse lavorazioni, nonché su aspetti di dettaglio.

Con Delibera della Giunta Comunale n. 2332 del 19 ottobre 2004 è stata approvata la proposta di bonario componimento delle riserve, formulata dalla Commissione all'uopo nominata ai sensi dell'art. 31 *bis* della legge n. 109/94 e s.m.i., con la quale è stata riconosciuta all'A.T.I. la somma di € 7.819.295,03 (IVA esclusa).

Allo stato, l'Autorità sta esaminando nel dettaglio le circostanze che hanno determinato le maggiori spese e le conseguenti modifiche apportate al progetto.

Emerge, in particolare, l'opportunità di approfondite valutazioni circa tre aspetti:

- completezza delle progettazioni in relazione alle successive prescrizioni della Soprintendenza ed effettiva imprevedibilità delle modifiche apportate;
- tempi nel rilascio di pareri e nulla-osta da parte della Soprintendenza;
- effettiva misura dei maggiori oneri, conseguenti alle problematiche emerse, sull'attività lavorativa.

Quanto al primo aspetto, sembra aver pesato particolarmente il fatto che il Teatro ha svolto la propria attività fino quasi all'inizio dei lavori, per cui non sarebbe stato possibile effettuare saggi adeguati per conoscere l'effettiva consistenza di alcuni elementi, quali, a titolo esemplificativo, il sottofondo del pavimento della sala teatrale o i marmorini sotto le tinteggiature.

Al riguardo, si osserva che, pur tenendo conto della particolarità del caso, la legge quadro sui lavori pubblici pone l'attendibilità e completezza del progetto quale elemento centrale del procedimento; in modo particolare le problematiche del restauro sono state, invece, ricondotte principalmente alla fase esecutiva, tra l'altro nella particolare condizione derivante dal fatto che la data di riapertura delle attività, ponendosi quale elemento irrinunciabile in quanto indice del successo dell'intervento, escludeva ogni possibile sospensione, anche parziale, dei lavori.

Da esaminare attentamente è, inoltre, la circostanza che - stante la procedura di appalto integrato - l'A.T.I., con la redazione delle varianti, è

intervenuta nella progettazione in modo significativo; infine, appare ancora da verificare, sulla base dei documenti tecnici e contrattuali, l'eventuale responsabilità della stessa in relazione alle carenze del progetto, in quanto soggetto estensore dell'esecutivo.

Per quanto attiene al secondo aspetto (ritardo nel rilascio di pareri e nulla-osta), alcune note della Soprintendenza richiamano sopralluoghi e verbali, finalizzati a definire gli interventi di restauro.

In linea di massima, peraltro, appare auspicabile, nel caso di un intervento monumentale curato da un'amministrazione preposta alla tutela del bene diversa dalla Soprintendenza, cui spetta l'alta sorveglianza, il coinvolgimento diretto nella fase della progettazione esecutiva della Soprintendenza stessa, al fine di evitare prescrizioni in corso d'opera che avrebbero potuto già essere impartite in fase progettuale.

Le considerazioni di cui sopra si collegano strettamente al terzo aspetto, che attiene al contenzioso instaurato dall'appaltatore per la ridotta produttività.

Il costo del personale operaio e direttivo, presente in cantiere ma ritenuto in parte improduttivo, non potendosi esplicitare, per effetto delle circostanze impreviste e dei ritardi sui pareri, una piena produttività, ha costituito la spesa maggiore nel accordo bonario.

Deve rilevarsi come tale criterio, in assenza di particolari attenzioni e cautele, di fatto viene ad alterare in modo significativo il rapporto contrattuale stazione appaltante - appaltatore, ribaltando sulla prima il rischio imprenditoriale; ciò in particolar modo nei casi, quale quello in esame, di un intervento complesso, aggiudicato con notevole ribasso sul prezzo a base d'asta.

Le questioni sopra richiamate (ritardo in corso d'opera nel rilascio di pareri e nulla-osta degli organi preposti; maggiori oneri per circostanze che hanno impedito all'appaltatore una piena produzione) appaiono, tra l'altro, degni di un approfondimento generale, come pure il tema delle sponsorizzazioni, fenomeno rilevato in questo intervento e, in generale, nella realizzazione di interventi seguiti con attenzione dai media.

Teatro  
Petruzzelli  
di Bari

Il primo lotto dei lavori di restauro del Teatro Petruzzelli, di proprietà privata, è stato appaltato mediante pubblico incanto dalla Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio della Puglia, sulla scorta di un progetto esecutivo redatto dall'amministrazione con l'apporto di consulenze specialistiche individuate con gara ad evidenza pubblica.

I lavori appaltati concernono principalmente il consolidamento delle strutture ed il restauro completo del *foyer*. Con un precedente intervento finanziato con fondi pubblici era già stata ricostruita, a cura dei proprietari, la cupola della sala teatrale, crollata dopo l'incendio.

L'Autorità, preso atto delle problematiche riportate dalla stampa, ha ritenuto opportuno avviare accertamenti relativi ai lavori di restauro.

I primi effettivi lavori di ricostruzione sono stati realizzati dai proprietari, in esecuzione di un finanziamento di circa quattro miliardi di lire, erogato direttamente agli stessi dalla Presidenza del Consiglio con decreto del 14 settembre 1994; i lavori hanno riguardato principalmente la rimozione delle macerie e la ricostruzione delle coperture crollate.

L'attuale intervento, che vede quale stazione appaltante la Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio della Puglia, è stato reso possibile dall'art. 4 della legge n. 444 del 15 dicembre 1998, che ha disposto la concessione di un contributo di 16 miliardi di lire per la ricostruzione del Teatro (6 miliardi per l'anno 1998 e 5 miliardi per gli anni 1999 e 2000); un ulteriore finanziamento di 4 miliardi di lire è stato ottenuto con D.M. 23 marzo 2001 *ex lege* n. 662/96.

Per la redazione del progetto generale di restauro è stato incaricato personale della Soprintendenza, che ha svolto la funzione di ente - coordinatore del progetto; in considerazione della complessità della progettazione, che ha richiesto l'apporto di professionisti specializzati in specifiche discipline (impiantistica, acustica, sicurezza e consolidamento statico) non presenti nell'organico della Soprintendenza, in data 18 gennaio 2000 sono stati pubblicati bandi per la selezione di detti professionisti, quindi individuati ed incaricati a seguito della procedura concorsuale.

La direzione dei lavori è svolta da personale della stessa Soprintendenza.

La progettazione dell'intervento, valutato complessivamente in lire 62.600.000.000 circa, è stata sviluppata in tre livelli di progettazione: un preliminare generale, un definitivo generale ed un esecutivo di 1° stralcio.

Il progetto esecutivo ha individuato degli ambiti specifici riguardanti scavi e strutture per ospitare impianti, consolidamenti strutturali ed il restauro completo del *foyer*.

I lavori sono stati affidati mediante pubblico incanto, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi del comma 1 *ter* dell'art. 21 della legge n. 109/94, introdotto dall'art. 7 della legge 1 agosto 2002 n. 166; aggiudicatario è risultato il Consorzio Recupero Patrimonio Artistico, che ha offerto un ribasso del 18,50% sull'importo a base di gara, migliorato a € 6.355.458,14, e pertanto un importo di € 5.179.698,38, oltre € 311.040,60 per oneri della sicurezza.

I primi accertamenti effettuati a partire dalla fine del 2003 hanno posto in evidenza le criticità, che si richiamano di seguito, per le quali l'Autorità è intervenuta, chiedendo alla stazione appaltante di valutare ed attivare i possibili interventi correttivi.

1. *Consegna dei lavori in assenza di piena disponibilità del cantiere e previsione di un premio di accelerazione.*

Stante la non totale disponibilità dell'immobile, la stazione appaltante ha proceduto, in data 13 maggio 2003, ad una consegna parziale dei lavori.

Come stabilito dal Capitolato Speciale d'Appalto, la data legale della consegna, per tutti gli effetti di legge o regolamento, è quella dell'ultimo verbale di consegna parziale; il contratto ha, inoltre, successivamente introdotto il riconoscimento di un premio di accelerazione all'appaltatore per l'esecuzione della totalità dei lavori in un tempo inferiore a quello contrattualmente stabilito di 600 giorni.

Era, quindi, evidente il rischio, per il protrarsi del termine definitivo della consegna, di un ingiustificato ed inutile onere economico, in assenza di una effettiva celerità esecutiva; al riguardo, l'Autorità è intervenuta, già in

occasione della prima visita ispettiva, chiedendo alla stazione appaltante ed al Consorzio affidatario dei lavori, l'impegno per una rimodulazione delle attività, finalizzata alla definizione dei termini contrattuali di esecuzione dei lavori.

L'Autorità ha, altresì, censurato, con deliberazione n. 106 nell'adunanza del 9 giugno 2004, la ingiustificata introduzione *ex post* di un premio di accelerazione per l'anticipata ultimazione dei lavori dopo l'affidamento, evidenziando anche come tale previsione avrebbe dovuto essere presente in sede di gara, costituendo un elemento condizionante l'offerta.

La stazione appaltante ha recepito le sollecitazioni dell'Autorità, pervenendo alla consegna definitiva dei lavori in data 26 aprile 2004 (apportando alcune modifiche all'intervento in relazione al protrarsi della indisponibilità di alcuni locali) e, contestualmente, rideterminando il tempo utile per l'ultimazione, tenendo conto della percentuale dei lavori già eseguiti.

La data di ultimazione dei lavori ha subito una traslazione dalla data del 1 gennaio 2005, inizialmente prevista, al 18 maggio 2005 e, per effetto della sospensione dei lavori, di cui si dirà appresso, ulteriormente prorogata.

#### *2. Precedente intervento eseguito dai proprietari*

Un finanziamento pubblico di 4 miliardi di lire, erogato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha consentito l'esecuzione ad opera dei proprietari di un primo intervento, con il quale, principalmente, è stata ricostruita la cupola della sala teatrale.

In relazione al primo intervento, ad opera dei proprietari con finanziamento pubblico, gli ispettori hanno evidenziato la immediata necessità di provvedere urgentemente alla definizione dei collaudi, in particolare dello statico, attese le problematiche in tema di sicurezza.

Più in generale, è stato rilevato - oltre alla opportunità di verificare la correttezza delle procedure seguite in relazione alle prescrizioni normative di cui all'art. 2 della legge n. 109/94 - come rimanesse irrisolto il problema relativo alla individuazione del soggetto competente ad approvare il

collaudo dei lavori, con tutte le conseguenze connesse all'atto approvativo, tenuto conto dell'obiezione della Soprintendenza circa la limitazione della propria competenza solo ai fini del controllo ai sensi della legge n. 1089/1934.

A seguito dell'intervento dell'Autorità sono state attivate le procedure di collaudo.

### *3. Incarichi di progettazione*

Per la redazione del progetto generale di restauro è stato incaricato il personale della Soprintendenza che ha svolto la funzione di coordinatore del progetto; in considerazione della complessità della progettazione ha richiesto e ottenuto l'apporto di professionisti specializzati in altre discipline (impiantistica, acustica, sicurezza e consolidamento statico) non presenti nell'organico della Soprintendenza.

La richiamata Deliberazione del Consiglio dell'Autorità n. 106 del 9 giugno 2004 ha posto in evidenza come le modalità di affidamento degli incarichi di progettazione abbiano di fatto determinato un duplice frazionamento, sia suddividendo la progettazione, di per sé unitaria, in più componenti specialistiche, sia considerando solo successivamente l'importo complessivo dell'intervento, eludendo di fatto le disposizioni di cui all'art. 17, comma 10, della legge n. 109/94 e del D.Lgs. n. 157/95.

Pur prendendo atto delle giustificazioni della stazione appaltante, che ha evidenziato la limitatezza del finanziamento e l'iniziale non piena consapevolezza di dover intervenire in modo organico sull'intero edificio, stante anche la proprietà privata dello stesso, l'Autorità ha ritenuto di verificare nel seguito se tale circostanza possa determinare maggiori oneri.

### *4. Procedura di appalto dei lavori.*

La stazione appaltante ha usufruito della possibilità, introdotta dalla legge n. 166/02, di procedere a pubblico incanto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con la richiamata deliberazione n. 106 del 9 giugno 2004 il Consiglio ha posto in evidenza i limiti della procedura adottata e le modalità di applicazione della stessa nella specifica circostanza.

In particolare, il bando ha richiesto soluzioni migliorative essenzialmente attinenti alle stesse soluzioni progettuali (demolizione o meno della struttura dei palchi, impermeabilizzazione delle rocce in fondazione, definizione del restauro del *foyer*), che avrebbero dovuto già caratterizzare il livello di definizione del progetto posto in gara.

In tal modo la Commissione giudicatrice del pubblico incanto, assegnando un peso rilevante all'indagine conoscitiva, ha ulteriormente privilegiato soluzioni migliorative derivanti da un affinamento delle indagini e dalle conseguenti scelte progettuali, piuttosto che attinenti alla componente tecnologica, la cui prevalenza è richiamata dalla norma quale elemento giustificativo per procedere all'incanto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 21, comma 1 *ter*, della legge n. 109/94 e s.m.i.).

Il Consorzio risultato aggiudicatario ha potuto, quindi, trarre vantaggio dal fatto di essere presente ed operante sull'immobile, in quanto esecutore del primo intervento ad opera dei proprietari; le soluzioni tecniche prospettate in sede di offerta, che hanno determinato l'affidamento dei lavori allo stesso, pur in presenza di ribasso inferiore ad altri partecipanti sono, infatti, conseguenti ad analisi puntuali difficilmente attuabili da altri concorrenti per carenza di tempo e di impalcature installate.

Circa la soluzione migliorativa presentata dal Consorzio aggiudicatario in sede di gara relativa ai palchi, gli ispettori dell'Autorità hanno anche evidenziato alla stazione appaltante la necessità di acquisire il parere preventivo del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, atteso che lo stesso risulta essersi espresso sul progetto a base di gara, che prevedeva la demolizione e completa ricostruzione dei palchi, mentre l'intervento in atto contempla la conservazione della vecchia struttura, con rinforzi puntuali della stessa.

Al riguardo, la Soprintendenza ha comunicato di aver attivato la conseguente richiesta.



5. *Problematiche derivanti dall'affidamento di uno stralcio dei lavori.*

Il concetto di funzionalità del lotto appaltato, che perviene alla fruibilità della sola area del *foyer*, è apparso di fatto inappropriato, se non nell'ottica del completamento del restauro nella sua interezza.

Al riguardo, la stazione appaltante ha recentemente fornito notizie circa il finanziamento di ulteriori € 20,8 milioni, che consentirà di completare il restauro.

Il finanziamento è di competenza della Regione Puglia per € 6,5 milioni (fondi CIPE), della Provincia di Bari per € 5 milioni, del Comune di Bari per ulteriori € 5 milioni e dello Stato (fondi derivanti dal gioco del Lotto) per € 4,3 milioni circa.

La Soprintendenza sta attualmente approntando il progetto esecutivo, fruendo degli stessi tecnici dell'amministrazione e degli stessi professionisti esterni, già redattori del progetto definitivo generale e del progetto esecutivo del primo stralcio.

L'intervento è stato caratterizzato da una prima fase di non completa disponibilità dell'immobile; la situazione, successivamente risolta, anche a seguito di sollecitazioni dell'Autorità, ha però determinato un rallentamento dei lavori e la conseguente iscrizione di riserve da parte del Consorzio.

In corso di esecuzione si sono, poi, evidenziate circostanze che hanno determinato la redazione di una perizia di variante e suppletiva, approvata con decreto dirigenziale n. 4 del 20 settembre 2004.

La variante è derivata da varie circostanze, tra cui il rilevamento di sottoservizi interrati nell'area intorno al Teatro, non rilevabili dalle planimetrie fornite dagli enti (Enel, Amgas, Telecom, Acquedotto Pugliese...); la necessità di avviare il previsto trattamento di impermeabilizzazione del banco roccioso di fondazione per zone limitate con la creazione di "setti di sbarramento"; il rinvenimento di vani e cavità impreviste; la fragilità di alcuni strati superficiali del terreno; eccetera.

La variante ha comportato un maggiore importo dei lavori, al netto del 18,50% di ribasso, di € 910.796,62, pari al 17% circa dell'importo contrattuale, e la definizione di 69 nuovi prezzi.

Il progetto, con le modifiche della suddetta perizia che, come riportato, contiene anche limitate integrazioni alla soluzione di recupero dei palchi, introdotta dal progetto offerta, è stato trasmesso al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, per il parere di competenza.

Successivamente alla redazione della perizia sono subentrate ulteriori difficoltà, in quanto è stato accertato un inquinamento del terreno per effetto di olii minerali (conseguente alla precedente localizzazione di una stazione di servizio), che ha imposto una sospensione dei lavori sull'area interessata; per definire i provvedimenti da adottare la stazione appaltante ha attivato contatti con i vari soggetti interessati (Comune, quale proprietario del terreno, Provincia, A.R.P.A., proprietari del teatro ecc...). Tale sospensione ha determinato, come si è detto sopra, un ulteriore slittamento della data di ultimazione dei lavori.

A tutto il 4° S.A.L. (lavori eseguiti alla data 16 giugno 2004) il Consorzio Recupero Patrimonio Artistico, esecutore dei lavori, ha avanzato riserve sul registro di contabilità, attinenti a ritardata produzione per indisponibilità di alcune aree, per un importo di € 688.685,00. L'Autorità ha sollecitato il responsabile del procedimento affinché valuti l'ammissibilità e la fondatezza delle riserve ai fini dell'eventuale attivazione della procedura di cui all'art. 31 *bis* della legge n. 109/94.

Un'indagine di particolare interesse effettuata nel corso del 2004 ha riguardato il *Piano di completamento della bonifica e recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli (Na)*, un'area ex-Italsider.

Il CIPE, con delibera del dicembre 1994, ha approvato il "Piano di recupero ambientale", per una spesa complessiva di circa 340 miliardi di lire, per la cui realizzazione sono intervenuti finanziamenti pubblici, nazionali e comunitari.

L'area interessata dall'intervento era utilizzata:

- per circa 185 ettari come cockeria, altiforni e acciaieria (considerata a rischio per la presenza di metalli pesanti e sostanze organiche);
- per circa 20 ettari per produrre manufatti contenenti amianto;

Lavori di  
bonifica  
dell'area  
industriale  
ex Ilva  
di Bagnoli

- per circa 6 ettari e mezzo dalla Fondazione IDIS-Città della Scienza *ex* Federconsorzi;
- per circa 6 ettari e mezzo dalla Cementir S.p.A.

Alla fine del 1996 risalgono i primi interventi per il risanamento dell'area, a cura della Soc. Bagnoli S.p.A., con soci l'Ilva (proprietaria degli impianti) e l'IRI (proprietaria dei suoli).

A luglio 2001 erano pressoché esauriti i finanziamenti erogati e a dicembre dello stesso anno il Comune di Napoli ha acquisito la proprietà delle aree oggetto dell'intervento di risanamento e bonifica e è subentrato nelle attività di bonifica, nei contratti di lavoro e nei finanziamenti già in corso. Il 18 febbraio 2002 il Comune di Napoli ha costituito la società di trasformazione urbana (STU) denominata Bagnolifutura S.p.A., che il 30 aprile 2002 è subentrata ufficialmente nella gestione delle attività di bonifica alla Bagnoli S.p.A.

Successivamente (a luglio 2002) è stato redatto un nuovo piano di completamento e a luglio 2003 è stato siglato l'accordo di programma tra Ministero dell'Ambiente, Regione Campania, Comune di Napoli, Commissario di Governo, Autorità Portuale e Bagnolifutura S.p.A. con cui, fra l'altro, si stabilisce che l'onere previsto a carico dello Stato deve intendersi fisso anche in caso di variazione dei lavori.

L'approccio di verifica è stato effettuato mediante un piano suddiviso in tre "ambiti".

Nel primo ambito, quello dei lavori di bonifica a cura della Bagnoli S.p.A., il piano di intervento è risultato formulato in assenza di una adeguata caratterizzazione dei suoli e senza il supporto di specifiche analisi del suolo e sottosuolo.

Il modesto approfondimento progettuale e il sopravvenire di nuove norme da applicare in materia ambientale hanno comportato l'esaurimento delle risorse finanziarie senza aver completato i lavori di bonifica. Ciò ha anche ostacolato la liquidazione della rata finale del finanziamento pubblico.

L'Autorità, fra l'altro, ha evidenziato che:

- sarebbe stato necessario attivare le operazioni di bonifica sulla base di un progetto generale di maggior definizione, con una più puntuale stima delle risorse necessarie e una concreta programmazione delle attività;
- le esigenze di modifiche realizzative ed economiche rispetto al "Piano" approvato avrebbero dovuto trovare tempestiva formalizzazione nella redazione ed approvazione di una variante al Piano Cipe ed essere sottoposte all'esame dei competenti organi istituzionali;
- occorreva rimuovere le cause ostative alla formulazione della relazione finale da parte del Comitato di Coordinamento ed Alta Sorveglianza (creato specificamente per Bagnoli) e, quindi, procedere alla chiusura dell'intervento.

Successivamente, il Comitato ha formulato la relazione finale. Nonostante ciò, l'intera vicenda non appare ancora definita, restando aperto il rapporto contrattuale ed economico tra la Bagnoli S.p.A. ed il Ministero delle Attività Produttive che ha evidenziato la necessità di procedere d'intesa con il Comune di Napoli, subentrato nell'attività di bonifica.

L'Autorità, preso atto delle problematiche, seguirà l'evolversi delle stesse sollecitando le amministrazioni e gli enti competenti alla definizione del procedimento.

Nel secondo ambito, quello dei lavori di demolizione (€ 4.252.704,23 a base d'asta) a cura della Bagnolifutura S.p.A. l'accertamento effettuato dall'Autorità ha evidenziato, in particolare, l'esistenza di quattro varianti in corso d'opera, significative rispetto alle previsioni del progetto, con un conseguente maggior importo rispetto a quello contrattuale di circa il 10%.

Nel terzo ambito, quello dei lavori di bonifica e risanamento ambientale, a cura della BagnoliFutura S.p.A. (€ 50.980.725,00 a base d'asta), vanno annoverate le seguenti opere:

- demolizione e smontaggio delle strutture industriali;
- smaltimento delle materie prime e dei residui di lavorazione ancora presenti nel sito;
- caratterizzazione geochimica del sito;

- messa in sicurezza di strutture da conservare;
- bonifica dei suoli;
- bonifica delle acque sotterranee.

Partendo dalle informazioni geochimiche fornite dai 2.000 sondaggi eseguiti e dalle indagini per caratterizzare i terreni, il ciclo di bonifica è stato attuato con la movimentazione di masse di materiale (circa 2,4 milioni di tonnellate) da vagliare, trattare e, quindi, da portare a discarica o da riutilizzare in sito. Contemporaneamente è stata svolta l'attività di decontaminazione delle acque del sottosuolo, mediante emungimento e trattamento delle stesse.

L'appalto (misto di servizi e lavori con prevalenza di questi ultimi) è stato aggiudicato, sulla base del progetto definitivo, con il ribasso del 19,8118%.

Le risultanze dell'accertamento dell'Autorità hanno posto in luce:

- la non oggettiva connotazione dell'appalto e conseguenti carenze nella specificazione dei requisiti di qualificazione delle imprese partecipanti; ciò ha evidenziato l'opportunità di fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per una interpretazione uniforme circa i requisiti di qualificazione negli appalti misti;
- la carenza di validazione del progetto definitivo posto a base di gara, nonché la non puntuale quantificazione di alcune attività dell'appalto;
- la mancata disponibilità di aree di discarica, che potrebbe portare una dilazione del termine di ultimazione delle opere;
- l'assenza di un quadro economico completo dell'appalto, che contempli anche le somme a disposizione (IVA e spese generale).

Sono stati, inoltre, acquisiti elementi in merito al contenzioso insorto sulla proprietà dei suoli dell'ex Italsider e dell'ex Eternit. Il T.A.R. Campania, in data 18 maggio 2005, ha annullato gli atti con cui il Comune di Napoli, in forza delle previsioni della legge finanziaria n. 388/02, ha acquisito i suoli con una procedura atipica non corrispondente né ad un provvedimento di espropriazione, né ad un contratto di compravendita. La Bagnolifutura ha

presentato ricorso al Consiglio di Stato chiedendo come prima fase la sospensione della sentenza del citato T.A.R.

L'ulteriore attività ispettiva sarà, quindi, indirizzata a sollecitare interventi correttivi da parte della stazione appaltante per quanto attiene alle carenze sopra evidenziate, nonché a monitorare lo sviluppo dei lavori, anche in relazione all'evoluzione del contenzioso sulla proprietà delle aree *ex Italsider* e *ex Eternit*.

**Il riassetto  
organizzativo  
del Servizio  
Ispettivo**

Come accennato in precedenza è stata di recente approvata la riorganizzazione del Servizio Ispettivo considerando che la sua attività si esercita su due livelli di vigilanza:

1. sulle procedure adottate dalle stazioni appaltanti dalla fase della programmazione a quella conclusiva del collaudo.
2. sulle S.O.A. e sulle attestazioni che rilasciano alle imprese;

I due livelli di vigilanza hanno un diverso potere di intervento:

- indiretto sulle procedure adottate dalle stazioni appaltanti (l'Autorità a conclusione degli accertamenti effettuati non può intervenire direttamente sulle stazioni appaltanti, ma solo invitarle ad un riesame dei provvedimenti ed eventualmente, ove del caso, segnalare gli esiti degli accertamenti alle competenti Procure regionali della Corte dei conti e/o alle competenti Procure della Repubblica).
- diretto nei confronti del sistema di qualificazione (potere di autorizzazione, potere di revocare l'autorizzazione e di revocare le attestazioni);

In tal senso, la consolidata giurisprudenza ha previsto da parte dell'Autorità un potere di "regolazione" sulle stazioni appaltanti e un potere "forte" sul sistema di qualificazione delle imprese.

Per l'espletamento delle due funzioni di vigilanza si è ritenuto di organizzare il servizio in due "aree" principali:

- A) accertamenti e indagini ispettive in relazione a tutte le fasi procedurali previste dall'Ordinamento dei lavori pubblici;
- B) attività di controllo, vigilanza e regolazione del sistema di qualificazione delle imprese di costruzione in tutti i suoi aspetti.

Per quanto riguarda l'area A la principale novità è la costituzione di un ufficio con il compito di:

- "attività di filtro" delle segnalazioni e/o richieste esterne di interventi quale che ne sia la provenienza;
- individuazione delle indagini d'ufficio;
- rapporti con l'Osservatorio.

Per quanto riguarda l'area "B", i punti principali sono condizionati dalla necessità di garantire per l'anno 2005 un controllo massiccio sulle attestazioni.

Conseguentemente, è previsto che cinque uffici ispettivi siano impegnati a tempo pieno nel controllo delle attestazioni.

Ulteriori linee di attività si riassumono come segue.

- Creazione di un *data base* del servizio ispettivo che prioritariamente catalogherà le diverse comunicazioni che le S.O.A. inviano all'Autorità (quali: cessioni di azioni, modifiche organico minimo S.O.A., modifiche del consiglio di amministrazione, rescissioni contrattuali, cessioni di ramo di azienda, etc.). Queste informazioni non sono oggi presenti nel *Casellario informatico* in quanto non previste dall'articolo 27 del D.P.R. n. 34/00. Tuttavia è necessario catalogarle su base informatica per studiare insieme omogenei di fenomeni.
- Analisi dei fenomeni emergenti. La funzione di vigilanza comporta necessariamente che alcune tematiche vadano approfondite soprattutto, ma non esclusivamente, in relazione al vigente sistema di qualificazione delle imprese. Approfondimenti da effettuare per la loro rilevanza esterna con uniformità della trattazione e con la necessaria tempestività che richiede la rilevanza del fenomeno.

## CAPITOLO 4

### L'attività sanzionatoria

Il procedimento sanzionatorio, ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione, ha per presupposto le seguenti ipotesi previste dalla legge:

- a) rifiuto od omissione, senza giustificato motivo, da parte delle stazioni appaltanti, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità, ovvero produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4, commi 6 e 17, della legge quadro;
- b) mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara, per appalti di lavori, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, del possesso dei necessari requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;
- c) mancata prova, da parte dei concorrenti a gare per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, in combinato disposto con l'art. 63 e con l'art. 70 del D.P.R. n. 554/99 e s.m.i., rispettivamente, per appalti di servizi di importo inferiore a 200.000 DSP e pari o superiore a tale importo, del possesso dei necessari requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

In entrambi i casi l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti.

Nella *tabella 4.1* che segue viene riportato il numero dei procedimenti attivati nel 2004 dietro segnalazione delle fattispecie *sub a)* e *sub b)*.

| Procedimenti sanzionatori                         | Istruiti nel 2004               |                                 | Archiviati senza audizione | Definiti con decisione del Consiglio dopo audizione |          |
|---|---------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---|----------|
|   | Segnalazioni pervenute nel 2004 | Segnalazioni pervenute nel 2003 |                            | Archiviazione                                       | Sanzione |
| Ex art. 4, commi 6 e 17, legge quadro             | 122                             | 142                             | 98                         | 62  | 104      |
| Ex art. 10, c. 1 <sup>quater</sup> , legge quadro | 148                             | 82                              | 67                         | 77  | 86*      |

\* Fra questi procedimenti, conclusi con l'irrogazione di sanzione, in 14 casi, accertata la falsità nelle dichiarazioni, si è proceduto all'iscrizione di apposita annotazione nel *Casellario informatico*.