

- Edilizia sanitaria ed ospedaliera;
- MOSE di Venezia;
- TAV (tratta ferroviaria Torino-Lione - nodo ferroviario di Bologna - tratta ferroviaria Roma-Napoli);
- Nuovo Palazzo di Giustizia di Firenze;
- Società trasporti automobilistici (S.T.A.) di Roma;
- Grande Raccordo Anulare di Roma;
- Ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria;
- Ponte sullo Stretto di Messina;
- Grandi Teatri (La Fenice di Venezia - Il Petruzzelli di Bari - La Scala di Milano);
- Lavori di bonifica dell'area industriale *ex ILVA di Bagnoli* (Napoli);

L'indagine sul delicato settore dell'edilizia sanitaria ed ospedaliera è scaturita in seguito all'attivazione di un "Gruppo tecnico permanente" previsto da un protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e il Ministero della Salute al fine di avviare nuove forme e modalità di collaborazione.

... edilizia
sanitaria ed
ospedaliera

In particolare, l'intervento congiunto delle due parti, nel rispetto delle specifiche competenze, è volto a vigilare sui lavori di realizzazione delle opere pubbliche di edilizia sanitaria ed ospedaliera, finanziati *ex art.* 20 della legge n. 67/1988, che presentano gravi ritardi rispetto ai tempi di ultimazione. Un primo elenco di opere da sottoporre ad ispezione è stato predisposto dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della Salute. Da tale elenco, costituito da 20 interventi di importo superiore a € 10.000.000, ne sono stati estrapolati 10, a campione, dislocati su tutto il territorio nazionale, considerando almeno una struttura ospedaliera per ogni regione.

Dalle indagini ispettive effettuate, che si sono concluse nel mese di dicembre 2005, sono emerse le cause che hanno influito negativamente sull'andamento dei lavori. Queste sono connesse a fattori "esterni" non legati alla gestione degli appalti e fattori "interni" da ricollegare, invece, alla gestione dei medesimi.

Tra i primi, vi è la necessità di adeguamento delle strutture ospedaliere ad alcune normative che sono state introdotte nel periodo di

realizzazione dei lavori quali il c.d. "Decreto Bindi" (D.P.R. 14/01/1997 n. 54 - "Norme per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale"), il D.M. 18 settembre 2002 - Approvazione delle regole tecniche di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture sanitarie pubbliche e private e la norma europea EN 737-3 relativa ai gas medicali, entrata in vigore nell'anno 2000, riguardante i requisiti fondamentali per l'installazione, il funzionamento, le prestazioni, la documentazione, le prove e l'accettazione degli impianti di distribuzione dei gas medicali compressi e del vuoto per garantire la sicurezza dei pazienti.

Talvolta, si sono verificati anche cambiamenti "in corso d'opera" nelle politiche sanitarie regionali, con conseguente adeguamento della rete ospedaliera regionale e adeguamento o variazione nelle strutture specialistiche degli ospedali in fase di costruzione.

Infine, altra e non ultima concausa è costituita dalla necessità di adeguamento delle strutture ospedaliere all'evoluzione tecnologica e impiantistica.

Tra i fattori "interni" che hanno comportato ritardi nella realizzazione delle strutture in questione, va innanzitutto sottolineata l'inefficienza da parte delle Aziende Sanitarie ed in particolare degli uffici tecnici preposti, da attribuire a carenza di organico e di competenze tecniche, atteso che l'azione intrapresa dalle stazioni appaltanti non è apparsa sempre ispirata ai principi di economicità, trasparenza e correttezza, richiamati dalla legge n. 109/1994 e s.m.i.

In particolare, i fenomeni e le irregolarità emerse negli appalti esaminati hanno riguardato la tendenza da parte delle stazioni appaltanti ad affidare a professionisti esterni gli incarichi di progettazione ovvero, quando si è fatto ricorso a personale interno all'amministrazione, sono stati affidati diversi incarichi di consulenza per la progettazione medesima, senza, peraltro, l'esperimento di procedure ad evidenza pubblica. In un caso specifico, per la progettazione, si è proceduto al conferimento di incarichi dirigenziali a professionisti esterni con stipula di contratti quinquennali.

Un'altra evidente lacuna è stata riscontrata nella carente definizione dei progetti esecutivi, con particolare riguardo alle campagne di indagini geologiche e geognostiche propedeutiche alla loro definizione, che ha comportato talvolta difficoltà di esecuzione dei lavori da parte delle imprese aggiudicatrici.

Molto frequente è stato il ricorso a perizie di variante da parte delle stazioni appaltanti volte al miglioramento dell'opera ed alla sua funzionalità, che hanno però implicato, in diverse circostanze, modifiche sostanziali al progetto originario; inoltre, parte delle varianti sono state disposte "per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari", circostanze queste che appaiono tra le cause che hanno influito sui ritardi dei lavori.

Quasi tutti i lavori si sono contraddistinti per una elevata conflittualità tra direzione dei lavori ed impresa appaltatrice che ha portato tra l'altro ad accordi per la composizione bonaria delle controversie (con la concessione di proroghe dei termini di consegna dei lavori ed aumento dei costi) ed a rescissioni di contratti nonché alla rinegoziazione di clausole contrattuali.

Infine, va sottolineata l'inerzia delle Commissioni di collaudo, pur regolarmente nominate, nell'effettuare le visite in corso d'opera, nonché il grave ritardo con cui le stesse hanno eseguito le operazioni cui sono state preposte.

L'azione dell'Autorità è consistita nell'accertare la conformità del comportamento dei soggetti alle disposizioni di legge e regolamentari e nell'indirizzare la relativa attività verso obiettivi di pubblico interesse quali il completamento e il funzionamento delle strutture ospedaliere.

Nei casi in cui, invece, è stata riscontrata una palese diseconomicità nell'esecuzione dei lavori, l'Autorità ha provveduto alla segnalazione di cui all'art. 4, comma 9, della legge n. 109/1994 e s.m.i., in relazione all'ipotesi di danno erariale.

Per tutte le opere che sono ancora in fase di realizzazione è stato attivato il monitoraggio per acquisire ulteriori notizie sull'andamento dei lavori. Nell'attività di monitoraggio verrà posta particolare attenzione non

solo a quei casi in cui i lavori sono stati riappaltati, ma anche a quelli in cui l'andamento dei lavori, non ancora ultimati, ha già comportato un notevole aumento dei costi.

Alla luce delle esperienze maturate, si ritiene auspicabile una revisione dell'attuale assetto delle Aziende sanitarie ed ospedaliere con l'introduzione di un comparto tecnico con al vertice una figura dirigenziale posta allo stesso livello degli attuali direttori amministrativo e sanitario, al fine di consentire con pari dignità e responsabilità il migliore confronto tra le diverse componenti dell'unica *mission* del settore: fornire il migliore contributo di assistenza sanitaria ed ospedaliera e di *comfort* all'utenza, particolarmente debole, per ottenere una sempre più ampia tutela generale della salute.

Salvaguardia
ambientale ed
idrogeologica
di Venezia e
del territorio
lagunare ...

Un accertamento sull'attività derivante dalla Convenzione sottoscritta tra il Magistrato alle Acque di Venezia ed il "Consorzio Venezia Nuova" per l'espletamento di studi, progettazione, sperimentazione ed esecuzione di opere finalizzate alla salvaguardia ambientale ed idrogeologica di Venezia e del territorio lagunare è stato avviato dall'Autorità nell'anno 2005. Gli interventi già attuati e quelli previsti dal Consorzio sono orientati secondo le seguenti linee di azione:

- a) la messa in sicurezza dei siti inquinati al fine di conseguire il miglioramento della qualità delle acque lagunari e dei sedimenti;
- b) la difesa ambientale attraverso la protezione e ricostruzione di strutture e *habitat* delle zone umide;
- c) la difesa dalle acque alte attraverso il sopralzo di rive e pavimentazioni;
- d) la difesa dalle acque alte attraverso il sistema MOSE;
- e) la difesa dalle mareggiate attraverso il rinforzo dei litorali e dei moli foranei;
- f) il controllo e la gestione del sistema, con studi, rilievi, monitoraggi, banche dati e informatizzazione.

... modulo
sperimentale
elettromeccanico
(MOSE) ...

L'intervento maggiormente rilevante è rappresentato dal sistema denominato MOSE, principale strumento per il contenimento dell'acqua alta eccezionale nella Laguna di Venezia dovuta alle maree.

Quando il Mare Adriatico produce con la marea l'innalzamento del livello del mare, una paratoia incernierata a 14 metri di profondità si eleva verso l'alto per mantenere la quota massima del livello del mare a 110 cm rispetto allo zero (quota individuata a seguito di valutazioni tecnico-economiche). Tale quota assicurata dal MOSE insieme agli interventi di difesa locale è tale da rendere immune gli abitati della Laguna e la città di Venezia da allagamenti di sorta ed anche dalle acque eccezionali.

Per favorire l'efficienza del sistema MOSE la convenzione con il Consorzio Venezia Nuova ha previsto anche la gestione della struttura per 3 anni dopo la costruzione della stessa.

Lo stato di esecuzione degli interventi oggetto della Convenzione è molto avanzato come si evince dalla *tabella 2.2* riferita al 30 settembre 2005.

Tabella 2.2 - stato di esecuzione degli interventi oggetto della Convenzione

<i>Attività'</i>	<i>Somme Finanziate A</i>	<i>Somme in Convenzione B</i>	<i>Prodotti C</i>	<i>% C/B</i>
<i>Difesa dalle acque alte</i>				
Sistema MOSE	1.335,17	748,14	499,73	67
Difese locali dei centri urbani	898,57	898,57	637,75	71
<i>Difesa dalle mareggiate</i>				
Rinforzo dei litorali	368,03	368,03	330,11	90
Ristrutturazione dei moli foranei	107,86	107,86	107,82	100
<i>Difesa ambientale</i>				
Recupero morfologico	558,08	513,58	378,28	74
Arresto del degrado	788,77	787,27	355,15	45
<i>Progetti speciali/Altre attività</i>				
Allontanamento traffico petrolifero	12,99	12,99	7,84	60
Riapertura valli da pesca	3,85	3,85	3,85	100
Ausili alla navigazione	15,46	15,46	15,22	98
Servizio informativo	102,80	97,72	85,36	68
TOTALE	4.191,58	3.553,48	2.421,12	68

Dal punto di vista economico si può notare che, rispetto alla somme finanziate dallo Stato pari a € 4.191,58 mil. (colonna A), è stato trasferito al Consorzio circa l'85% del loro ammontare (colonna B) e che il Consorzio ha realizzato contratti di esecuzione delle opere per circa il 70 % degli importi di Convenzione (colonna C). La differenza tra gli importi finanziati dallo Stato e quelli trasferiti al Consorzio è dovuta ai tempi tecnici che

intercorrono dalla legge di finanziamento al provvedimento di attribuzione dei fondi al Magistrato alle Acque di Venezia (MAV).

Secondo gli ultimi aggiornamenti in corso di formalizzazione al MAV è stato evidenziato che il sistema MOSE presenta una percentuale di avanzamento lavori corrispondente al 25% circa del progetto generale.

Le ulteriori attività già completate sono riportate nella *tabella 2.3* unitamente alle corrispondenti quantità eseguite dei vari interventi.

Tabella 2.3 – Elenco attività già completate

Attività	Quantità realizzate
<i>Difesa locale dalle acque alte Rialzo di rive e pavimentazioni</i>	
Interventi su rive urbane e sponde lagunari (Superficie totale aree difese)	86 Km (1.190 ettari)
<i>Difesa dalle mareggiate Rinforzo dei litorali e dei moli foranei</i>	
Ricostruzione di spiagge (sabbia impiegata)	45 Km (9,8 mil. di m ³)
Ripristino di dune costiere	8 Km
Rinforzo dei moli foranei	11 Km
<i>Difesa ambientale - Protezione e ricostruzione di strutture e habitat delle zone umide</i>	
Ricalibratura di canali (sedimenti dragati)	150 Km (9 mil. di m ³)
Ricostruzione di velme e barene	928 ettari
Protezione velme, barene e bassifondali	22 Km
Recupero ambientale isole minori	12 isole
<i>Difesa ambientale - Messa in sicurezza di siti inquinati, miglioramento della qualità di acque e sedimenti</i>	
Messa in sicurezza ex discariche (superficie totale aree poste in sicurezza)	5 siti (182 ettari)
Sistemazione sponde canali industriali	11,8 Km
Aree umide di fitodepurazione	2 aree
Raccolta di macroalghe	221.000 m ³

Nel mese di gennaio 2006 è stato effettuato un sopralluogo presso il Magistrato alle Acque di Venezia ed ai cantieri dei lavori maggiormente significativi. Nel corso dell'attività ispettiva si è accertato che i cantieri visitati hanno presentato un significativo grado di organizzazione dei processi produttivi "fuori opera" delle opere idrauliche.

Il Consorzio Venezia Nuova ha informato infine circa una recente messa in mora dell'Italia da parte della Commissione Europea del 13/12/2005 per non aver adottato, con riferimento al progetto delle dighe mobili MOSE, misure idonee a prevenire il deterioramento dell'*habitat* con ripercussioni dannose per gli uccelli. Tale giudizio negativo è stato espresso dalla Commissione Europea, atteso che la frequenza di chiusura delle paratoie mobili, come valutata dalla Commissione ministeriale per il VIA

conclusosi negativamente il 24 dicembre 1998, non dipenderà dal numero effettivo dei superamenti del livello di soglia (110 cm sul livello medio del mare), ma dalla effettiva capacità di previsione in grado di attivare le paratoie che potrà arrivare anche a 40/50 chiusure nel corso dell'anno e per di più concentrate in alcuni periodi.

Quanto agli aspetti formali, le Autorità italiane hanno osservato, in risposta alla C.E., che il decreto di VIA negativa è stato annullato dal T.A.R. Veneto, Sez. I, Sent. n. 1350/2000.

Nel merito della questione invece, le conclusioni della Commissione VIA non sono state considerate tecnicamente condivisibili e attendibili dal Collegio di Esperti Internazionali e dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici il quale, con pronuncia dell'Adunanza Generale, ha espresso la piena validità del progetto con il voto del 26 febbraio 1999.

In sostanza, il Ministro *pro-tempore* dell'Ambiente, con il decreto di VIA negativo, riteneva che l'inaffidabilità delle previsioni mareali portassero all'azionamento delle paratoie almeno 40/50 volte l'anno in luogo delle 4/8 volte ipotizzate nel progetto; quindi le paratoie sarebbero state utilizzate indipendentemente dalle maree stante l'incapacità di prevederne l'entità.

Le Autorità italiane rispondendo alla C.E. hanno invece puntualizzato che le previsioni delle maree sarebbero perfettamente prevedibili e attendibili nei sensi sopra detti ribadendo l'insussistenza di impatti significativi sull'*habitat* della Laguna di Venezia. Hanno inoltre chiarito che la realizzazione del sistema MOSE è prevista per legge (art. 3 legge n. 139/1992) per garantire un interesse nazionale prevalente - la salvaguardia della città di Venezia - di fronte al quale recedono gli obblighi di cui all'art.4, paragrafo 4 della Direttiva 79/409/CEE (direttiva uccelli).

La verifica effettuata ha evidenziato che gli interventi ricordati hanno modificato non poco l'iniziale convenzione tra Magistrato e Consorzio e introdotto significative aperture al libero mercato con obbligo recepito nelle convenzioni di attuare procedure ad evidenza pubblica sia a cura degli enti locali per le difese passive di competenza, sia del Consorzio per la realizzazione delle parti elettromeccaniche del sistema MOSE. Tali

procedure interessano un ammontare di circa il 50% delle previsioni economiche complessive pari a circa € 7,42 miliardi compresi gli importi dei lavori già eseguiti.

Nel prosieguo dell'attività di vigilanza sarà posta attenzione agli aspetti realizzativi degli interventi come la "qualità" dei lavori, i tempi del loro sviluppo in relazione ai finanziamenti e alle priorità stabilite, nonché, in particolare, sugli effetti attesi dal funzionamento del sistema MOSE e di difesa locale per le parti eseguite, documentando proprio detti effetti benefici che già dovrebbero essere registrati in esito agli interventi "passivi" di difesa locale.

Occorrerà inoltre vigilare sulla "continuità" dei finanziamenti erogati per la realizzazione del MOSE dal momento che, ove si registrassero lunghe soste nell'esecuzione dei lavori, potrebbero danneggiarsi le opere civili già realizzate o in corso di realizzazione nelle tre Bocche di Porto in attesa della posa delle opere elettromeccaniche. Tutto ciò peraltro renderebbe incerta sia la scadenza fissata per il completamento del MOSE, prevista nell'anno 2012, sia il costo generale dell'opera stessa. In tal senso si prefigura, già entro l'anno corrente, l'opportunità di una segnalazione al Governo per sottolineare la necessità di provvedere ad ulteriori finanziamenti del Piano Generale degli interventi da erogarsi in tempi certi.

Dal punto di vista tecnico l'Autorità porrà l'attenzione sull'*iter* di formazione dei costi, dalla progettazione al collaudo delle opere, nonché su tutti gli aspetti legati al sistema di informatizzazione dei dati sperimentali e della relativa banca dati in corso di formazione che sarà affidata successivamente alla gestione diretta del Magistrato alle Acque.

Analogamente sarà oggetto di approfondimento la tematica degli oneri concessori e della loro "congruità" rispetto all'impegno del Consorzio, essendo questi più elevati (12%) rispetto agli oneri concessori usualmente fissati nelle convenzioni sottoscritte dall'ex Ministero dei Lavori Pubblici.

T.A.V. ... Gli interventi di T.A.V. S.p.A. oggetto di monitoraggio dell'Autorità sono inseriti nell'ampio programma di modernizzazione dell'infrastruttura ferroviaria condotto da RFI (Rete Ferroviaria Italiana) con il potenziamento dei nodi urbani, delle prosecuzioni verso sud delle linee alta velocità/alta

capacità e verso l'Europa attraverso le Alpi. Tali interventi riguardano la tratta ferroviaria Torino-Lione, il Nodo ferroviario di Bologna e la tratta ferroviaria Roma-Napoli.

La costruzione della tratta ferroviaria ad alta capacità Torino-Lione, frutto di accordi bilaterali italo-francesi del 29 gennaio 2001 (ratificati con legge italiana n. 228 del 27/09/2002 e legge francese n. 291 del 28/02/2002), è uno dei progetti prioritari voluto dalla Comunità Europea (Consiglio di Essen 1994 – Commissione Van Miert 2003).

... tratta
ferroviaria
Torino-Lione ...

Nell'ambito di tali accordi è stata individuata la Società di diritto francese Lyon Turin Ferroviarie (LTF) SAS quale organo operativo collegiale con il compito di proporre alla Commissione Intergovernativa l'entità definitiva dell'opera, la sua ubicazione, la consistenza finanziaria e le modalità di realizzazione.

Gli studi, le indagini conoscitive ed i lavori preliminari posti in essere dalla società LTF sono stati oggetto di numerose proteste da parte degli abitanti della Valle di Susa alla fine dell'anno 2005. In particolare, oggetto di contestazione sono stati i lavori di realizzazione del cunicolo esplorativo in Italia a Venaus.

L'Autorità, al fine di accertare eventuali disfunzioni, ha verificato la procedura posta in essere dal promotore LTF SAS riscontrando l'approvazione del "Progetto preliminare della tratta in territorio italiano tra confine di Stato e Borgone" da parte della Regione Piemonte con Delibera D.G.R. n. 67-1005 del 21/07/2003 (progetto su cui è stato dato parere favorevole dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e parere favorevole con prescrizioni dal Ministero dell'Ambiente); la fase istruttoria relativa al progetto preliminare, ai sensi della legge n. 443/2001 e d.lgs. n. 190/2002 si è conclusa con la Delibera CIPE n. 113 del 05/12/03, che ha approvato il progetto con prescrizioni.

Nell'anno 2004 LTF SAS, per l'avvio della successiva fase istruttoria riguardante la progettazione definitiva, ha predisposto affidamenti su approvazione della Commissione Intergovernativa del 23/07/04 per l'intera tratta di competenza italo-francese Saint Jean de Maurienne-Borgone. Tale seconda fase è attualmente in corso e sarà presumibilmente

completata nel 2006. Gli affidamenti disposti riguardano attività di riconoscimento geognostico ubicate in Francia ed in Italia da realizzare anticipatamente all'inizio effettivo dei lavori di costruzione della tratta ferroviaria per approfondire la conoscenza del sottosuolo, il contesto geologico e idrogeologico in settori complessi, per eseguire dei *test* di scavo meccanizzato e raccogliere ogni informazione in sito per la migliore definizione dei tempi e dei costi di realizzazione dell'opera in questione.

I suddetti lavori, costituiti da discenderie e cunicoli geognostici da eseguirsi a Venaus (Italia) e a Modane, Saint Martin La Porte e La Praz (Francia), hanno seguito l'*iter* istruttorio per l'autorizzazione ai sensi dell'art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 190/2002, presso il Ministero delle Infrastrutture e sono stati appaltati ai sensi della normativa francese e della direttiva 93/38 CEE. L'aggiudicazione è avvenuta il 18/01/2005 ed il cantiere di Venaus, ricadente nel territorio italiano ed oggetto di contestazione, è stato avviato a fine anno 2005. Il cunicolo esplorativo di Venaus consiste in una galleria a foro cieco scavata prevalentemente con metodo meccanizzato di diametro di circa 6 metri. L'obiettivo dell'indagine è quello di definire le condizioni geo-meccaniche del masso roccioso a profondità di 2.000/2.500 metri sotto il Massiccio d'Ambin.

... nodo
ferroviario
di Bologna

Il monitoraggio dei lavori dell'Alta velocità relativi al nodo ferroviario di Bologna si è concentrato su 9 appalti a committenza T.A.V. caratterizzati dalla notevole entità economica dell'importo a base di gara per i quali, allo stato attuale, risultano ancora in corso le lavorazioni.

I rilievi già mossi dall'Autorità in merito ai suddetti appalti hanno riguardato l'attività di progettazione e in particolare il carattere non propriamente "esecutivo" del progetto posto a base di gara che ha determinato, come inevitabile conseguenza, la necessità per l'affidatario, in sede di progettazione di dettaglio a suo carico, di dover integrare il progetto a causa di carenze progettuali pregresse modificando in corso d'opera aspetti tecnici anche sostanziali; è stato inoltre formulato un richiamo ad una efficiente azione amministrativa nell'attività di acquisizione preventiva degli atti autorizzativi necessari per l'avvio dei lavori. Inoltre, è stato formulato un richiamo al rispetto della normativa

vigente in merito all'utilizzo dell'Accordo Integrativo Modificativo per la contestuale definizione di contenziosi legati all'anomalo andamento dei lavori e la formalizzazione di nuove obbligazioni contrattuali relative a lavori da eseguirsi in variante.

In sostanza, gli accordi bonari sottoscritti hanno assunto la veste di un istituto "ibrido" mediante il quale viene, da una parte, composto il contenzioso legato all'anomalo andamento dei lavori determinato da fatti non imputabili all'impresa appaltatrice e, dall'altra, formalizzate nuove obbligazioni contrattuali relative a ulteriori lavori da eseguirsi in variante.

Con ciò sottolineando che è estranea alla causa dell'accordo bonario, tipico negozio transattivo (*ex art. 1965 cod. civ.*), la parziale novazione del contratto di appalto costituita dall'introduzione di varianti od altri obblighi negoziali. Sotto un diverso profilo, l'introduzione di tali variazioni, dissimulate all'interno di un accordo bonario, costituisce ad un tempo violazione del diverso procedimento previsto per il corretto esercizio della facoltà dello *ius variandi* ed abuso della causa dell'accordo transattivo.

Infatti, nonostante sia apprezzabile l'intento di comporre le controversie ed accelerare lo svolgimento dei lavori, questa prassi di fatto limita, tra le altre cose, la possibilità di individuare con precisione le eventuali responsabilità della stazione appaltante e dell'appaltatore.

In esito al monitoraggio si riconfermano le considerazioni più volte esposte e relative al ripetersi, in modo pressoché uniforme e costante, di problematiche simili quali significativi scostamenti tra tempo contrattuale di realizzazione e reale avanzamento dei lavori, considerevole presenza di contenzioso a motivo dell'aumento 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. 109/1994 e s.m.i., e costante incremento del costo degli interventi dovuto all'approvazione degli accordi transattivi e delle varianti in corso d'opera.

Le suddette problematiche si sono riscontrate sia per gli appalti affidati con la speciale procedura *ex decreto legislativo n. 158/1995*, sia per quelli sottoposti alla legge n. 109/1994.

E' poi risultato che la T.A.V. ha concluso positivamente le procedure di affidamento di ulteriori due lotti.

... tratta
ferroviaria
Roma-Napoli
...

Con riferimento ai lavori dell'Alta velocità relativi alla tratta Roma-Napoli, nella precedente Relazione al Parlamento vennero evidenziati alcuni elementi di particolare criticità quali, ad esempio, il continuo ricorso ad atti integrativi e modificativi dell'originaria convenzione tra T.A.V. ed IRICAV del 1991, l'incremento del costo *forfetario*, il protrarsi dei tempi di esecuzione, il frazionamento dei lavori, etc.

Nel corso dell'anno 2005 l'attività di monitoraggio dell'Autorità ha riguardato la porzione di tratta, ripartita in due lotti funzionali, affidata alla Società Italiana Condotte D'Acqua S.p.A. (di seguito Condotte S.p.A.) che rappresenta il segmento più lungo dell'intera linea Roma-Napoli localizzato in territorio campano.

Oggetto del monitoraggio è stata la valutazione dei lavori affidati mediante gara ad evidenza pubblica, dei lavori subappaltati direttamente da Condotte S.p.A. e dalle stesse imprese individuate con gara, della quota di lavori affidata a soggetti terzi (pari a circa l'8% e quindi ben lontana dal 40% stabilito contrattualmente), del frequente ricorso al subappalto (con una media di circa 2 imprese per km), della lievitazione dei costi e del protrarsi dei tempi di intervento, nonché il tema relativo alla progettazione esecutiva ritenuta insoddisfacente. Inoltre, è stata affrontata la tematica relativa al frequente rinvenimento di reperti archeologici che hanno comportato ripetute interruzioni dei lavori, con particolare riferimento alla tratta di circa 3 km ricadente nella provincia di Caserta.

Nel periodo oggetto di monitoraggio sono stati sottoscritti due ulteriori atti negoziali generali nei quali, come in quelli precedenti, sono stati ridefiniti parzialmente costi, tempi di consegna e sono state contrattualizzate nuove varianti nonché composte riserve.

Con l'accordo del 22 dicembre 2004 è stato nuovamente fissato il prezzo *forfetario* complessivo dell'opera (€ 3.778,5 mil) che ha comportato un aumento di costo pari a € 398 mil, corrispondente ad un incremento di circa il 12%, al netto del riconoscimento delle riserve; inoltre, sono stati ridefiniti i termini di ultimazione sostanziale (TUS) incluso il collaudo

parziale ed il completamento del preesercizio e collaudo finale. In tale accordo ha trovato composizione anche tutto il gruppo di riserve sino ad allora maturato attraverso il riconoscimento da parte di T.A.V. nei confronti di IRICAV di € 35 mil.

Con l'ulteriore "Accordo Integrativo Modificativo" (A.I.M.) del 7 settembre 2005 il TUS, relativamente al primo lotto funzionale, è stato traslato dal 31 agosto 2005 al 7 settembre 2005 ed è stata rideterminata la conclusione del preesercizio e del collaudo finale principale al 10 dicembre 2005 con l'attivazione dell'esercizio commerciale per il giorno seguente. Inoltre, con tale atto è stato individuato il gruppo di prestazioni di "dettaglio" che non incidono sulla funzionalità dell'opera la cui esecuzione poteva essere rinviata dopo il TUS ed hanno trovato composizione le nuove riserve maturate (dal 22/12/2004 e sino alla data di stipula dell'A.I.M.), relativamente però al solo primo lotto funzionale; sono quindi in attesa di definizione le riserve relative al secondo lotto funzionale.

Con riferimento ai lavori del primo lotto funzionale, in data 9 settembre 2005, è stato sottoscritto il verbale di ultimazione sostanziale tra ITALFERR ed il Consorzio IRICAV UNO con il quale le parti hanno certificato l'ultimazione sostanziale avvenuta il 7 settembre 2005 e la positiva conclusione del collaudo parziale che ha accertato l'esecuzione delle opere a regola d'arte nei termini prescritti dall'A.I.M.; in data 12 settembre 2005 è stato sottoscritto il verbale di consegna a T.A.V. che alla medesima data ha provveduto alla consegna a RFI dell'opera per l'inizio dell'attività di preesercizio. L'attivazione per l'esercizio commerciale è avvenuta in data 19 dicembre 2005.

... primo lotto
funzionale ...

Con riferimento al secondo lotto funzionale i lavori sono tuttora in corso di esecuzione; l'avanzamento esecutivo è pari al 46% circa alla luce del 142° S.A.L. In particolare, sono in corso di svolgimento le attività archeologiche imposte dalla locale Soprintendenza ed in corso di realizzazione le opere civili sull'intero lotto.

... secondo lotto
funzionale

I dati economici e contrattuali ad oggi acquisiti confermano una stima complessiva dell'intervento pari a € 5.207 mil., confermando un incremento vertiginoso degli oneri sostenuti rispetto al prezzo originario; tuttavia, una

valutazione conclusiva in termini di analisi complessiva del sistema realizzativo adottato potrà essere effettuata a conclusione del secondo lotto funzionale.

Pertanto, l'attività di vigilanza dell'Autorità proseguirà nel corso dell'anno 2006 e non sarà più basata sulla verifica *ex post* bensì mediante una diversa attività di verifica *on going* delle circostanze ed accadimenti più significativi che in corso d'opera dovessero modificare l'assetto della prestazione contrattuale del *general contractor* che interesserà, in particolare le indagini archeologiche, le varianti, l'affidamento dei lavori mediante gara informale e la definizione delle riserve. Tale azione, alla luce dell'esperienza maturata, potrà avere una ricaduta più efficace sulla realizzazione dell'opera, nella misura in cui le verifiche potranno essere svolte contestualmente all'evoluzione delle procedure predette e fatta salva, naturalmente, la completa autonomia delle parti rispetto alla cui azione l'Autorità non deve interferire.

Nuovo Palazzo
di Giustizia
di Firenze

Il Nuovo Palazzo di Giustizia di Firenze costituisce una delle più rilevanti realizzazioni nel campo dell'edilizia giudiziaria degli ultimi decenni. Quest'ultimo è stato oggetto di un'indagine conoscitiva sulla gestione complessiva dell'appalto.

Il progetto definitivo generale approvato nel 1997 presupponeva, infatti, un costo complessivo dell'opera di poco inferiore a £. 400.000.000.000, mentre il progetto definitivo di I stralcio funzionale - nel limite dell'importo già finanziato pari a 267 miliardi di vecchie lire - è stato posto a base di un appalto integrato aggiudicato nei primi mesi del 1998 con previsione di ultimare le relative opere entro il 2003.

Le numerose problematiche emerse (contenzioso amministrativo sulla procedura di aggiudicazione, differimenti plurimi nei tempi di consegna degli elaborati progettuali esecutivi, proroghe dei tempi lavorativi, accordi bonari, perizie suppletive, modalità di approvazione e affidamento del II lotto), hanno reso opportuna una visita ispettiva presso il Comune di Firenze - stazione appaltante per conto del Ministero di Grazia e Giustizia.

Le attività espletate hanno reso evidenti le criticità caratterizzanti la procedura esaminata riconducibili sia alla fase propedeutica all'appalto sia a quella propriamente esecutiva.

In particolare, la progettazione non è apparsa del tutto adeguata al livello di approfondimento richiesto dalla complessità dell'opera da eseguire non raggiungendo - al momento dell'inizio dei lavori - la necessaria idoneità (ovvero la cosiddetta 'cantierabilità') per consentire l'esecuzione di tutte le lavorazioni previste senza incertezze sulle modalità risolutive dei molteplici problemi connessi agli aspetti di dettaglio. Ciò ha riguardato due ambiti differenti quali la definizione architettonico-formale e la distribuzione funzionale dell'intero complesso.

Per quanto concerne l'aspetto 'formale', pur volendo considerare l'originalità delle scelte architettoniche insite nella soluzione progettuale iniziale, sintetizzabili nell'accostamento e, talvolta, nell'incastro di corpi edilizi volumetricamente dissonanti, per di più da realizzare mediante l'impiego di tecnologie e materiali compositi, si è dovuto rilevare un *deficit* nell'elaborazione del progetto esecutivo che ha registrato aggiustamenti successivi in corso d'opera.

Anche per quanto riguarda l'aspetto 'funzionale' emerge un'iniziale carenza di risposte idonee ed esaustive alle richieste dell'Ente usuario, in ordine all'articolazione distributiva dei vari spazi assegnati agli uffici giudiziari; ciò ha comportato la necessità di sviluppare una nuova progettazione che è stata redatta parallelamente all'esecuzione dei lavori.

La stessa concessione - da parte del responsabile del procedimento - di una sostanziosa proroga (518 giorni) del termine di ultimazione dei lavori, intervenuta nel marzo 2005 e non motivata dalla necessità di apportare varianti suppletive, si basa sul sostanziale riconoscimento di una sottostima dei tempi complessivi di esecuzione dell'opera (1260 giorni).

A fronte della consapevolezza di un'approssimazione delle previsioni progettuali iniziali che ha portato la stazione appaltante a rivedere tempi e modi di esecuzione dei lavori (la cui ultimazione è attualmente prevista per la fine di settembre 2006), l'amministrazione appaltante ha fatto ricorso a provvedimenti 'urgenti' assunti in pendenza del perfezionamento del

relativo *iter* amministrativo e poi resi nulli dal diniego di una delle autorizzazioni necessarie, con conseguenze temporali ed economiche significative sull'andamento dei lavori.

Analogamente, è stata riscontrata la prevalenza del criterio fiduciario nell'affidamento degli incarichi professionali, anche nel caso in cui il relativo ammontare economico risultava superiore alla soglia europea, adducendo quale motivazione l'esigenza pressante di affrettare i tempi e ciò in contrasto con la successiva concessione di cospicue proroghe del termine contrattuale per ultimare le opere.

Sulla base delle considerazioni che precedono, quest'Autorità, nel disporre la prosecuzione del monitoraggio della restante fase esecutiva dei lavori di realizzazione del Nuovo Palazzo di Giustizia di Firenze, ha espresso un giudizio sfavorevole sulla conduzione dell'appalto avanzando l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario.

Indagine
Società
Trasporti
Automobilistici
S.p.A. di Roma
(S.T.A.) ...

L'Autorità ha condotto una specifica indagine sulle attività espletate in materia di opere pubbliche dalla Società Trasporti Automobilistici S.p.A. di Roma (S.T.A.), costituita nel 1918 con capitale interamente privato e assoggettata al controllo pressochè integrale del Comune di Roma già dal 1951.

... finalità ed
estensione
dell'indagine ...

La rilevanza e consistenza economica degli incarichi conferiti dal Comune di Roma alla S.T.A. S.p.A. senza le normali procedure concorsuali ha indotto l'Autorità ad espletare i dovuti accertamenti estesi agli ultimi cinque anni di attività della municipalizzata, al fine di verificare il rispetto delle vigenti disposizioni normative e dei fondamentali principi contemplati dall'art. 1, comma 1, l. n. 109/1994 e s.m.i.

Da evidenziare, infatti, l'ampio spettro di attribuzioni contemplate dallo Statuto societario che dal 28/12/2001 attribuisce alla società "... lo svolgimento, sia in nome proprio che a titolo di supporto all'Amministrazione Comunale, di tutte le attività comunque afferenti la mobilità urbana e le connesse attività di pianificazione e progettazione urbanistica" e, tra queste, quelle di progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione degli impianti e delle infrastrutture comunque connesse alla mobilità, nonché quelle di ricerca, consulenza, studio, pianificazione e progettazione urbanistica