



Ministero dello Sviluppo Economico  
Il Commissario ad Acta ex art. 86 L. 289/02

Prot. N. 26.932 /FDA/DF/df

Roma, - 7 APR. 2017

**Al Parlamento Italiano:**

Presidenza della Camera dei Deputati  
Palazzo Montecitorio  
Piazza Montecitorio  
**00186 - R O M A**

Presidenza del Senato della Repubblica  
Piazza Madama  
**00186 - R O M A**

All'A.N.A.C.  
Via Marco Minghetti, 1  
**00187 - R O M A**

Al Ministro per le Infrastrutture e Trasporti  
per il tramite dell'Ufficio di Gabinetto  
Piazzale di Porta Pia, 1  
**00162 - R O M A**

**Oggetto:** Commissario ad Acta ex L. 289/02 art. 86 e L. 97/14 .  
**Rapporto semestrale n. 7 al 31.3.2017:** Relazione sull'attività svolta e sull'entità dei lavori ancora da eseguire e rendicontazione contabile.

E, p.c.

Senato della Repubblica  
8^ Commissione LL.PP., Comunicazione e  
13^ Commissione Territorio e Ambiente  
Piazza Madama  
**00186 - R O M A**

Camera dei Deputati  
8^ Commissione Ambiente, Territorio e LL.PP.  
Palazzo Montecitorio  
Piazza Montecitorio  
**001868 - R O M A**



Al Ministro dello Sviluppo Economico  
per il tramite dell'Ufficio di Gabinetto  
**S E D E**

Al Ministero dello Sviluppo Economico  
Direzione Generale Incentivi alle Imprese  
**S E D E**

Ancor prima di riferire sulle attività svolte ed in corso, di documentarle e di segnalare le criticità più significative nell'ambito della gestione commissariale attualmente in essere, risulta indispensabile un chiarimento di carattere generale sulla nomina, sulla permanenza o meno al 31.12.17 e sulla stessa eventualità di anticipata e volontaria cessazione del sottoscritto connessa con la maturanda presentazione ufficiale delle proprie dimissioni.



Non soltanto una parte della stampa, ma anche quanto risultante da dibattiti parlamentari e politici, rendono le condizioni operative di questo Ufficio ancor più gravose ed inconciliabili con la necessità di un impegno notevolissimo ed impossibile se non profondamente motivato.

Affermazioni circa l'esistenza di un "Commissario fantasma", circa la sussistenza di ritardi storici, circa costi gestionali inaccettabili e così via colpiscono la dignità di chi lavora e soprattutto la verità dei fatti.

Ma soprattutto sono affermazioni riferite da qualche giornale circa i proibitivi costi dell'Ufficio Commissariale, circa la "sottrazione" di tali risorse a popolazioni ferite da un terremoto devastante a dare l'immagine del Commissario come di un cinico profittatore delle disgrazie altrui, ed a provocare lo sdegno – e qui mi fermo – del sottoscritto.

E' chiaro che un solo dubbio in proposito sarebbe sufficiente per le immediate dimissioni da Commissario al quale peraltro spetta anche il compito di difendere e proteggere l'immagine dei propri più stretti collaboratori.

E siccome, pur se in maniera subdola ed indiretta, come sopra detto, si sarebbe affermato in aula alcuni giorni fa qualcosa di molto simile da parte di qualche parlamentare, si era concretizzata nel sottoscritto l'ipotesi di dimissioni con richiesta di attivazione delle procedure di subentro, da formalizzare già in questa sede.

Tale volontà al momento è tuttavia venuta meno grazie al sostegno ricevuto non soltanto dal territorio più direttamente interessato all'attività Commissariale, ma anche dalle dichiarazioni pubbliche di fiducia da parte di rappresentanti qualificati delle istituzioni, pure riportate sulla stampa.

Resta tuttavia l'esigenza di provvedere per tempo alla individuazione del Soggetto<sup>1)</sup> che subentrerà a far data dall'1.1.2018 alla struttura del sottoscritto.

Si ribadisce che la complessità della materia e la mole della documentazione da trasferire non potranno consentire tempi troppo contenuti ad evitare perdite di conoscenze, per non compromettere procedure ancora in corso e soprattutto per non rallentare l'intera attività dell'Ufficio.

Si chiede pertanto con l'occasione di voler organizzare un efficace piano per il passaggio di consegne, capace di non interferire con la fase operativa.

<sup>1</sup> E' prevedibile che, stante la varietà e la natura delle attività Commissariali possa essere necessario individuare anche più di un soggetto. Una delle ragioni che avevano portato alla istituzione dell'Ufficio va probabilmente ricercata proprio nella necessità di concentrazione di compiti alquanto variegati.

Non si può tuttavia, in linea generale, tacere su alcune vere e proprie fantasie, quali la sostituzione dell'Ufficio con un Ufficio di Prefettura.

E' davvero sorprendente la confusione che regna sul concetto di emergenza (l'attività Commissariale non è di emergenza ma di completamento di attività nate sotto l'emergenza, abbandonate e recuperate in regime ordinario, ovvero di realizzazione di interventi solo immaginati ma mai finanziati in fase di emergenza), tra emergenza di competenza delle Prefetture (organizzazione di tempestivi soccorsi, collaborazione con la Protezione Civile ecc.) e completamento di opere pubbliche complesse che richiede valide strutture tecniche, tra Commissari straordinari e Commissari ad Acta con riferimento ai rispettivi poteri, tra costi parametrici di Uffici che operano sul Territorio in piena autonomia gestionale ed Uffici che svolgono attività da tavolino, tra stanziamenti, finanziamenti e provenienza di risorse residue ecc.

Le critiche poi sul costo di funzionamento di 100.000 €/anno, nella fattispecie che si tratta, sono risibili, essendo facilmente dimostrabile la sua assoluta insufficienza.

L'esiguità di tali risorse ad esempio impedisce l'affiancamento essenziale di un consulente giuridico diretto, la possibilità di mantenere le attrezzature informatiche acquistate con le medesime spese di funzionamento e di effettuare il necessario approvvigionamento di materiali di consumo ecc.

In altre occasioni se ne è data prova materiale contabile.



Prima di passare ad argomenti altrettanto seri, può essere utile ripetere ancora una volta delle considerazioni “inutili”.

Inutile dire che la presenza del Commissario è quotidiana in Ufficio presso il MiSE con orari desumibili dalle timbrature che effettua come ogni funzionario dipendente ministeriale, che la sua reperibilità è 24h/24h anche nei giorni festivi, che i corposissimi archivi sono testimonianza materiale di una attività intensa, che alcuni fondamentali risultati sono inconfutabili ecc.. E ciò a prescindere dai rendiconti sull’aggiornamento dell’attività che il Commissario produce con cadenza bimestrale per il MiSE, con cadenza semestrale per Parlamento, ANAC e MIT, con cadenza annuale per la Corte dei Conti ecc. ecc., a parte i monitoraggi trasmessi dalla Struttura secondo le disposizioni di legge.

Inutile dire che ritardi calcolati da qualcuno in 37 anni corrispondono ad affermazioni solo provocatorie e strumentali: per il caso della realizzazione della importante Viabilità Lioni – Grottaminarda del costo di 430 M€, oggetto delle maggiori critiche, il primo finanziamento è intervenuto solo nell’anno 2013 (70 milioni di €), e non 37 anni fa!

Inutile dire che l’Ufficio Commissariale ha completato importanti lavori realizzati solo in parte ed in modo discontinuo per miliardi di lire, ma rimasti incompiuti ed abbandonati per anni soprattutto in Basilicata, ha riprogettato e recuperato opere ormai ricoperte dalla boscaglia, gallerie e viadotti pericolanti ecc.

Inutile dire che tali ultime opere dette “completamenti infrastrutturali” (comprendenti la ricognizione di 71 progetti, il loro, a seconda dei casi, recupero, adeguamento, affidamento, messa in esercizio, chiusura contabile ecc.) siano sostanzialmente concluse con le medesime risorse risalenti all’anno 1997 senza nessuna richiesta di ulteriori finanziamenti, grazie a strategie legittime ed efficaci.

Inutile dire che il costo della gestione dell’Ufficio (spese di funzionamento), completamente autonomo anche per la fornitura di materiali ed apparecchiature, è di € 100.000/anno pure provenienti da risorse economizzate dallo stesso Commissario sulle stesse suddette dotazioni risalenti all’anno 1997.

Inutile dire che il compenso per il Commissario di € 65.000/anno sia pari a circa un terzo del compenso di un Direttore Generale pur gestendo una miriade di attività connesse al completamento e circa 550 miliardi di € in termini progettuali e finanziari.

Inutile dire che un costo di 100.000€/anno corrisponde, a fronte dei pagamenti effettuati ad esempio nell’anno 2016, a 500€ per ogni 100.000€ spesi (o se si vuole, 5 € ogni mille pagati nell’anno)

Inutile ancora dire che offendono l’impegno e la professionalità dei collaboratori più stretti del Commissario critiche a volte irresponsabilmente mosse per disinformazione o peggio, e che creano volontà di disimpegno e demotivazione.

Inutile dire che al momento non si sono verificati incidenti, contenziosi, oneri accessori, spese impreviste ecc., bensì recuperate risorse con transazioni e strategie progettuali ecc..

Inutile dire che il sottoscritto ha invocato da sempre la individuazione di una Amministrazione subentrante, sottolineando la necessità di un idoneo passaggio di consegne e quindi di un tempo congruo per definirle (di almeno qualche mese) e mai ha perorato la causa della propria permanenza.

Inutile dire che il sottoscritto si è dichiarato in ogni possibile occasione immediatamente disponibile per audizioni, convocazioni, ulteriori chiarimenti ecc. in ogni sede titolata.



Ma è sotto l'aspetto pratico ed operativo, ad evitare conseguenze negative sia sotto il profilo sociale che sotto quello economico, che il sottoscritto sottolinea ancora una volta l'assoluta necessità del suddetto passaggio di consegne con idee chiare ed in tempi congrui, ritenendo gravemente rischiosi per l'Amministrazione sia un trasferimento "d'Ufficio" che perdite di tempo in dotte elucubrazioni (quali la sostituzione con un Ufficio Prefettizio), dimenticando che in proposito esiste una Legge chiara, dimenticando che si propone di passare in ordinario una materia che già è gestita di fatto in ordinario, pur se con riferimenti (solo) normativi alla L. 219/81.

Ed infine, come già segnalato in nota 1, c'è da chiedersi se davvero sia possibile il passaggio ad un Ente o se magari le attuali competenze non debbano essere trasferite a più Enti.

Nel contempo tutte le documentazioni vengono dal sottoscritto mantenute in condizioni di massimo ordine ed aggiornamento perché il subentro possa comunque avvenire senza indugi almeno da tale punto di vista.

In definitiva ove si ritenesse di provvedere anche in via anticipata rispetto al 31.12.17 al subentro da parte di altra Amministrazione o soggetto in genere, sarà solo necessario individuarlo per tempo nel rispetto della normativa specifica, al fine di consentire un corretto passaggio di consegne ed a una cessazione ragionata dell'Ufficio Commissariale.

Per concludere va ribadito che la delusione ed il disappunto per giudizi inaccettabili, provenienti da fonti disinformate e speculative, sono stati tuttavia controbilanciati dalle manifestazioni di apprezzamento da parte dei più, convincendo il sottoscritto a non dimettersi immediatamente.

Dopo l'ampia ma necessaria premessa, volta sostanzialmente a rappresentare le difficoltà soprattutto di ordine "morale" che alcuni giudizi ed affermazioni hanno determinato in termini di possibilità di proseguire serenamente nel proprio lavoro, si passa all'esame delle informazioni e degli aggiornamenti che vengono forniti semestralmente giusta L. 97 del 2.7.2014.

Ferma restando la validità di tutti i riferimenti generali forniti con le precedenti Relazioni e da ultimo con quelle al 30.9.2016 ed al 31.12.2016, si ritiene utile modificare le precedenti esposizioni, da un lato sintetizzando alcuni argomenti, dall'altro esponendoli sotto paragrafi specificamente dedicati per una lettura più rapida.

I capitoli principali vengono così elencati:

- 1) Istituzione del Commissario
- 2) Le attività Commissariali
- 3) Lo stato dell'arte
- 4) Le risorse e le spese
- 5) Le problematiche attuali
- 6) Organizzazione dell'Ufficio

#### **1) La istituzione del Commissariato e l'incarico all'ing. Filippo D'Ambrosio**

Con L. 289, art. 86, del 27.12.2002 (Finanziaria 2003), preso atto della necessità di chiudere tutte le pendenze concernenti le attività ex art. 32 L. 219/81 "Terremoto Irpinia" conferite con l'art. 12 comma 1 del D.Lgs. 96 del 3.4.1993 al MICA (oggi MiSE), subentrato all'Agenzia per il Mezzogiorno, veniva istituito un Ufficio Commissariale al quale preporre un soggetto individuato dal Ministro per lo Sviluppo Economico (allora Ministro delle Attività Produttive).



In relazione a riconosciute competenze nella materia per l'esperienza dimostrata nella gestione dei LL.PP., per l'immagine positiva acquisita sul campo sotto il profilo professionale anche a livello nazionale, per la provata affidabilità sotto altri profili, veniva dal ministro nominato "Commissario ad Acta" il sottoscritto, con Decreto del 21.2.2003.

Con d.l. 83/12 convertito nella L. 134/12 veniva quindi stabilita la cessazione dell'Ufficio Commissariale al 31.12.13, prorogata poi però al 31.12.2015 con d.l. 73/14<sup>2)</sup> convertito sotto l'aspetto specifico dalla L. 97/14 che prorogava al 31.12.2016 l'Ufficio medesimo.

Il Decreto Mille proroghe n. 244 del 30.12.16, convertito con la L.19 del 28.2.17, ha infine fissato al 31.12. p.v. detta cessazione.

Il sottoscritto, ove richiesto, mette comunque a disposizione le proprie dimissioni anticipando anche l'attuale scadenza, sottolinea comunque ancora una volta la necessità di provvedere per tempo al subentro in modo di consentire un regolare e ragionato passaggio di consegne delle complesse pratiche tuttora in corso (v. nota 1 che precede).

## 2) Le attività Commissariali

La richiamata L. 289/02 ha correttamente ritenuto di distinguere le incombenze Commissariali connesse con il completamento di lavori rimasti abbandonati per anni per contenziosi contrattuali con il Concessionario (art. 86 co.2) dai lavori che, pur comportando in più occasioni interventi costruttivi, vedevano una prevalenza delle esigenze di chiusura contabile, amministrativa, contrattuale e concessoria, espropriativa, contenziosa ecc. (art. 86 co.1). Tali interventi vanno sotto il nome di "completamenti infrastrutturali"

Al comma 1 del citato art. 86 era inoltre previsto l'incarico al Commissario di realizzare interventi prioritari già individuati ma non finanziati nell'ambito della L. 219/81, art. 32. Tali interventi che si riducono alla sola viabilità Lioni – Grottaminarda, vanno sotto il nome di "completamenti funzionali"

In Campania detta opera prioritaria di cui si dirà nello specifico paragrafo è stata individuata a seguito dei necessari Tavoli tecnici, Conferenze dei Servizi ecc. nella "Lioni – Grottaminarda", poi approvata in tutte le sedi (Consiglio Superiore LL.PP., VIA, Varianti urbanistiche ecc. ecc.).

Di seguito si riportano ad ogni buon conto le principali attività assegnate al Commissario:

- A) interventi di ripristino su opere risultate danneggiate alla data di trasferimento a questo Ufficio, ancora da consegnare agli Enti gestori (c.1 art. 86);
- B) consegna definitiva agli Enti gestori destinatari delle opere una volta collaudate (c.1 art. 86);
- C) progettazione, affidamento, direzione, esecuzione, collaudo di infrastrutture di completamento funzionale di schemi infrastrutturali già attivati ante 28.2.91 comprese tutte le incombenze connesse con le attività espropriative (c.1 art. 86);
- D) progettazione, affidamento, direzione, esecuzione, collaudo dei lavori di completamento infrastrutturale ricompresi nell'ambito di concessioni revocate dal MAP (oggi MiSE) e rimasti abbandonati da anni compresi attività espropriativa residua e contenzioso (c.2 art. 86);
- E) completamento in termini costruttivi ed amministrativi, compresa attività espropriativa incompiuta e contenzioso di tutte le restanti opere pubbliche già di competenza dell'Ufficio B5/DGSAI (v. DM 21.12.2005) con una sola eccezione

<sup>2</sup> L'incarico fu prorogato nel frattempo con d.l. 150/13 al 31.12.14, ma la legge di conversione n. 15/14 cassò il relativo articolo, determinando peraltro problematiche gestionali faticosamente recuperate.



- (prog. 6053) in quanto alla data del 21.2.2003 già in istruttoria la certificazione di collaudo presso il MiSE (c.1 e c.2 art. 86);
- F) organizzazione e funzionamento dell'Ufficio Commissariale (c.3 art. 86 L. 289/02; v. anche art. 49 L. 134/12). Nell'ambito del c.3 art. 86 ricade anche l'incombenza di valutare l'onere derivante dal completamento e di informarne il CIPE.

### 3) Lo stato dell'arte

Si riportano in allegato gli elementi conoscitivi più significativi, aggiornando in sostanza i dati ultimi forniti.

Per non appesantire infatti la presente relazione, si rinvia agli allegati sub1 "Viabilità Lioni - Grottaminarda: intervento di completamento funzionale", sub 2A "Progetti di completamento infrastrutturale con interventi progettuali e costruttivi significativi" e sub 2B "Quadro Generale Progetti art. 86 commi 1 e 2".

Viene altresì riportata una tabella recante gli attuali impedimenti alla chiusura contabile e/o concessoria dei progetti ancora non definiti (all.. 2C).

### 4) Le risorse e le spese

#### Fonti di finanziamento

4.1) I lavori di completamento infrastrutturale di progetti già finanziati ex L. 219/81 art. 32 (n. 71) sono stati ultimati in Campania ovvero sono ultimati o in corso di ultimazione in Basilicata senza alcuna richiesta di ulteriori risorse rispetto a quelle residue, per il complesso dei medesimi progetti, all'anno 1997.

Si ritiene di poter chiudere il "pacchetto" addirittura con una economia finale.

L'importo complessivo trasferito al Commissario ammonta ad € 102.018.596,07 di cui spesi al 31.3.2017 circa 67 milioni di €.

4.2) I lavori di completamento funzionale sono finanziati in parte dallo Stato, in parte dalla Regione Campania (v. Accordo Stato/Regione 1.8.2008).

Il totale di progetto di 430M€ dovrà essere sostenuto per 150M€ dallo Stato e per 280M€ dalla Regione.

All'attualità sono stati spesi circa 20 milioni di €.

#### **Finanziamento Regionale**

A parte i primi 2,5M€ + 2,5M€ di cui appresso, le risorse vanno fatte risalire allo stanziamento di cui alla Del. CIPE 62/2011 per 220 milioni di €, all'attualità oggetto di finanziamento (a partire dal 2015) per 161.435.990 giusta D.G.R. 446 del 2.8.16.

A tutt'oggi sono stati finanziati in migliaia di €:

- 2.500 erogati sulla c.s. 3250 per avvio progettazione nella misura ridotta di 2.400K€
- 2.500 " " " per avvio espropri
- 161.435.990 finanziati per gli anni 15 ÷ 18 di cui:



- 60 M€ contrattualizzati per il 1° lotto 2° stralcio 1° costruttivo ed erogati limitatamente alla 1^ erogazione di 6.000.000€ sulla c.s. 3250 in data 16.11.17
- 101 M€ circa da contrattualizzare ma attualmente in corso di perfezionamento e comunque all'esame del Commissario per approfondimenti vari.

Pertanto restano da finanziare 53.564.010 sulla citata Del. CIPE 62/11 ed ancora da stanziare 55M€ a carico Regionale.

#### **Finanziamento Statale**

A tutt'oggi sono stati finanziati 70M€ di cui erogati 24.548.000 sulla c.s. 3250.

E' in corso di richiesta il 3° acconto.

Restano da stanziare e da finanziare da parte dello Stato 80M€.

#### **5) Le problematiche attuali**

La evidente complessità e varietà delle attività Commissariali determina la necessità di articolare sotto capitoli diversi le eventuali differenti problematiche.

##### **5.1) Lavori di completamento infrastrutturale**

I relativi 71 progetti <sup>3)</sup> ricadenti nelle regioni Campania e Basilicata di cui si dirà nel seguito (v. all. sub. 1 e sub 2A e 2B) aggiornando notizie già ampiamente oggetto delle precedenti Relazioni, sono stati sostanzialmente conclusi con esito del tutto positivo e senza alcun onere aggiuntivo per lo Stato.

Si rileva tuttavia che:

- a) per 13 progetti (v. all. sub 2C), parte in Campania, parte in Basilicata, non è stato tuttavia possibile procedere alla chiusura contabile o concessoria per la sussistenza di contenziosi nei confronti del MiSE, tutti sorti ante nomina del Commissario. Trattasi tuttavia di provvedimenti essenzialmente formali, essendo tutti i lavori ultimati, collaudati, consegnati, in esercizio.  
L'Ufficio è in possesso di tutti i necessari elementi per poter concludere in via definitiva non appena possibile.
- b) La situazione espropriativa trasferita al Commissario, del tutto caotica ed incompleta per le vicende che hanno portato la materia a vari passaggi istituzionali con trasferimenti "a volume" e "a peso" e non a singola pratica, ha comportato una onerosissima ricognizione da considerare forse ancora incompleta, stante il numero enorme di particelle da individuare, eventualmente frazionare, volturare ecc. e di Ditte interessate al pagamento interrotto per anni delle indennità, dei saldi ecc.  
L'Ufficio Commissariale ha definito all'attualità migliaia di particelle con oltre 600 transazioni con altrettante Ditte e ne ha in istruttoria altre centinaia (v. all. 3).  
E' stata tuttavia da subito impostata la procedura tecnico/amministrativa/economica che ha consentito ad oggi di avere un unico contenzioso contro il Commissario (che peraltro ha visto il ricorrente soccombere in primo grado) <sup>4)</sup>.  
I risparmi ottenuti sono risultati essenziali per consentire il completamento di lavori altrimenti impossibile.

<sup>3)</sup> Come si dirà nel seguito quattro di detti progetti con significativi interventi costruttivi, sono stati articolati per ragioni tecnico/finanziarie in 9 interventi distinti.

<sup>4)</sup> Restano fermi ovviamente ancora i contenziosi non conclusi, attivati nei confronti del MiSE (o di precedenti Amministrazioni) e comunque ante istituzione Ufficio Commissariale che, come detto, bloccano alcune attività commissariali.



Ma soprattutto va considerata la notevolissima economia ottenuta in tanti anni per aver proceduto a moltissimi frazionamenti, a registrazioni, a volture, trascrizioni a favore della P.A. senza alcun onere a carico della stessa<sup>5</sup>.

Sotto lo specifico aspetto ancora molto lavoro deve essere portato avanti, ma nessuna problematica operativa si intravede al momento, a parte questioni connesse con le aree demaniali, peraltro a giudizio del sottoscritto risolvibili solo con un provvedimento legislativo, provvedimento già proposto con gli Uffici della DGIAI ma a tutt'oggi non preso in considerazione dal legislatore.

Una amministrazione con personale idoneo per specifica professionalità e numero potrebbe accelerare certamente i tempi, ma presumibilmente con costi non solo burocratici ma anche amministrativi enormemente superiori a quelli Commissariali<sup>6</sup>.

- c) Il completamento dei lavori può considerarsi sostanzialmente avvenuto.  
Come ben evidenziato nel seguito restano soltanto da completare il recupero – in corso – di un Viadotto (Farenga) con sollevamento campate “scivolate” per giunta in curva a seguito di abbandono per contenzioso ecc. ad inizio anni '90; il recupero – con gara in corso – di altro Viadotto (Ficocchia); la pannellatura Galleria (Montenuovo) con gara in corso; piccoli interventi di sistemazione idraulica e/o di viabilità per ricostruzione tratturi e simili, lavori già tuttavia affidati per cottimi; la progettazione di svincolo (Muro Lucano), pure in corso.  
Tale ultimo intervento ha subito notevoli ritardi per la difficoltà di localizzazione sul territorio, essendo irrealizzabile la soluzione progettuale trasferita a suo tempo al Commissario.  
Quando finalmente con (ultima) Conferenza dei Servizi ne veniva individuata l'esatta posizione, l'ANAC, appositamente interessata<sup>7</sup> con riscontro non condiviso dal sottoscritto, si esprimeva contro il requisito di complementarietà di detto svincolo.
- d) Anche la consegna delle opere collaudate è intervenuta da parte dell'Ufficio in tutti i casi possibili in testa alle Amministrazioni aventi titolo all'esercizio.  
Attualmente (per la parte statale) è in corso il trasferimento in via provvisoria anticipata all'ANAS dell'importante asse Nerico – Muro Lucano di cui allo specifico capitolo nel seguito.  
Le preliminari operazioni di statizzazione (e di declassamento di una tratta della attuale Via Appia) sono state sollecitate da tempo dal sottoscritto e risultano attualmente pure in corso.
- e) Piccoli interventi localizzati vengono risolti di volta in volta dal personale dell'Ufficio e dai funzionari avvalsi del Provveditorato OO.PP. di Puglia e Basilicata – poi inglobato nel Provveditorato Campania e Molise, Puglia e Basilicata – che svolgono sostanzialmente tutte le funzioni operative (Direzione Lavori, certificazioni di regolare esecuzione, assistenza e sorveglianza, misura e contabilità, sicurezza in fase progettuale ed esecutiva, espropriazioni, affidamento lavori con gare pubbliche e/o cottimi, incarichi

<sup>5</sup> I soli risparmi ottenuti nel settore corrispondono a molte volte 100.000€/anno, ed è certo che solo una struttura Commissariale agile (ed efficiente) poteva pervenire a tale risultato.

<sup>6</sup> Altra circostanza da tenere presente, almeno da parte di coloro che semplificano le cose demolendo le strutture senza avere idea alcuna di cosa ricostruire, riguarda il ritorno “in ordinario” con l'eliminazione dell'Ufficio Commissariale. Si rammenta che dovrebbe comunque restare la gestione con la “lex specialis” 219/81 (che non rende tuttavia straordinaria l'attuale gestione che ordinaria è già) a meno di non voler reintrodurre l'IVA ecc. ecc. I critici a priori dovrebbero informarsi non solo sull'attività Commissariale ma anche sulle leggi che la regolano.

<sup>7</sup> Con quesito n. 21.722 del 2.7.15 il sottoscritto chiedeva all'ANAC se un'opera, prevedibile perché necessaria sotto il profilo infrastrutturale/territoriale, ma non definibile perché di non prevedibile localizzazione, una volta individuata rientrasse tra le opere complementari.

L'ANAC a giudizio del sottoscritto in modo precipitoso (anche se dopo qualche mese di tempo) rispondeva per la non complementarietà, né riscontrava successive osservazioni del sottoscritto. Ciò ha determinato e determinerà notevoli ritardi nell'esecuzione, sempre a giudizio di chi scrive, in ossequio ad un principio in base al quale il rigore di principio supera l'interesse pubblico in una visione restrittiva delle leggi, che ovviamente vanno applicate, ma “con giudizio”.



professionali specialistici, liquidazioni e pagamenti, istruttorie certificazioni e monitoraggi ecc.)<sup>8)</sup>.

Il solo costo di tali funzioni se date all'esterno avrebbe comportato ovviamente costi pari a 100.000€/anno moltiplicati per "qualcosa". Ma in questa sede interessa segnalare che questo Ufficio oltre a provvedere direttamente e senza ulteriori finanziamenti ad importanti consolidamenti di pendii, sistemazioni di frane intervenute post 1997 ed a significativi lavori idraulici pure non previsti, ha effettuato studi geognostici, indagini specialistiche, monitoraggi topografici, piezometrici ed inclinometrici che ha fornito alla Regione ed a tutti gli Enti pubblici che ne avessero fatto richiesta.

In alcune zone (vedi in particolare in località "Raicelle" di Muro Lucano) occorrono infatti importanti e non troppo differibili interventi di recupero ambientale su vasta scala, certamente al di fuori delle competenze Commissariali.

Problematiche in termini di stabilità potrebbero infatti sorgere negli anni a venire ove non si provveda per tempo. Prioritari sono a giudizio del sottoscritto gli interventi di arginatura del Torrente Malta che corre al piede del movimento franoso, interventi di competenza Regionale ove non Statale di notevole impegno. L'Ufficio Commissariale ha comunque provveduto intanto a realizzare le necessarie opere a protezione della strada.

## **5.2) Lavori di completamento funzionale**

Unico intervento ricadente in tale fattispecie è il progetto di viabilità Lioni – Grottaminarda, pure descritto nel seguito, che nell'immaginario collettivo sembra quasi essere l'unica incombenza affidata al Commissario (v. All. 1).

Il sottoscritto viene infatti generalmente individuato come il "Commissario della Lioni-Grottaminarda", ma è evidente come tale definizione sia assai limitativa, pur trattandosi dell'opera più impegnativa finanziariamente tra quelle di competenza Commissariale.

Le gravi problematiche che attualmente riguardano tale progetto, vengono appresso suddivise tra gli stralci costruttivi in cui viene distinto il progetto esecutivo generale in base alle risorse di volta in volta disponibili.

Attualmente sono in corso di lavoro su finanziamento del MIT un primo stralcio del 1° lotto (indicato come secondo nella del. CIPE 27/12) per 70 milioni di € di progetto, e su finanziamento della Regione Campania un secondo stralcio del medesimo 1° lotto per 60 milioni di € di progetto.

Dalla medesima Regione è stato altresì finanziato un ulteriore importo per circa 101 milioni di € non ancora contrattualizzato, anche per le problematiche nel seguito indicate.

### **5.2.1) Primo stralcio del I° lotto – tratta funzionale Frigento – Villamaina**

Le difficoltà maggiori riguardano al momento proprio tali lavori.

Ad oggi la produzione è in grave ritardo ed a fronte di 18 milioni di € realizzati su € 62.840.019 di lavori compresi oneri concessionario e sicurezza, il tempo contrattuale ha scadenza nell'agosto p.v. a seguito peraltro di una prima proroga.

<sup>8</sup> E' evidente che detto personale scelto e selezionato, che opera per giunta part-time, debba avere delle motivazioni personali in termini di coscienza del proprio ruolo di dipendente pubblico, e non motivazioni economiche. I componenti della struttura Commissariale (sette funzionari MiSE part-time ed uno a tempo pieno) sono stati esclusi dall'anno 2012 anche da un Progetto Finalizzato che prevedeva compensi tra 400 e 3000€/anno, grazie proprio alla falsa ed ipocrita applicazione di un principio di spending review, già peraltro ampiamente e da tempo applicato dal sottoscritto. La riduzione da 300.000 a 100.000€/anno ha portato anche a questo e la reazione generale di fronte alle critiche riportate da alcuni giornali, ove non ridimensionate, avrebbe portato non solo alle dimissioni del sottoscritto.



### 5.2.2) Le Riserve. La “confusione operativa”. Il caso del Collaudatore statico

Si è inoltre innescato un pesante contraddittorio tra questa Amministrazione ed il Consorzio Infr.Av. Concessionario di committenza, recentemente sfociato nell'iscrizione da parte di quest'ultimo di riserve per 20 milioni di € circa<sup>9</sup>).

Pur se iscritte in maniera del tutto generica ed a giudizio del sottoscritto irrituale, le responsabilità mosse nei confronti dell'Amministrazione riguardano essenzialmente

- 1) ritardi nella misurazione e contabilizzazione dei lavori;
- 2) ritardi e contraddittorietà in materia di autorizzazioni al subappalto;
- 3) ritardi nel rilascio delle autorizzazioni sismiche per motivi diversi, tra i quali la vacatio per vari mesi della figura del Collaudatore statico.

Tutte responsabilità, a giudizio del Concessionario, attribuibili alla inefficienza gestionale dell'Amministrazione.

Per il rispetto che si deve all'autonomia del D.L. e del RUP, non viene sollevata alcuna considerazione in questa sede dal sottoscritto, che si riserva tuttavia di esprimersi una volta acquisite le relative relazioni.

E' tuttavia evidente che ove dovesse essere riconosciuta la pur minima fondatezza alle domande in questione occorrerebbe ragionare ed assumere determinazioni tempestive e concrete.

### 5.2.3) La richiesta di proroga

Oltre ad una assai timida richiesta di sospensione dei lavori, certamente insussistente sia in relazione alle produzioni comunque possibili, sia in relazione alla imprevedibilità della durata della vacatio del collaudatore statico che in effetti rappresenta una figura essenziale nell'economia di lavori così importanti e complessi, il Concessionario ha avanzato richiesta di proroga all'agosto 2019, poi aggiornato al dicembre 2019.

Sembra di poter dire che sussistano gli elementi per la concessione di un tempo ulteriore rispetto alla data di ultimazione attuale, fermo restando che l'esame della eventuale proroga e quello delle riserve non debbano essere collegabili e non debbano poter creare vantaggi indiretti alla controparte.

Con l'occasione va sottolineato che il sottoscritto sollecitò ripetutamente al Provveditorato con numerosa corrispondenza la soluzione della questione connessa con la nomina del collaudatore statico, in effetti molto ritardata poiché condizionata da imprevedibili circostanze contingenti e particolari.

Anche in questa circostanza non è corretto che il sottoscritto, in attesa delle valutazioni di competenza di D.L., RUP e del Provveditorato competente, esprima le proprie convinzioni, poiché potrebbero essere considerate come un tentativo di influenzare la libera espressione di ogni altro parere.

<sup>9</sup> La pretestuosità della quantificazione del danno è evidente *ictu oculi*, ove si mettano a confronto la produzione effettiva ed il costo di impresa che tale produzione avrebbe comportato, per giunta in assenza di sospensioni. Ciò non toglie nonostante l'entità, che la riserva in sé non desti al momento particolare preoccupazione in sé, ma rappresenti invece un motivo di prudenza nei confronti dell'opportunità di sottoscrivere in questa fase nuovi contratti.



#### **5.2.4) Secondo stralcio del I° lotto – Trattata (costruttiva non funzionale) tra Frigento e Grottaminarda**

La situazione è nei fatti analoga alla precedente pur se di portata diversa essendo iniziati i lavori nel 2016 a seguito di consegna a fine anno 2015.

L'avanzamento dei lavori è modesto così come i rimborsi per indennità espropriative.

Anche per tale stralcio il Concessionario lamenta insufficienza gestionale dell'Amministrazione.

#### **5.2.5) La contrattualizzazione di nuovi stralci**

Come detto la Regione Campania ha finanziato ulteriori 101 milioni circa di progetto.

Sono stati definiti i relativi stralci in un 3° stralcio (per circa 94M€) del 1° lotto ed in un 1° stralcio (per circa 7M€) del 2° lotto.

Come noto l'intero primo lotto è di competenza Infr.Av., il secondo di competenza Infr.sud.

Entrambi i Concessionari pressano il sottoscritto per la relativa contrattualizzazione, anche con toni a volte inadeguati.

A parte alcuni adempimenti propedeutici non del tutto perfezionati, ma essenziali per il seguito di competenza, a cura essenzialmente della Stazione Appaltante (Provveditorato) che impediscono nei fatti la contrattualizzazione<sup>10)</sup>, risulta evidente il rischio che correrebbero le Pubbliche Amministrazioni finanziatrici.

La sottoscrizione dei contratti in argomento potrebbe quasi certamente indurre analoghe pretese questa volta da parte di entrambi i Concessionari, e vanificare il grande sforzo pubblico per realizzare una importantissima viabilità trasformandolo in una eventuale richiesta di risarcimento di danni, veri o presunti che siano.

Il sottoscritto, predisposti tutti gli atti possibili a vantaggio di tempo, e premesso quanto sopra, non intende comunque procedere nelle attuali condizioni ad alcuna contrattualizzazione.

In caso contrario si potrebbero solo esporre Stato e Regione Campania ad un inutile ed irresponsabile esborso di denaro pubblico.

Necessitano in buona sostanza in linea più generale importanti elementi di valutazione ancora mancanti, dalle relazioni sulle attuali riserve, alla riorganizzazione della struttura operativa per la misura e contabilità dei lavori (v. Commissariale n. 26.287 del 27.1.17 all'ADS e quindi da essa all'AGS)<sup>11)</sup>, mentre la problematica connessa all'assenza del collaudatore statico appare ormai superata.

<sup>10</sup> Per il 3° stralcio 1° lotto il sottoscritto, che ha comunque approvato i relativi lavori ed il conseguente quadro di spesa, è tuttora in attesa di verifiche SOA, di comunicazioni su antimafia, di altri chiarimenti ripetutamente sollecitati al Provveditorato avvalso.

Per il 1° stralcio 2° lotto, mancano tuttora anche gli adempimenti ex art. 71 co.3 DPR 554/1999.

<sup>11</sup> Non si pensi tuttavia che tale riorganizzazione, con particolare riferimento alla misura e contabilità, corrisponda al riconoscimento anche indiretto di una qualche pretesa del Concessionario. Infatti le eventuali carenze in tal senso darebbero solo diritti in termini di eventuali interessi e non certamente per danni significativi alla produzione.



Nel caso di azioni da parte dei Concessionari nei confronti del sottoscritto sarà cura del sottoscritto medesimo darne tempestiva informativa anche in relazione alle eventuali determinazioni che volessero essere assunte nelle sedi titolate a farlo.

## 6) Organizzazione della Struttura Commissariale

La Struttura Commissariale si articola in primo luogo in un Ufficio composto dal Commissario, da sette funzionari MiSE part-time (Ufficio di Salerno, uno dei quali oltre ad importanti compiti di Direzione dei lavori svolge le funzioni di Coordinamento dell'Ufficio), più un funzionario MiSE a tempo pieno (Ufficio di Roma) per il coordinamento delle segreterie, con presenza continua e costante presso il sottoscritto e la reperibilità praticamente senza soluzioni di continuità.

Per le attività di Stazione Appaltante, tra le alternative di legge che ne prevedevano l'individuazione nel Provveditorato ovvero nella Provincia competenti per territorio, il sottoscritto operò la prima scelta oltre che per la tradizione e stabilità della struttura decentrata del Ministero e quindi di valenza nazionale, anche per evitare eventuali effetti da modificazioni di carattere politico.

Da sottolineare che tale organizzazione ha funzionato in maniera del tutto soddisfacente nella Regione Basilicata con il personale del Provveditorato Puglia e Basilicata (poi confluito nel Provveditorato Campania e Molise), dove sono stati realizzati gli importanti interventi infrastrutturali altrove descritti<sup>12</sup>.

Problemi organizzativi sono invece sorti nella regione Campania in relazione proprio ai lavori della Viabilità Lioni – Grottaminarda, tanto da portare a rendere non facili i rapporti tra Commissario e Provveditorato.

In particolare vengono sollevati i seguenti rilievi nei confronti di tale gestione.

### 6.1) Particolare farraginosità della Struttura nel suo complesso

Sostanzialmente la Struttura pubblica che governa detta viabilità è composta dall'Ufficio Commissariale di cui sopra, dalla Stazione Appaltante (Provveditorato), dal RUP, dalla Direzione dei lavori.

Per la verità ognuna di tali articolazioni ha i propri precisi compiti che mai dovrebbero interferire o sovrapporsi.

Ma l'aspetto meno condivisibile di una diagnosi che concluda per una certa pesantezza e farraginosità della organizzazione gestionale, si concretizza ove fosse il Provveditorato in primis a lamentarsene, Qui va opposta l'osservazione che il sottoscritto si è avvalso con specifica Convenzione risalente all'anno 2009 dello stesso Provveditorato come Stazione Appaltante giusta art. 33 D.Lgs. 163/06 e quindi titolare di tutte le relative attività.

L'assenza della disponibilità a seguito di interpello dichiarata dal Provveditore pro-tempore per l'incarico di Direttore dei lavori, comportava necessariamente la nomina di un professionista esterno da parte del sottoscritto<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Va detto che anche i lavori di completamento infrastrutturale in Campania (prog. 6063 e prog. 6064) furono condotti con l'avvalimento del Provveditorato Campania e Molise in maniera assolutamente soddisfacente.

<sup>13</sup> L'incarico esterno era peraltro auspicabile essendo assai improbabile trovare le necessarie competenze per i lavori in esame presso la P.A., a parte la necessità di presenza quasi fissa sui lavori e la reperibilità che ne consegue.



Anche la richiesta regionale, principale finanziatrice dei lavori, di un proprio RUP veniva accolta dal medesimo Provveditorato e decretata dalla Regione senza alcuna intromissione del sottoscritto, non avendone titolo.

In più tutto il personale prescelto per le restanti attività, inclusa la Commissione di Collaudo, è stato giustamente e liberamente individuato dal Provveditore, avendone il sottoscritto solo preso successivamente atto nel rispetto della normativa in materia.

Non sembra davvero che si possano attribuire al Commissario appunti per miopia gestionale, né sembra di poter condividere alcuna sovrapposizione o interferenza di ruoli essendo ciascuno autonomo e complementare agli altri.

Nel merito invece occorre dire che la lettura della fitta corrispondenza intercorsa sulla efficienza operativa dimostra la sentita necessità di modificare qualcosa<sup>14</sup>).

Della nomina del Collaudatore statico subentrante al precedente dimissionario si è già detto.

### **6.2) Mancato pagamento dell'incentivo al personale**

Tale effettiva situazione, lamentata dallo stesso Provveditore, costituisce in qualche modo reale giustificazione alle demotivazioni del personale del MIT addetto ai lavori ed a varie istanze di dimissioni.

Ma anche in questo caso sono le stesse disposizioni e circolari ministeriali ad escludere, almeno nel caso in esame, tale possibilità.

Controverse e contraddittorie sono spesso anche le interpretazioni delle norme da parte di varie Sezioni della Corte dei Conti, ma alquanto paradossali sono alcune conclusioni del MIT che, a giudizio del sottoscritto, non distingue i ben diversi rapporti contrattuali tra obbligazioni di mezzi ed obbligazioni di risultato, creando peraltro sperequazioni ingiustificabili tra dipendenti pubblici e liberi professionisti nell'espletamento del medesimo incarico.

Tutto quanto sopra è stato sottoposto dal sottoscritto (solo dal sottoscritto!) all'ANAC (v. commissariale n. 24.658 del 28.7.16), che tuttavia pur sollecitata per l'importanza del caso nell'economia dei lavori, non ha dato riscontro a mesi di distanza.

La mancanza assoluta di un supporto giuridico<sup>15</sup>, come già segnalato, rende particolarmente gravoso il compito del sottoscritto che può basarsi solo sulla propria esperienza e sullo studio, senza però alcuna conferma nemmeno in prima approssimazione delle proprie convinzioni o interpretazioni.

### **6.3) Vacatio del Collaudatore statico**

Il Collaudatore statico occupa una posizione fondamentale nell'ambito della stessa struttura organizzativa Commissariale e si è già accennato alle conseguenze di un lungo periodo di vacatio di tale figura.

<sup>14</sup> Tali considerazioni non devono indurre a ritenere riconoscibile alcuna pretesa in proposito da parte del Concessionario, non essendo riconducibili ad alcun danno in termini di attività produttive, fatta salva prova contraria.

<sup>15</sup> La riduzione delle spese di funzionamento ad € 100.000 ha comportato la cessazione di una importante consulenza legale. La superficialità e la "arroganza" di tale riduzione è stata oggetto di numerose lagnanze da parte del sottoscritto per la ridotta garanzia da poter dare all'Amministrazione in termini giuridici e legali. Ma nulla da fare e ad oggi qualcuno ritiene che anche i 100.000€/anno costituiscano un costo eccessivo nell'attuale configurazione organizzativa, dimostrando una totale incapacità di valutazione.



Ne caso specifico tra le dimissioni del precedente collaudatore e la nomina del nuovo sono intercorsi circa sei mesi, ma gli effetti negativi sotto il profilo operativo sono stati molto più estesi.

Si conferma la posizione del sottoscritto critica in relazione alle modalità delle dimissioni che si rintraccia nella fitta corrispondenza sull'argomento.

### CONCLUSIONI

La vastità della materia trattata dal Commissario non consente una informativa di dettaglio ricognitiva su ogni incombenza, né la possibilità di fornire tutti i relativi commenti ad ogni Relazione.

E' la lettura integrata delle Relazioni prodotte in ogni anno che consente tuttavia di comporre pienamente il mosaico delle attività espletate e delle criticità eventuali.

Si aggiunga che Relazioni bimestrali che consentono un aggiornamento molto significativo, sono costantemente prodotte per il MiSE, mentre sotto il profilo contabile viene redatto un rendiconto annuale completo alla Corte dei Conti sulla contabilità speciale<sup>16</sup>.

IL COMMISSARIO AD ACTA  
(Ing. Filippo D'Ambrosio)

### Allegati:

- All. 1 Viabilità Lioni – Grottaminarda – Stato dell'arte, scheda pagamenti 1° stralcio, corografia schematica, elenco subappalti, elenco autorizzazioni sismiche
- All. 2A Progetti di completamento infrastrutturale con interventi progettuali e costruttivi significativi
- All. 2B Quadro Generale Progetti art. 86 commi 1 e 2
- All. 2C progetti di completamento infrastrutturale ancora non definibili per ragioni essenzialmente di contenzioso con il MiSE
- All. 3 Stralcio elenco transazioni espropriative e relative economie

<sup>16</sup> Come ampiamente descritto in precedenti relazioni il Commissario gestisce due distinte contabilità: la speciale n. 3250 a controllo successivo e la ordinaria 2244 a controllo preventivo.