

connesse allo sviluppo territoriale ed alle trasformazioni urbane, sempre nel quadro della mobilità.

L'assetto proprietario della S.T.A., integralmente posseduta dalla società A.T.A.C. S.p.A., il cui intero pacchetto azionario è del Comune di Roma, ha consentito a quest'ultimo di utilizzare il modello dell'*in house providing*, ossia di gestione in proprio dei servizi pubblici locali, contemplato dall'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000, in base al quale l'ente locale può affidare senza gara, nel rispetto di precise disposizioni, i suddetti servizi ad una società di capitali all'uopo costituita, ivi compresi lo svolgimento di incarichi di natura tecnica e le funzioni di stazione appaltante.

... *in house*
providing ...

L'art. 113 citato, inoltre, rivisitato ed integrato dal legislatore in più occasioni (l. n. 448/2001, l. n. 326/2003 e l. n. 350/2003), consente alle amministrazioni di affidare *direttamente* alla società che gestisce i servizi pubblici anche l'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione, purché qualificata ai sensi della normativa vigente ed a condizione che la suddetta gestione sia stata affidata al gestore con procedura di gara ad evidenza pubblica che abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete, sia l'esecuzione dei lavori connessi (comma 5-ter).

Di fondamentale importanza risulta essere, pertanto, la ricorrenza nella specie di tutti i requisiti richiesti dalla norma per la gestione in proprio mediante società municipalizzate, posto che l'istituto dell'affidamento *in house* per gestire servizi pubblici locali e/o realizzare lavori ad essi connessi attraverso società a capitale pubblico totalitario o maggioritario/minoritario (società miste) sottrae al mercato un consistente nucleo di appalti, con conseguente pregiudizio per l'iniziativa imprenditoriale privata, e rappresenta una deroga alla regola generale dell'evidenza pubblica e alla libera concorrenza.

Alla luce del dettato normativo, peraltro, la S.T.A. S.p.A. integra il modello di organizzazione dei servizi pubblici previsto dal legislatore (e alternativo alla concessione o alla gestione diretta), in base al quale la prestazione del servizio è affidata dall'ente locale ad una società di capitali, interamente controllata dall'ente sia sotto il profilo dell'assetto proprietario

(capitale interamente pubblico), sia sotto il profilo del controllo di gestione (controllo analogo).

... campo
di indagine ...

Accertata la natura giuridica della S.T.A. e le implicazioni che ne derivano in termini di individuazione della disciplina concretamente applicabile, l'Autorità ha orientato l'indagine sugli aspetti maggiormente significativi e, in particolare, sulle procedure seguite dalla società per l'espletamento dei servizi di ingegneria e sugli appalti di lavori pubblici affidati e/o aggiudicati nel suddetto arco temporale (2000-2005).

... realizzazione
di lavori
pubblici ...

Con specifico riferimento ai lavori, tutti gli interventi risultano aggiudicati dalla S.T.A. mediante la procedura del pubblico incanto e non sono emerse al riguardo particolari anomalie nelle procedure di scelta del contraente esaminate, ferma restando la necessità di verificare, mediante un supplemento di indagine da definire entro l'anno 2006, il rispetto delle forme di pubblicità previste dagli artt. 29 l. n. 109/1994 e s.m.i. e 80 D.P.R. n. 554/1999 e s.m.i.

... servizi di
ingegneria e/o
attività tecniche
di supporto ...

Più complessa è la situazione relativa ai servizi di ingegneria e/o alle attività tecniche di supporto che rivestono la parte più consistente dei compiti affidati dal Comune di Roma alla S.T.A. S.p.A.

Anche qui, come per i lavori, l'Amministrazione comunale ha conferito distinti incarichi alla Società, riguardanti prevalentemente le attività tecniche strumentali alla realizzazione della Metropolitana di Roma Linea C e quelle relative all'adeguamento della Linea A (III e IV stralcio funzionale), nonché altri incarichi di progettazione relativi alla realizzazione delle opere connesse all'attuazione dei piani particolareggiati del traffico in attuazione del Piano Generale del Traffico Urbano di Roma (P.G.T.U.). A sua volta la S.T.A. si è avvalsa di professionisti esterni selezionati senza gara, i cui nominativi sono stati attinti da un elenco di candidati formato dalla Società previo avviso pubblico affisso solo all'Albo pretorio comunale e pubblicato sul sito *internet* della S.T.A.

Si tratta di circa 280 incarichi aventi ad oggetto attività connesse alla progettazione (indagini, rilievi, assistenza alla direzione ingegneria, progettazione, supporto alla progettazione, studio di impatto ambientale, computi metrici, assistenza al D.L., assistenza al R.U.P., piani di sicurezza,

responsabile della sicurezza, etc.) per importi che oscillano da € 2.000 fino ad € 380.000.

Le procedure seguite dalla S.T.A. per l'affidamento della quasi totalità degli incarichi tecnici disposti in favore di società e tecnici esterni non risultano conformi alle disposizioni vigenti in materia di pubblicità degli avvisi e bandi di gara, in quanto carenti in relazione alle forme di pubblicità richieste per gli affidamenti di rilevanza comunitaria.

... violazione
delle disposizioni
vigenti in materia
di pubblicità
degli avvisi e
bandi di gara ...

Infatti, per stabilire la soglia di riferimento e, quindi, la normativa applicabile, la S.T.A. avrebbe dovuto considerare che si tratta di servizi di progettazione e di altri incarichi di supporto tecnico-amministrativo riferiti sempre - stando alla documentazione esaminata - ad un medesimo intervento (Metropolitana di Roma Linea C - Adeguamento della Linea A), con la conseguenza che l'importo presunto della prestazione doveva essere calcolato cumulativamente, ossia sommando gli importi di tutti i servizi oggetto di ciascun appalto.

Gli incarichi all'esterno, pertanto, dovevano essere conferiti attraverso le procedure previste per l'importo totale dei servizi da affidare (art. 62, comma 10, D.P.R. n. 554/1999 e delibera Autorità n. 8/1999, richiamata anche dalla determinazione n. 2/02); peraltro, non ottemperare alle dette prescrizioni comporta anche una manifesta violazione della normativa comunitaria.

La S.T.A. ha, invece, proceduto ad un artificioso frazionamento degli incarichi in più lotti affidandoli a trattativa privata, eludendo così le procedure concorsuali non solo sotto il profilo delle forme di pubblicità richieste dal valore della prestazione ma anche in rapporto alle procedure di scelta del contraente che per il caso di specie attengono alla licitazione privata o al pubblico incanto (artt. 65 e ss. del D.P.R. n. 554/1999).

Del resto, anche a voler ignorare le argomentazioni sopra esposte, parte degli affidamenti - ancorché individualmente considerati - sarebbero comunque difformi da quanto disposto a livello normativo.

Infatti, esaminando gli importi che figurano negli elenchi prodotti dalla S.T.A., le forme di pubblicità risultano carenti relativamente agli affidamenti di importo superiore alla soglia di € 40.000 per gli incarichi

disposti prima dell'entrata in vigore della legge n. 166/2002 e di € 100.000 per quelli disposti in epoca successiva.

E' emersa, pertanto, la palese elusione delle procedure concorsuali richieste dall'importo presunto degli incarichi da conferire, considerati sia cumulativamente rispetto all'opera da realizzare, sia individualmente per gli affidamenti che superano la soglia oltre la quale non è ammesso l'incarico fiduciario.

I parametri normativi di riferimento che si assumono violati variano in relazione all'oggetto e al tempo in cui è stato affidato l'incarico, ma le conclusioni cui si perviene sono le stesse.

Infatti, pur potendo distinguere tra servizi, attività e compiti di supporto soggetti alle disposizioni della legge Merloni e al regolamento attuativo (D.P.R. n. 554/1999) da quelli assoggettati alle disposizioni della "legge obiettivo" - nel caso della Metro Linea C, inclusa tra le opere di interesse strategico (l. 21/12/2001 n. 443, attuata dal d.lgs. 20 agosto 2002 n. 190), e/o alla normativa speciale prevista dal d.lgs. n. 158/1995 (settori speciali) se di ammontare superiore alla soglia di applicazione della normativa comunitaria, si perviene sempre allo stesso risultato: le modalità seguite dalla S.T.A. in ordine alle forme di pubblicità degli avvisi o dei bandi integrano carenze e omissioni con conseguente *vulnus* ai fondamentali principi della libera concorrenza e della *par condicio* dei soggetti potenzialmente interessati alla competizione.

... violazione
delle
disposizioni
vigenti in
materia di
procedure
di scelta del
contraente ...

Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento alla procedura di scelta del contraente adottata dalla S.T.A., in quanto il ricorso all'affidamento fiduciario *ex art. 17, comma 12, della l. n. 109/1994* (nella versione *ante* modifica *ex l. n. 62/2005*) non trova fondamento normativo in relazione all'importo complessivo delle prestazioni da affidare che supera la soglia comunitaria e sarebbe comunque precluso per gli incarichi di importo superiore a € 40.000 affidati prima dell'entrata in vigore della l. n. 166/2002 e a € 100.000 per quelli affidati in epoca successiva.

Le irregolarità rilevate hanno indotto l'Autorità a formulare specifiche contestazioni alla società e ad investire della questione la competente Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art. 4, comma 9, l. n. 109/1994,

oltre ad informare l'Amministrazione comunale al fine di sollecitare l'esercizio di un controllo più attento sulle procedure adottate dalle società controllate in ordine al rispetto delle disposizioni sopra richiamate.

Nell'ambito dei lavori di adeguamento dell'Autostrada denominata Grande Raccordo Anulare l'Autorità ha ritenuto di dover verificare il possesso, da parte delle imprese subappaltatrici, dei requisiti di qualificazione prescritti dal D.P.R. n. 34/2000 e quindi valutare la congruità delle categorie e classifiche possedute da tali imprese con i lavori da eseguire, ciò anche in relazione ai contratti stipulati con l'impresa aggiudicataria ed ai certificati di esecuzione dei lavori emessi dalla stazione appaltante; questi ultimi, infatti, documentano il requisito della adeguata idoneità tecnica (art. 18, comma 5, del D.P.R. n. 34/2000) ai fini della qualificazione delle imprese.

Grande Raccordo
Anulare di Roma

L'Autorità ha proceduto ad una prima verifica della rispondenza tra le indicazioni dei cartelli di cantiere di alcuni lotti del Quadrante nord-ovest e le informazioni rilevabili dalla consultazione del Casellario informatico delle imprese qualificate. Poiché sono emerse alcune anomalie sono stati acquisiti direttamente i contratti, le autorizzazioni al subappalto ed i relativi certificati di esecuzione lavori rilasciati dall'ANAS alle imprese appaltatrici. Le verifiche sono terminate per un lotto di oltre € 80.000.000, mentre per altri lotti se ne prevede la conclusione nell'anno 2006.

Nell'indagine, dal confronto effettuato tra le categorie indicate nel certificato di esecuzione parziale dei lavori rilasciato all'impresa appaltatrice e le reali categorie dei lavori eseguiti, si è in diversi casi riscontrato che imprese subappaltatrici, qualificate per l'esecuzione di una specifica lavorazione (ad esempio movimenti di terra) ed in possesso di attestato S.O.A. per tale lavorazione (OS1), hanno ottenuto una certificazione attestante l'esecuzione di lavori per altra e più ampia categoria (OG3). Tale certificazione risulta spendibile ai fini della dimostrazione di una idoneità tecnica adeguata a realizzare una pluralità, e non solo una, delle lavorazioni di cui si compone l'intervento.

In altri casi, ricondurre ad una categoria generale i lavori attinenti ad altre categorie, oltre a non essere in linea con i criteri forniti dal D.P.R. n.

34/2000, comporta comunque uno scostamento rispetto alla regola di dover assicurare la conformità di quanto realmente eseguito con quanto certificato dalla stazione appaltante.

In entrambi i casi, sussistendo una difformità tra la tipologia di lavoro effettivamente realizzato in cantiere dal subappaltatore e quanto certificato, si determina il rischio di una distorsione nelle modalità di ottenimento della qualificazione da parte delle imprese.

Con riferimento al bando di gara l'Autorità ha, inoltre, segnalato che il principio base per individuare la categoria prevalente e le altre categorie diverse dalla prevalente deve essere quello di suddividere, in fase di progettazione, tutte le lavorazioni necessarie per la realizzazione dell'opera in adeguati sottogruppi, comunque riconducibili ad uno dei lavori individuati dalle declaratorie riportate nel D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34. Tali sottogruppi vanno, quindi, indicati nel bando con le modalità di cui agli artt. 72, 73 e 74 del D.P.R. n. 554/1999.

Tale operato ha indotto l'Autorità ad evidenziare all'ANAS la necessità di specificare nei certificati di esecuzione dei lavori le lavorazioni effettuate dalle singole imprese sulla base della loro effettiva natura ed appartenenza a specifica categoria generale o specializzata, nonché ad una precisa individuazione nel bando di gara delle categorie che indentificano i lavori da appaltare.

Dal successivo aggiornamento pervenuto sui lavori del Grande Raccordo Anulare si evince, al momento, il recepimento da parte dell'ANAS delle osservazioni dell'Autorità.

**Ammodernamento
della Salerno-
Reggio Calabria**

L'attività ispettiva avviata dall'Autorità a partire dal 2001 sui lavori di ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria, ha già rilevato carenze ed irregolarità nelle procedure attuate dall'ANAS e l'assenza di adeguati controlli sulla qualità, esecuzione e sicurezza dei lavori. Le contestazioni avanzate all'ANAS riguardavano in sintesi carenza di programmazione, deficienza contrattuale, assenza di controlli in corso d'opera, carenze e ritardo nelle progettazioni. Veniva, altresì, rilevato nell'ambito della valutazione generale l'elevata frammentarietà degli interventi, l'inadeguata programmazione e pianificazione dei lavori, la difformità delle scelte

progettuali tra intervento ed intervento, la non omogeneità dei riferimenti normativi, l'indeterminatezza dei costi di gestione e manutenzione, la mancata concreta risoluzione delle interferenze.

Le predette carenze avevano di fatto ridotto l'avanzamento complessivo dei lavori ad entità irrilevanti atteso che gli interventi erano di fatto "nelle mani dell'impresa", con avanzamento dei lavori sulla base di successivi parziali progetti esecutivi elaborati dall'impresa stessa per singola opera (viadotto, svincolo, tombino, galleria, etc.).

Ai rilievi dell'Autorità l'ANAS ha fornito riscontro evidenziando i provvedimenti conseguentemente adottati.

In particolare l'Ente ha modificato completamente l'impostazione dell'intervento rimodulando i lotti per i quali i lavori non erano stati ancora avviati (41 lotti) mediante il loro accorpamento in 7 macrolotti da affidarsi mediante ricorso a contraente generale e 7 lotti di completamento da affidarsi con procedura di appalto integrato o sulla base di un progetto esecutivo. Per i 31 lotti già affidati nel corso della precedente gestione, l'Ente ha invece provveduto ad individuarne le criticità attivando specifici provvedimenti.

L'ANAS ha inoltre provveduto ad istituire un ufficio di progettazione interna e ad assumere nuovo personale per la gestione ed il controllo degli interventi; ha diramato disposizioni precisando compiti ed attività dei soggetti competenti nelle varie fasi dei lavori e ha nominato ed attivato le commissioni di collaudo per ciascun intervento; ha avviato, infine, le necessarie procedure per risolvere i rilevanti contenziosi instauratisi sui lotti avviati.

Significativi sono anche i protocolli per la legalità siglati dall'ANAS con le Prefetture interessate che prevedono il controllo di tutte le forme di affidamento e sub-affidamento e la presenza continuativa del Gruppo Interforze nei cantieri, nonché quello sottoscritto con i comitati paritetici territoriali (CPT) per l'educazione alla sicurezza degli addetti ai lavori attraverso attività di informazione e formazione.

In definitiva, a seguito dei rilievi avanzati dall'Autorità, si è evidenziata negli anni un'importante attività della stazione appaltante

che ha interessato le fasi organizzative, gestionali e di controllo dei lavori, sostanzialmente rispondendo ai criteri indicati dall'Autorità nelle proprie segnalazioni e che trova altresì supporto nelle modifiche normative intervenute (possibilità di ricorso allo strumento del *general contractor* e all'appalto integrato). Il monitoraggio delle procedure per la realizzazione dell'infrastruttura ha messo in evidenza che il macrolotto "1", aggiudicato nell'anno 2003 all'impresa CMC s.c.r.l. per un importo netto dei lavori di € 445,28 mil., è corso d'esecuzione ed i lavori presentano, a dicembre 2005, un avanzamento del 33%. Per l'affidamento dei lavori del macrolotto "2", alla fine del 2004 è stato pubblicato il bando di gara; la gara attualmente risulta sospesa. I macrolotti "3" e "4" sono in fase di progettazione.

Nel 2005 sono state espletate le procedure di gara del macrolotto "4b". I lavori dei macrolotti "5" e "6", aggiudicati nell'anno 2004 all'A.T.I. Impregilo S.p.A. - Società Italiana Condotte per un importo dei lavori rispettivamente di € 754,30 mil. e € 431,54 mil., non sono stati ancora avviati; per il macrolotto "5" è prossima la consegna dei lavori, mentre per il macrolotto "6" è in corso l'istruttoria per l'approvazione del progetto presentato dal contraente generale.

Con riferimento ai 38 lotti (31 affidati nel corso della precedente gestione e 7 di completamento), nel mese di dicembre 2005 ne risultano ultimati 19 mentre sono in corso di esecuzione altri 9 lotti. I restanti si presentano in fase di progettazione.

Il monitoraggio attuato è stato rivolto altresì alla valutazione degli effetti dei provvedimenti adottati dall'ANAS ed all'esito dei contenziosi instauratisi tra la stazione appaltante e le imprese esecutrici dei lavori.

Per quanto riguarda lo stato del contenzioso, si è rilevato come le istanze delle imprese siano incardinate principalmente sulla presunta carenza della progettazione e su impedimenti derivanti da interferenze con pubblici servizi, espropri, carenza di autorizzazioni, problematiche queste già evidenziate dall'Autorità nelle contestazioni formulate all'ANAS.

Ponte
sullo Stretto

Sono state segnalate all'Autorità presunte irregolarità nella procedura di selezione del contraente generale per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione dell'attraversamento stabile

dello Stretto di Messina e dei collegamenti stradali e ferroviari sul versante Calabria e Sicilia.

Inizialmente l'Autorità ha ritenuto insussistenti i margini per avviare un'istruttoria ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. n. 554/1999, facendo rilevare che la vigente legge quadro non contiene alcuna preclusione alla contemporanea partecipazione di consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro e soggetti aderenti ai consorzi medesimi fondata sul solo titolo di appartenenza al consorzio. Difatti, a seguito delle integrazioni e modifiche apportate all'art. 13, comma 4, della legge quadro, dalla legge n. 415/1998, i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro (costituiti a norma della legge n. 422 del 1909) sono tenuti ad indicare, in sede di offerta, per quali consorziati concorrono, facendo divieto solo a questi ultimi di partecipare, in qualsiasi altra forma, alla medesima gara. Ciò lascia intendere che, diversamente, il divieto di partecipazione alla medesima gara non sussiste per i consorziati per conto dei quali il consorzio non ha dichiarato di voler partecipare.

Si rammenta che con la determinazione n. 2 del 10/03/04, l'Autorità ha sottolineato, peraltro, il generale divieto di contemporanea partecipazione alla medesima gara dei consorzi e dei consorziati, in caso di intreccio degli organi amministrativi o di rappresentanza o tecnici tale da determinare l'ipotesi di collegamento sostanziale, di cui all'art. 10, comma 1-bis, della legge n. 109/1994 e s.m.i. Detto divieto opera quale norma di ordine pubblico a tutela dei principi di *par condicio* dei concorrenti, libera concorrenza, trasparenza e correttezza delle offerte, oltre che per i consorzi stabili, anche per i consorzi di società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422 e s.m. e per i consorzi tra imprese artigiane costituiti a norma della legge 8 agosto 1985, n. 443.

Peraltro, anche in relazione a tali profili sono stati predisposti opportuni accertamenti.

Attesa la rilevanza dell'intervento, sia sotto l'aspetto economico sia per le connesse implicazioni di carattere sociale (il ponte sullo Stretto è, tra l'altro, compreso tra i 18 progetti prioritari a livello europeo da rendere operativi entro il 2020), l'Autorità ha anche ravvisato l'opportunità di

dotarsi di un'apposita struttura allo scopo di procedere ad un attento monitoraggio delle procedure inerenti alla progettazione e all'attuazione dei lavori.

I grandi teatri ...

Nel corso del 2005 è proseguita l'attività di monitoraggio su tre opere pubbliche particolarmente rappresentative nel settore dei Beni Culturali, aventi tipologie di intervento e problematiche ricorrenti.

Tali lavori si riferiscono alla ricostruzione del Teatro La Fenice di Venezia, al restauro e ristrutturazione del Teatro alla Scala di Milano ed al restauro del Teatro Petruzzelli di Bari.

L'Autorità ha ritenuto di rilievo seguire gli sviluppi dei tre appalti citati per una futura valutazione, nell'ambito della tutela dei beni culturali, degli aspetti peculiari emersi dalle verifiche, anche in relazione alle differenti procedure adottate per l'appalto. I lavori relativi a detti Teatri rappresentano per complessità, importanza ed entità qualificanti esempi di interventi su beni tutelati, integralmente realizzati con l'adozione degli strumenti normativi previsti dalla riforma dei lavori pubblici. La progettazione e l'esecuzione di tali interventi rappresenta un *test* interessante circa il funzionamento dell'intero sistema delle norme che disciplinano la materia, con specifico riferimento a quelle del titolo XIII del regolamento e alla loro relazione con la lettera *b-bis* del comma 1, dell'articolo 25, della legge quadro. In sostanza, l'esperienza compiuta nella progettazione dei lavori di ristrutturazione e restauro può essere letta come misuratore della capacità di applicare correttamente le norme e verificarne l'adeguatezza in relazione alle problematiche che in concreto devono essere affrontate e risolte.

... Teatro
La Fenice
di Venezia ...

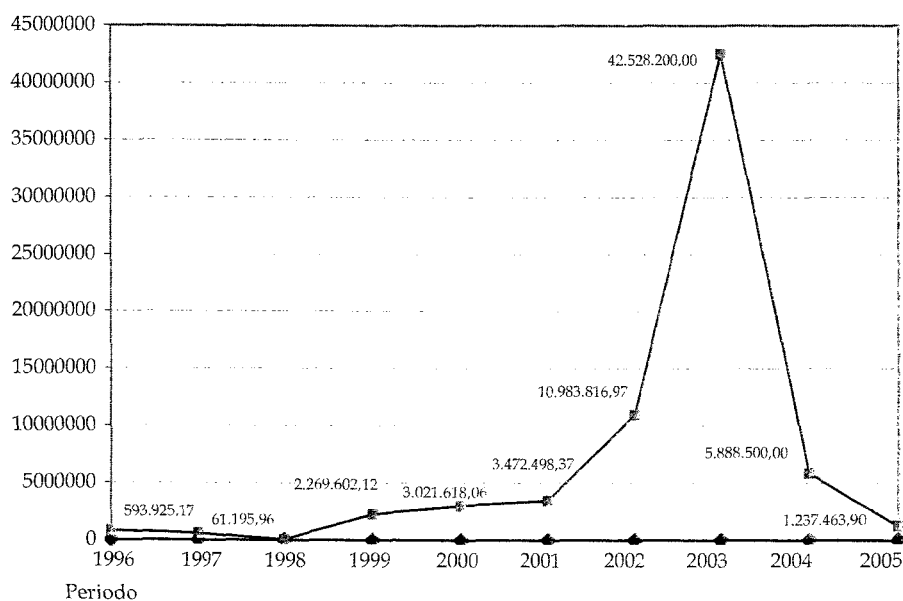
Sulla base dell'esito del monitoraggio svolto nell'anno precedente, del quale si è già riferito nella Relazione 2004, che aveva interessato l'effettiva esecutività del progetto e l'evoluzione della realizzazione dei lavori, nell'anno 2005 l'attenzione si è concentrata sulla fase del collaudo e sulla verifica del rispetto del principio di economicità dell'esecuzione dei lavori in esame. Il Teatro la Fenice rappresenta il più recente esempio di ricostruzione stilistica risultando un'opera complessa che ha imposto la mediazione della memoria del "com'era" con le esigenze della modernità

tecnico-impiantistica. Il monitoraggio di tale intervento si è rilevato un *test* interessante sulla figura del soggetto attuatore terzo, commissario delegato individuato dal legislatore, atto ad assicurare l'unicità della responsabilità del processo realizzativo, l'unitarietà delle necessarie decisioni nonché il raccordo con gli enti ed i soggetti interessati.

Il diagramma di produzione di seguito riportato (*figura 2.2*) evidenzia come, dalla prima nomina del Prefetto (6 febbraio 1996) quale commissario delegato ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225/1992, alla data di consegna dei lavori al nuovo appaltatore A.T.I. SACAIM (8 marzo 2002) sono trascorsi più di 6 anni, lasso di tempo durante il quale, di fatto, sono stati realizzati i soli lavori relativi alle fondazioni.

Importo lavori eseguiti

*Figura 2.2 - Diagramma di produzione
dei lavori di ricostruzione del Teatro La Fenice di Venezia*



I lavori, dopo il primo *trend*, hanno subito una forte accelerazione tra il 2002 ed il 2004.

L'ultimazione dei lavori in linea tecnica è avvenuta in data 15 giugno 2004 ed il Teatro è stato "consegnato anticipatamente" alla Fondazione Teatro La Fenice titolata alla gestione dell'immobile. Nella precedente Relazione era stato rilevato che il ritardo accumulato nella fase del contenzioso - atteso che l'intervento doveva concludersi nel 2001 - ha avuto

un notevole recupero per l'impegno ed il coordinamento da parte di tutte le figure coinvolte e con una accelerazione dell'attività lavorativa resa compatibile con la delicatezza di alcuni interventi artistici e delle molteplici varietà di finiture e di opere d'arte.

In data 26/07/05 la Commissione all'uopo nominata ha emesso il certificato di collaudo tecnico amministrativo per i lavori di ricostruzione a cura del raggruppamento SACAIM le cui risultanze hanno posto in evidenza il rispetto del principio di economicità nell'esecuzione dei lavori in esame. Occorrerà tuttavia mantenere sotto monitoraggio la verifica dell'evoluzione dei contenziosi in atto discendenti dalla procedura di appalto concorso.

... Teatro
alla Scala
di Milano ...

Con riferimento al Teatro alla Scala di Milano, l'attività ispettiva condotta dall'Autorità nel corso dell'anno 2005 fa seguito ai precedenti rilievi formulati alla stazione appaltante-Comune di Milano, ed è finalizzata ad accertare eventuali ripercussioni delle criticità rilevate sull'andamento dei lavori e sul loro costo. Sono state compiute approfondite valutazioni circa tre distinti 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, la stazione appaltante ha evidenziato come il progetto definitivo fosse corredato da una campagna diagnostica effettuata in modo certamente scrupoloso, seppure compatibile con le esigenze teatrali, avendo cioè cura di preferire prove meno distruttive.

Non ha negato, infatti, come alcune operazioni siano state condizionate anche da esigenze che esulano dalla mera gestione dell'appalto, quale quella di non privare la collettività dell'attività teatrale (svolta quasi fino all'inizio dei lavori), che è stata trasferita al Teatro degli Arcimboldi solo nel mese di gennaio 2002, ma ha evidenziato anche come le stesse norme, nel caso di interventi su beni del patrimonio storico ed

artistico, non attribuiscono al progetto definitivo assoluta pretesa di completezza, ma anzi riconoscano la necessità di approfondimenti nel progetto esecutivo che a sua volta “si avvale ove necessario, di nuovi approfondimenti di indagine” (art. 216 del D.P.R. n. 554/1999) e deve essere adeguato nel corso dei lavori sulla base “dei rinvenimenti effettuati o dei sondaggi eseguiti” (art. 219 del D.P.R. n. 554/1999).

La stessa Soprintendenza, tra l'altro, pur approvando l'intervento, ha imposto in corso d'opera una puntuale verifica delle modalità esecutive del restauro.

Per quanto attiene al secondo aspetto (ritardo nel rilascio di pareri e nulla-osta), la stazione appaltante ha confermato come la vigilanza dell'organo di tutela sia stata esercitata con particolare scrupolo e penetranza in ragione dell'importanza dell'edificio e dell'intervento (ne è prova il consistente carteggio tra il Comune e la Soprintendenza che non solo riporta specifiche disposizioni ma fa riferimento anche a numerosi sopralluoghi e colloqui non formalizzati).

Si conferma, pertanto, come l'intervento abbia richiesto impegno e responsabilità particolari delle parti con conseguenti tempi di attesa per pervenire alle decisioni ottimali.

Le considerazioni di cui sopra si collegano strettamente al terzo aspetto che attiene al contenzioso instaurato dall'appaltatore per la ridotta produttività, relativamente al quale la stazione appaltante ha principalmente evidenziato come la Commissione, istituita ai sensi del comma 1 dell'art. 31 *bis* della legge n. 109/1994 e s.m.i., si sia strettamente attenuta, al fine di quantificare i maggiori oneri sostenuti dall'impresa, a costi documentati (costo del personale effettivamente presente in cantiere) pur sottolineando anche la natura e funzione transattiva dell'istituto del componimento bonario.

I chiarimenti forniti hanno evidenziato, in sostanza, l'imprevedibilità di alcuni ritrovamenti, la necessità in questi casi di estendere ulteriormente le indagini, l'esigenza di valutare ed approvare soluzioni progettuali alternative complesse che sono andate ad incidere su diversi ed interferenti elementi del complesso nel campo sia dell'impianto architettonico che delle

strutture, delle finiture e degli impianti e come tutto ciò possa aver ragionevolmente comportato lunghi tempi per assumere decisioni ed acquisire le necessarie autorizzazioni.

E', pertanto, sempre auspicabile, nel caso di un intervento monumentale curato da un'amministrazione diversa dalla Soprintendenza preposta alla tutela del bene, il massimo coinvolgimento di questa nella fase della progettazione al fine di evitare o comunque limitare prescrizioni formulate in corso d'opera.

Allo stato, per completare l'attività di monitoraggio, restano ancora da acquisire gli elementi finali relativi all'intero intervento (collaudo delle opere, definizione del rapporto con l'appaltatore, definizione attività tecniche e servizi compresi nelle somme a disposizione).

... Teatro
Petruscelli
di Bari ...

Come già espresso nella precedente Relazione al Parlamento, l'avvio dei lavori di restauro del Teatro Petruscelli, gravemente danneggiato da un incendio nel 1991, è stato accompagnato da notevoli problemi determinati principalmente dagli aspetti legati alla proprietà dell'immobile (il Teatro è di proprietà privata) ed alla indisponibilità finanziaria.

I primi effettivi lavori di ricostruzione, che hanno riguardato principalmente la rimozione delle macerie e la ricostruzione delle coperture crollate, sono stati realizzati dai proprietari in esecuzione di un finanziamento di circa quattro miliardi delle vecchie lire, erogato loro dalla Presidenza del Consiglio nel 1994. Successivi finanziamenti statali per un importo di 20 miliardi di vecchie lire hanno reso possibile un successivo intervento relativo ad un I lotto dei lavori, appaltato mediante pubblico incanto a cura della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio della Puglia.

I lavori di cui al I lotto hanno rappresentato lo stralcio esecutivo di una progettazione generale, effettuata dalla stessa Soprintendenza, valutata complessivamente in circa 62.600.000.000 delle vecchie lire.

I lavori del progetto esecutivo di I stralcio, per un importo complessivo di € 10.329.137,98, si sono caratterizzati, in una prima fase, per la non completa disponibilità dell'immobile, successivamente risolta anche a seguito dell'intervento dell'Autorità, circostanza questa che ha

determinato un rallentamento delle attività esecutive ed il conseguente contenzioso con l'appaltatore. Ulteriori difficoltà sono subentrate in seguito all'inquinamento per effetto di olii minerali rilevato nel terreno su cui insiste l'area esterna del Teatro oggetto di lavori di scavo (conseguente alla precedente localizzazione di una stazione di servizio). Ciò ha imposto lo stralcio dall'intervento in corso dei lavori previsti su detta area rimandandone l'esecuzione con l'intervento successivo di completamento. I lavori relativi al I lotto sono stati ultimati in data 20/09/2005 mentre il contenzioso sviluppatosi con l'appaltatore ha trovato definizione con la sottoscrizione di un accordo bonario di € 286.064,00.

Appare significativo evidenziare come l'intervento dell'Autorità, nel corso del monitoraggio effettuato, abbia assicurato una maggiore economicità al procedimento, atteso che la stazione appaltante, adeguatamente sollecitata, ha posto in atto misure idonee ad evitare il sorgere di maggiori oneri.

Invece, permangono ancora incertezze connesse all'avvio del progetto di completamento legate alla consistenza economica dell'intervento ed alla gestione delle procedure d'appalto su cui l'Autorità dovrà proseguire il monitoraggio al fine di accertare quali provvedimenti saranno adottati per il concreto avvio dei lavori. Sarà altresì oggetto di attenzione l'aspetto relativo agli affidamenti frazionati degli incarichi professionali connessi sia al progetto esecutivo di I lotto già ultimato sia al progetto di completamento la cui lettura dovrà essere effettuata congiuntamente.

E' proseguita l'indagine particolarmente rilevante riguardante il Piano di completamento della bonifica e recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli (NA), un'area *ex-Italsider*.

Come già evidenziato nella precedente Relazione il "Piano di recupero ambientale di Bagnoli" era stato approvato dal CIPE con delibera del dicembre 1994 per una spesa complessiva di circa 340 miliardi di lire di cui 261.540 milioni di contributi nazionali (legge n. 305/1989 e legge n. 80/1984) e comunitari. Le attività si sono protratte sino al subentro (il 1° maggio del 2002) della società Bagnolifutura S.p.A. (Società di

Lavori di
bonifica
dell'area
industriale
ex Ilva
di Bagnoli

trasformazione urbana costituita dal Comune di Napoli ai sensi del comma 19, dell'art. 114 della legge n. 388/2000), che ha redatto un piano di completamento dell'importo di circa 150 miliardi delle vecchie lire.

Dalle verifiche ispettive condotte in ordine al "Piano di recupero ambientale" è emerso il mancato completamento dei lavori di bonifica per l'esaurimento delle risorse finanziarie ad esso destinate. Si rileva, a tutt'oggi, che il rapporto contrattuale ed economico intercorrente tra la Bagnoli S.p.A. ed il Ministero delle Attività Produttive non è stato definito per la mancata liquidazione della rata finale pari al 5% dell'intero contributo del finanziamento pubblico.

Gli accertamenti effettuati in ordine ai lavori di bonifica e risanamento ambientale, ai sensi del D.M. 471/1999, di cui al piano di completamento redatto a cura della Bagnolifutura S.p.A. (€ 50.980.725,00 a base d'asta), hanno riguardato le procedure finalizzate alla esecuzione delle 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.

Dalle verifiche ispettive compiute l'Autorità ha accertato, già nel corso dell'anno 2004, che l'appalto per l'*affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori di bonifica e risanamento ambientale*, (misto di servizi e lavori con prevalenza di questi ultimi) è stato aggiudicato, sulla base del progetto definitivo, con il ribasso del 19,8118%. Il progetto aveva mostrato la non puntuale quantificazione di alcune attività dell'appalto, la carenza nella procedura di validazione nonché l'assenza di un quadro economico completo dell'appalto contenente anche le somme a disposizione (IVA e spese generali).

Nella procedura per la scelta del contraente, posta in essere dalla società Bagnolifutura S.p.A., si sono rilevate carenze nella specificazione