

mediante appalto integrato, 2 lotti da affidare con le procedure dell'appalto di sola costruzione nonché la realizzazione di n. 4 nuovi svincoli e n. 4 perizie di variante per un importo complessivo di € 2 Miliardi. Nel periodo antecedente al 2002 erano state effettuate progettazioni relative alla SA-RC per altri € 2 Miliardi. Le attività inerenti la progettazione hanno riguardato principalmente la progettazione preliminare e gli studi di fattibilità degli interventi, l'istruttoria dei progetti definitivi/esecutivi ai fini dell'approvazione dei progetti stessi. Lo sviluppo dei progetti definitivi/esecutivi è stato attuato mediante ricorso a risorse esterne sia mediante gare sia mediante affidamenti di incarichi di importo inferiore a € 100.000. In alcuni casi, l'ANAS ha acquisito gli elaborati progettuali da Enti Locali. In taluni casi, la progettazione preliminare è stata affidata all'esterno.

Le attività di gestione delle procedure di appalto, con riferimento ai lavori, hanno mostrato una tempistica che l'ANAS ha impiegato dall'adozione del dispositivo d'appalto alla stipula del contratto, come evidenziata nella tabella sottostante, suddivisa per anno e per fascia d'attività.

TEMPI MEDI TRASCORSI TRA L'ADOZIONE DEL DISPOSITIVO D'APPALTO ED IL CONTRATTO (gg)						
	2002	2003	2004	2005	2006	MEDIA
Adozione dispositivo d'appalto - Pubblicazione bando di gara	22	74	28	21	36	36
Pubblicazione bando di gara - Aggiudicazione Provvisoria	380	357	295	321	-	338
Aggiudicazione Provvisoria - Aggiudicazione Definitiva	79	114	75	75	35	86
Aggiudicazione Definitiva - Stipula Contratto	374	221	165	121	12	220

Come si può notare, l'ANAS ha impiegato in media circa un mese per la predisposizione dei bandi di gara e circa un anno e tre mesi per l'individuazione del soggetto aggiudicatario; sono trascorsi in media ulteriori sette mesi dalle aggiudicazioni definitive per addivenire alla stipula dei contratti.

L'ANAS nel corso degli anni ha cercato di comprimere i tempi dall'aggiudicazione provvisoria all'aggiudicazione definitiva e dall'aggiudicazione definitiva alla stipula dei contratti, passando rispettivamente dai 114 giorni del 2003 ai 75 del 2005 e dai 221 giorni del 2003 ai 121 del 2005. Non riesce a comprimere, invece, i tempi che

intercorrono tra la pubblicazione dei bandi e le aggiudicazioni provvisorie, in quanto, utilizzando quasi esclusivamente la procedura di aggiudicazione ristretta, occorrono circa 60 giorni per la prequalifica, 60 giorni per la ricezione degli inviti e 180 giorni per la verifica delle offerte anomale e/o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Peraltro il *trend* positivo di riduzione dei tempi che vanno dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione provvisoria, che si era ridotto dai 380 giorni del 2002 ai 295 del 2004, si è interrotto nel corso del 2005 per una duplice motivazione: da un lato, le difficoltà economiche, che hanno rallentato le attività di gara dell'ANAS e, dall'altro, il maggior ricorso alla procedura di aggiudicazione ad offerta economicamente più vantaggiosa. Quest'ultima procedura determina tempi di gara leggermente superiori all'aggiudicazione al massimo ribasso, consentendo però una forte riduzione dei tempi relativamente alla progettazione esecutiva.

L'attività gestionale relativa all'esecuzione dei lavori è tesa alla realizzazione degli interventi individuati nel CP 2003-2005 nonché alla realizzazione di tutti gli interventi individuati nelle programmazioni triennali ed attivati in fase antecedente alla trasformazione dell'Ente in S.p.A., interventi che ancora ad oggi non risultano ultimati.

L'attività gestionale riconducibile al CP riguarda "nuovi interventi", "interventi di legge obiettivo", "interventi di manutenzione straordinaria" nonché "interventi di manutenzione ordinaria". Riguarda, altresì, l'attività riconducibile ai lavori di adeguamento dell'autostrada Salerno Reggio-Calabria.

INTERVENTI CONTRATTO DI PROGRAMMA 2003-2005		
	NUMERO	IMPORTO NETTO (Miloni €)
Nuovi Interventi	539	5.247,365
Interventi di legge obiettivo con finanziamenti ANAS	10	1.887,538
Manutenzione straordinaria	1023	780,957
Perizie di variante tecniche e suppletive	83	333,701

La voce "nuovi interventi" e "interventi di legge obiettivo con finanziamenti ANAS" comprende interventi la cui attuazione è demandata agli Enti locali dove l'attività dell'ANAS è riconducibile

esclusivamente all'erogazione del contributo mediante la sottoscrizione di appositi Accordi di Programma.

Al fine di poter verificare lo stato di attuazione del CP 2003-2005, con particolare riferimento all'attività ANAS, occorre, pertanto, fare riferimento a tutti quegli interventi gestiti direttamente dall'ANAS, tralasciando gli interventi per i quali l'ANAS ha erogato solo i contributi previsti nel CP stesso. Fra gli interventi gestiti direttamente dall'ANAS dovrà essere effettuata una valutazione per gli interventi di tipo manutentivo (manutenzione straordinaria – miglioramenti funzionali) ed una per i nuovi interventi intesi come investimento per l'ampliamento della rete stradale ed autostradale in gestione diretta. Il riepilogo complessivo degli interventi in gestione ANAS è di seguito riportato; vanno, inoltre, valutate le attività riferite alle perizie di variante.

INTERVENTI GESTITI DIRETTAMENTE DA ANAS - CONTRATTO DI PROGRAMMA 2003-2005		
	NUMERO	IMPORTO NETTO (Milioni €)
Nuovi lavori	108	3.074,29
Interventi di miglioramento funzionale	404	1.115,985
Nuovi lavori di legge obiettivo con finanziamento ANAS	9	1.687,538
Manutenzione straordinaria	1023	780,957
Perizie di variante tecniche e suppletive	83	333,701

Lo stato dei procedimenti alla data del 31.12.2005, riguardante i nuovi lavori, è sinteticamente evidenziato nel quadro sinottico sottostante.

NUOVI LAVORI ANAS - STATO DEL PROCEDIMENTO ALLA DATA DEL 31/12/2005												
Nuovi lavori			Nuovi lavori appaltati			Avanzamento medio lavori in corso	Varianti			Accordi Bonari In corso di definizione		
Importo 3.074,29 Milioni €												
Appaltati	Non appaltati	Tot	Conclusi	In Corso	Da consegnare		N	Importo lavori	Importo Varianti	N	Importo lavori	Importo accordi
74	34	108	6	39	29	16 %	2	240,6 3 Mln. €	6,69 Mln. €	2	269,85 Mln.€	113,63 Mln.€

L'importo complessivo dei 108 interventi previsti nel CP, come evidenziato nella tabella precedente, ammonta a € 3.074,29 Milioni. Conseguentemente, tenendo conto che non sono stati appaltati, alla data del 31/12/2005, 34 dei 108 interventi per un importo di € 1.156,095 Milioni, la percentuale di attuazione del piano riferita a questi lavori è del 62,4%. Il quadro evidenzia inoltre che il numero di varianti ed il numero di accordi bonari risultano di modesta entità in relazione alla circostanza che i lavori del CP non hanno ancora avuto pieno sviluppo come si evince dalla percentuale di avanzamento medio dei lavori (16,16%).

Il numero di interventi di miglioramento funzionale appaltati alla data del 31/12/2005 ammonta a n. 393 per un importo di € 1.082,666 Milioni che corrisponde ad una percentuale di attuazione del relativo punto del piano del 99 % circa.

L'importo complessivo dei n. 9 interventi di legge obiettivo previsti nel CP, come evidenziato nella tabella precedente, ammonta a € 1.687,538 Milioni; conseguentemente, tenendo conto che sono stati appaltati, alla data del 31/12/2005, 7 dei 9 interventi per un importo di € 1.174, 844 Milioni , la percentuale di attuazione del piano riferita a questi lavori è circa del 69,61%.

I lavori di manutenzione straordinaria nel periodo 2003-2005 attuati ammontano a € 765,985 Milioni per n. 1105 interventi. La percentuale di attuazione del piano è del 94,83%.

Il CP prevedeva n. 83 perizie di variante riferite a vecchi lavori in corso di realizzazione alla data di stesura del CP; ne risultano approvate ed in corso di realizzazione n. 67 per un importo pari a € 267,49 Milioni.

Con specifico riferimento all'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, l'ANAS S.p.A. ha portato a compimento la fase di riorganizzazione degli interventi di ammodernamento con l'adozione di un piano strategico. Tale piano prevede, ad oggi, l'accorpamento di più lotti in 7 macrolotti da affidare a Contraente Generale ed il mantenimento di lotti singoli da affidare in appalto anche con la procedura dell'appalto integrato.

Risultano finanziati, per un importo totale di € 6,060 Miliardi, sia tutti gli interventi in esecuzione che tutti quelli in fase d'appalto.

Sono complessivamente previsti n. 49 interventi (compreso il riappalto dei lavori stralcio) suddivisi in 7 macrolotti e 42 lotti. Sono inoltre previsti n. 5 interventi integrativi non ricompresi nel piano originario.

Attualmente, i lavori ultimati in corso ed in appalto impegnano circa 320 Km di autostrada, pari a circa il 73,5 % dell'intero tracciato di cui sono ad oggi ultimati e fruibili 121 km. Ai fini dell'adeguamento delle tratte ancora da progettare e/o da appaltare, per circa 115 Km, sono ancora necessari finanziamenti circa € 2,640 Miliardi.

Il quadro seguente illustra lo stato dei procedimenti con riferimento agli interventi di ammodernamento della SA-RC.

LOTTE DELL'AUTOSTRADA SALERNO REGGIO CALABRIA				
Completati	In corso di esecuzione (compresi 4 macrolotti)	In fase di aggiudicazione di contrattualizzazione	In fase di gara	In fase di progettazione
19	15	2	2	16

Alla data odierna risultano redatte 56 perizie di variante riguardanti la SA-RC di cui 29 nel periodo antecedente al 1° gennaio 2003 e 27 nel periodo successivo. Di queste ultime perizie l'importo complessivo aggiuntivo ammonta a € 6.793.923,21. L'importo aggiuntivo delle perizie di variante redatte prima del CP ammonta a € 11.129.702,59.

Un quadro di sintesi in ordine all'attuazione del CP, sulla base di quanto sopra descritto, è riportato nel seguente prospetto.

ATTUAZIONE CONTRATTO DI PROGRAMMA 2003-2005					
	DA PROGRAMMA		ATTUATO		
	NUMERO	IMPORTO (Miloni €)	NUMERO	IMPORTO (Miloni €)	
Nuovi lavori	108	3.074,29	74	1.918,195	62,40
Interventi di miglioramento funzionale	404	1.115,985	394	1.082,666	99
Nuovi lavori di legge obiettivo con finanziamento ANAS	9	1.687,538	7	1.174,844	69,61
Manutenzione straordinaria	1023	780,957	1150	765,985	94,83
Perizie di variante tecniche e suppletive	83	333,701	67	267,49	80

Infine, i lavori non rientranti nel CP in corso di esecuzione o ultimati nel periodo 2003-2005 sono n. 142. L'importo netto del progetto di questi interventi ammonta ad € 5.955 Milioni. La maggiore spesa di questi appalti, nel triennio 2003-2005, per effetto di varianti ed accordi

bonari, è riepilogata nella seguente tabella.

Varianti con maggiore spesa				Accordi Bonari							
				In corso di definizione				Definiti			
N	Importo lavori	Importo Varianti	%	N	Importo lavori	Importo accordi	%	N	Importo lavori	Importo accordi	%
49	2.718,995 Milioni €	594,381 Milioni €	22	30	819,325 Milioni €	260,691 Milioni €	32	16	478,928 Milioni €	61,399 Milioni €	13

Nella tabella sopra riportata sono state evidenziate soltanto le varianti che hanno generato un aumento di spesa. Complessivamente, le varianti sono 124 (75 delle quali senza aumento di spesa) per un importo dei lavori pari a € 3,412 Miliardi; l'importo delle varianti, tenendo conto di quelle in diminuzione di spesa ammonta a € 573,593 Milioni, con una incidenza sull'importo complessivo dei lavori del 17,48%.

Nel periodo 2003-2005 i lavori attivati e non rientranti nel CP hanno comportato per l'ANAS ulteriori costi aggiuntivi per € 655 Milioni.

L'attività gestionale è stata gravata da contenzioso che riguarda principalmente i seguenti aspetti:

- Contenzioso per lavori (in fase di gara e durante l'esecuzione);
- Contenzioso sul sistema delle concessioni, servizi e forniture;
- Contenzioso attivato dagli utenti a seguito di incidenti stradali causati dalla cattiva manutenzione dell'assetto stradale e per danni in generale.

Il contenzioso in fase di gara ha riguardato principalmente l'aspetto relativo alla valutazione di congruità delle offerte anomale e valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La seguente tabella evidenzia, con riferimento al numero di aggiudicazioni, il numero di ricorsi dal 2002 in poi.

CONTENZIOSO IN FASE DI GARA						
	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Numero gare espletate	69	53	111	46	6	285
Ricorsi notificati	33	58	54	25	19	189
Ricorsi pendenti	8	12	20	15	17	72
Ricorsi conclusi	25	46	34	10	2	117
Ricorsi conclusi con sentenza favorevole all'ANAS	16	30	25	7	2	80
Ricorsi conclusi con sentenza sfavorevole all'ANAS	9	16	9	3	0	37

Il rapporto percentuale delle sentenze sfavorevoli rispetto ai ricorsi conclusi varia dal 25% al 30%, percentuale che appare pressoché costante nel periodo in esame.

Le sentenze sfavorevoli hanno riguardato, in eguale misura, sia le gare esperite con il criterio del massimo ribasso che quelle con offerta economicamente più vantaggiosa.

Nei casi di soccombenza l'ANAS ha proceduto, a seconda dello stato di avanzamento dei lavori affidati con l'aggiudicazione originaria poi annullata, o a revocare l'aggiudicazione impugnata o a risarcire per equivalente il ricorrente risultato vittorioso.

Per quanto concerne quest'ultima forma di risarcimento danni, l'ANAS ha segnalato che, nelle poche sentenze fino ad ora intervenute di accoglimento del ricorso, la condanna non è stata quantificata da parte del Giudice Amministrativo.

È, invece, stato ordinato all'ANAS di formulare una proposta risarcitoria alla ricorrente.

Nei pochi casi in questione, l'ANAS adotta criteri uniformi che si concretizzano nell'offrire al ricorrente una somma pari al 5% dell'offerta formulata in sede di gara oltre alle spese di difesa, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali.

Il contenzioso in fase di esecuzione dei lavori è quello più rilevante per quanto riguarda gli oneri che ne derivano.

Le principali contestazioni delle imprese attengono alla riscontrata inadeguatezza del progetto posto a base di gara, alla sussistenza di incongruenze tecniche relative soprattutto allo stato dei luoghi, alla mancata valutazione preventiva dell'impatto ambientale ed alla presenza di interferenze interessanti le aree destinate alla realizzazione delle opere.

Le conseguenti richieste riguardano il risarcimento danni e di maggiori oneri sopportati dalle imprese per il prolungamento dei tempi di appalto, per la ridotta produttività, col conseguente mancato utile, per il mancato ammortamento di attrezzatura, mezzi d'opera e macchinari.

Il seguente quadro riepiloga il numero di arbitrati dal 2002 al 2005.

Anno	Appalti con richieste di arbitrato		Petitum €	Arbitrati definiti con condanna ANAS		Incidenza % condanna su contratto
	Numero	Importo contratto €		Numero	Importo €	
2002	25	280.109.003,26	223.151.196,55	15	40.299.048,88	14,39
2003	22	503.849.281,66	310.766.988,65	18	111.390.522,62	22,11
2004	45	674.199.059,24	622.341.988,66	28	156.553.523,01	23,22
2005	45	334.466.882,24	251.830.883,80	6	19.448.413,52	5,81

Con riferimento all'Autostrada Salerno Reggio Calabria il contenzioso riguardante è riepilogato nelle tabelle sotto riportate.

Contenzioso sui lavori ultimati: Numero interventi 19 - Importo Interventi € 473.810.000					
Accordi Bonari		Arbitrati		Riepilogo Soccombenza	
Numero	Importo €	Numero	Importo €	Importo Totale	% rispetto all'importo intervento
14	43.809.818,38	11	77.015.783,30	120.825.601,68	25,5%

Contenzioso sui lavori in corso: Numero interventi 4 - Importo interventi € 287.920.000					
Accordi Bonari		Arbitrati		Riepilogo Soccombenza	
Numero	Importo €	Numero	Importo €	Importo Totale	% rispetto all'importo intervento
2	10.343.003,48	2	33.125.469,93	43.468.473,41	15,10%

Il contenzioso non ancora definito riguarda 20 interventi per un importo di € 2.530.750.000,00. Le riserve iscritte sui registri di contabilità ammontano a € 646.111.755,07 per una percentuale del 26% sull'importo degli interventi.

Il contenzioso in materia autostradale può scindersi in due settori. Il primo si riferisce alle controversie contro l'ANAS attivate dalle concessionarie e riguarda principalmente i provvedimenti strumentali al procedimento di controllo o i provvedimenti contenenti le risultanze del controllo anche in materia tariffaria. Un contenzioso di particolare rilievo, per l'esistenza di un rischio economico, è quello relativo al subentro di ANAS nella costruzione e gestione delle Autostrade Abruzzesi.

I ricorsi di questo settore attivati da 19 Società Concessionarie

ammontano a n. 45 di cui n. 38 pendenti e n. 7 conclusi.

Il secondo settore riguarda i ricorsi di terzi (espropriandi, imprese esecutrici di lavori) i quali, oltre a chiamare in causa le società concessionarie, coinvolgono anche l'ANAS che solitamente riveste, però, una posizione defilata nella vertenza, con conseguente basso rischio economico da soccombenza.

**Vigilanza ANAS
sulle concessioni**

Con riferimento alle concessioni autostradali l'Autorità ha già riferito al Parlamento sia mediante atto di segnalazione sia nel corso di due audizioni parlamentari tenutesi in merito ad un'indagine riguardante la concessione stipulata tra ANAS e Società Autostrade per l'Italia e successivamente in merito agli approfondimenti effettuati su altre otto società concessionarie che non hanno attuato significativamente il piano di investimenti previsti nelle convenzioni di concessione.

È opportuno effettuare alcune considerazioni di carattere generale riguardanti le concessioni stipulate tra l'ANAS e le Società Concessionarie Autostradali.

Per ciascun tratto autostradale in concessione, l'ANAS ha stipulato specifiche convenzioni nel corso dell'ultimo cinquantennio. Le convenzioni in questione sono state oggetto di revisione a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 11 della legge 23/12/92 n. 498, dell'articolo 10 della legge 24/12/93 n. 537 e di successive delibere CIPE (revisioni attuate nel 1999). La durata di ciascuna convenzione è stabilita nell'atto concessorio medesimo; le scadenze - per quelle oggetto di indagine - variano tra il 2011 e il 2038.

Si osserva che le Società in questione non sono tutte completamente private, in quanto gli azionisti di molte di esse risultano essere Enti Pubblici.

Gli atti di convenzione in parola, oltre ad individuare le opere oggetto di nuova costruzione, stabiliscono le modalità attuative della manutenzione delle autostrade esistenti e regolano i rapporti tra concedente e concessionaria (obblighi del concessionario - attività di Vigilanza da parte dell'ANAS). Le convenzioni prevedono, altresì, le modalità di aggiornamento delle tariffe basate su parametri relativi alla qualità del

servizio ed agli investimenti. Tutti gli atti convenzionali esaminati sono sostanzialmente simili, differendo soltanto per la durata della concessione e per le opere relative ai lavori di adeguamento e/o ampliamento.

Le principali problematiche riscontrate nelle concessioni oggetto di analisi riguardano i ritardi nell'attuazione delle opere previste nei piani finanziari - parti integranti delle convenzioni - e la scarsa incisività dell'azione di vigilanza dell'ANAS dovuta alla mancanza di precise clausole sanzionatorie negli atti di concessione, nonché le modalità di aggiornamento delle tariffe.

L'importo complessivo degli investimenti in nuovi interventi previsti nel periodo 2000-2005, per le società inadempienti, ammontava a € 6,8 Miliardi. Gli investimenti effettivamente realizzati ammontano invece a € 3,78 Miliardi per una percentuale pari al 55%. L'importo complessivo della manutenzione ordinaria previsto nel periodo 2000-2005 ammontava a € 2,58 Miliardi. Le manutenzioni effettivamente realizzate ammontano invece a € 2,54 Miliardi. Alcune società hanno realizzato un importo per manutenzioni superiore rispetto a quelle del piano a differenza di altre che non hanno pienamente rispettato il piano anche se per una percentuale modesta.

L'esecuzione delle opere previste nelle convenzioni ha subito un rallentamento prevalentemente a causa dei procedimenti autorizzatori (V.I.A. e varianti urbanistiche).

Altre motivazioni del ritardo di esecuzione riguardano l'adeguamento dei progetti alle norme sopravvenute e l'impossibilità di reperire le cave per l'approvvigionamento degli inerti. Anche le interferenze con altre strutture viarie e/o ferroviarie hanno rallentato l'attuazione delle opere. Due opere di grande rilevanza economica ed importanza strategica (Raccordo autostradale tra la A4 e la Valtrompia - Raccordo autostradale A4 Montebello Vicentino e la A31 Thiene) sono state invece stralciate dal piano in quanto l'Unione Europea ha attivato la procedura di infrazione contro l'Italia e l'ANAS, per le modalità di affidamento al concessionario delle opere in questione (trattativa privata). Dette opere verranno rispettivamente realizzate dall'ANAS e dalla Regione Veneto.

I ricavi dai pedaggi delle nove Società Concessionarie ammontano, per il periodo 2000-2005, a € 17,410 Miliardi, mentre i canoni di concessione versati allo Stato ammontano ad € 174 Milioni.

Per quanto riguarda il piano tariffario questo è determinato dalla formula revisionale stabilita dalle singole convenzioni, caratterizzata, tra l'altro, dall'indicatore di produttività.

In base alla delibera CIPE del 20 dicembre 1996, la variabile relativa alla produttività viene negoziata sulla base di valutazioni relative ai seguenti aspetti:

- remunerazione congrua del capitale;
- progetti di investimenti futuri;
- obiettivi di variazione della produttività;
- variazioni attese della domanda e quindi sviluppo delle condizioni competitive del mercato.

In sintesi, l'adeguamento tariffario risulta connesso anche agli investimenti futuri e al traffico atteso. Un rinvio degli investimenti e/o una sottovalutazione del traffico si può tradurre in un indebito arricchimento della Società concessionaria.

Nel corso del quinquennio 2000-2005 si è osservato un incremento tariffario molto superiore all'inflazione, in assenza di tutti gli investimenti previsti nei piani, nonché un aumento dei ricavi a causa della sottovalutazione dei volumi di traffico all'atto della sottoscrizione delle convenzioni di concessione.

L'attività di vigilanza dell'ANAS riguarda l'attuazione dell'atto concessorio ed assume particolare rilievo il controllo dell'attuazione dei nuovi interventi e la verifica della manutenzione delle autostrade e della revisione tariffaria.

Per la sola Società Autostrade per l'Italia sono state effettuate dal 2002 al 2005 n. 281 ispezioni che hanno portato ad altrettante contestazioni. Sulla manutenzione ordinaria e sulle tariffe la vigilanza è stata svolta con regolarità a partire dal 2002. Ciò ovviamente non esclude la necessità di modifiche alla convenzione volte a rendere più efficiente l'attività di vigilanza in questione.

L'Autorità, nel corso degli ultimi due anni, ha anche potenziato l'attività di vigilanza sull'ANAS e sul settore autostradale indirizzandola su alcune problematiche di carattere generale, come lo stato di attuazione delle convenzioni di subconcessioni autostradali e la concorrenza negli affidamenti dei lavori da parte delle subconcessionarie. Infatti, è emerso che l'affidamento di lavori a imprese proprie e/o controllate da parte dei subconcessionari autostradali ha limitato fortemente la concorrenza nel settore, atteso, altresì, l'elevato importo degli investimenti appaltati. L'indagine, condotta congiuntamente all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha portato alla redazione di un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento con il quale è stato fatto presente che molte Società subconcessionarie non hanno rispettato la percentuale massima prevista dalla legge per quanto riguarda gli affidamenti a imprese proprie e/o controllate. E' necessario, comunque, rivedere la problematica sui limiti previsti dalle norme in relazione all'impatto sulla libera concorrenza che rivestono gli elevati importi di lavori che vengono realizzati nel settore autostradale.

3.2.4 La vigilanza in materia di tutela ambientale

L'attività di vigilanza in materia di tutela ambientale è stata indirizzata nei riguardi di appalti di cantieri di lavori di bonifica e risanamento delle matrici ambientali (suolo, sottosuolo, acque superficiali e profonde) compromessi da attività antropiche gestite soprattutto nel passato. In particolare, la vigilanza ed il controllo ha riguardato i lavori di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dell'area dello stabilimento della società Pretustola Sud nel Comune di Crotone, il Piano di completamento della bonifica e recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli e le opere per il risanamento della Laguna di Venezia, tra cui le opere di realizzazione del sistema MOSE.

**Area dello
stabilimento della
società Pretustola
Sud nel Comune
di Crotone**

Sono state poste a confronto le modalità di gestione degli interventi che sono state affidate a tre differenti strutture: Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, società Bagnolifutura S.p.A. e Magistrato alle Acque di Venezia.

L'analisi della conduzione dei lavori di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dell'area dello stabilimento della società Pretustola Sud nel Comune di Crotone ha messo in evidenza fenomeni di disfunzioni, ritardi e contenziosi dai quali è scaturita la mancata realizzazione di un intervento "emergenziale" e di rilevante impatto ambientale e sociale.

Le questioni che hanno influito negativamente sul processo realizzativo delle opere traggono origine dall'incertezza della copertura finanziaria dell'intervento, per il quale sono state concretamente indicate le modalità di acquisizione dei finanziamenti in totale assenza, però, dell'adeguata copertura finanziaria.

E' emersa, inoltre, la scarsa capacità della stazione appaltante di avvalersi delle numerose deroghe alla normativa concesse ai fini della bonifica del sito inquinato. Infatti, con una serie di ordinanze del Ministero dell'Interno, il Commissario Delegato è stato autorizzato a derogare alle norme sulla progettazione, sulla qualificazione, sul sistema di realizzazione dei lavori, sul sistema di affidamento dei lavori, sulla trattativa privata, sulle varianti, sulla direzione dei lavori, sul collaudo e sulle norme in materia di pubblicità. Tuttavia, la scelta della stazione appaltante è stata quella di adottare una procedura di gara quale l'appalto concorso con la previsione di un livello di progettazione esecutiva.

Ciò ha indotto i soggetti coinvolti nella gestione dell'appalto ad operare in uno stato di incertezza tra l'adozione della normativa generale sugli appalti pubblici di lavori (ex legge n. 109/94) e la normativa di settore di cui al D.M. n. 471/99 che in particolare detta norme e procedure in materia di progettazione diverse da quelle della citata legge n. 109/94. Si aggiunga a ciò l'interferenza e le sovrapposizioni di ruoli che si sono manifestate tra le Conferenze di Servizio ed il Commissario Delegato soprattutto in materia di approvazione dei progetti.

Anche in fase di gara, esperita con il criterio dell'offerta più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 21, comma 2, della legge 109/94, cui hanno partecipato solo due concorrenti, si è manifestato un contenzioso che ha influito sui ritardi nella realizzazione della bonifica.

La questione è stata affrontata dall'Autorità nella Deliberazione n.

73/2007, trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare oltre che al Commissario Delegato pro-tempore.

L'analisi della conduzione dei lavori relativi al Piano di completamento della bonifica e recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli è stata rivolta, proseguendo l'attività ispettiva avviata negli anni precedenti, alla verifica del rispetto della tempistica indicata nel cronoprogramma di progetto e dei costi contrattuali.

**Area industriale
di Bagnoli**

Il monitoraggio precedente, concretatosi nel 2005, aveva posto in evidenza il ritardo rilevante rispetto ai tempi sottoscritti dall'appaltatore e la mancata disponibilità del sito individuato per la discarica, posta come pregiudiziale alla consegna dei lavori (ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del Decreto Interministeriale del 31.07.03), con evidenti effetti sulla gestione della movimentazione del materiale di scarto e conseguenziale blocco delle attività principali. Infatti, nel secondo semestre del 2005, le opere di caratterizzazione puntuale delle aree apparivano in ritardo con uno slittamento dei tempi dei carotaggi di circa il 50% rispetto alle previsioni progettuali mentre, nelle fasi di scavo, movimentazione e trattamenti, era emersa una marcata discrasia fra la produttività effettiva e quella prevista dal progetto esecutivo.

Gli ulteriori accertamenti hanno confermato come le attività di cantiere, per lungo tempo rallentate, risultavano effettivamente bloccate con evidente riflesso negativo sul rispetto del cronoprogramma delle lavorazioni e sulla ultimazione dei lavori, prevista per il 2007.

Il cronoprogramma dei lavori evidenziava come al 30/06/2006, rispetto alle previsioni iniziali, la produzione effettiva rappresentava circa il 4,6% dell'importo totale del contratto e ciò, a detta della stazione appaltante, come conseguenza della variazione della programmazione che prevedeva la lavorazione di alcune fasi della bonifica successivamente al conferimento dei materiali inerti in discarica.

La non disponibilità del sito per la discarica e le differenti destinazioni d'uso delle aree individuate nel Piano Urbanistico Attuativo del Comune di Napoli, rispetto alle iniziali previsioni legate all'appalto

della bonifica, hanno determinato la necessità di una revisione delle previsioni progettuali mediante un progetto di variante al Piano di Completamento.

La variante, come indicato dalla Bagnolifutura, prevede la riduzione della produzione di inerti da portare in discarica, coerentemente con le nuove destinazioni d'uso definite dal Piano Urbanistico Attuativo e la collocazione di una parte degli stessi inerti alla base della collina di Posillipo per il consolidamento e la sistemazione ambientale del costone della stessa; è prevista, a tal fine, essenzialmente l'esecuzione, al piede del costone, di rilevati da realizzarsi con inerti provenienti dall'area oggetto della bonifica, nonché nell'esecuzione di opere di sistemazione ambientale.

L'adeguamento dell'appalto in corso, in funzione della nuova soluzione tecnica da concretizzarsi nella variante, ha determinato la necessità di una ripianificazione delle attività, previa conseguente sospensione dei lavori.

Un'ulteriore criticità è emersa a seguito dell'impossibilità, evidenziata dall'appaltatore, di utilizzare l'area di deposito provvisorio - funzionale alle attività delle linee di trattamento ai sensi del D.Lgs. n. 22/97 - tenuto conto del breve periodo consentito dalla legge per il mantenimento del materiale in area prima dello smaltimento.

L'accertamento ispettivo ha posto quindi in evidenza l'anomalo svolgimento del processo attuativo, derivante dalla assenza di un'adeguata pianificazione e programmazione dell'intervento, che ha portato al conseguente effetto del mutamento delle condizioni dell'appalto *in itinere* e della necessità di esecuzioni parziali e di varianti. A ciò va aggiunto il gravame per l'impresa del mancato utilizzo ed ammortamento dell'impianto per il trattamento dei terreni, in quanto i relativi costi sono tenuti in conto nell'attività successivamente esplicata.

Ciò potrebbe instaurare un contenzioso tra l'impresa esecutrice e la stazione appaltante con eventuali conseguenti oneri per quest'ultima.

In sintesi, è emerso come non siano state adeguatamente valutate le conseguenze delle circostanze sopra evidenziate né siano state adottate tempestive soluzioni atte ad impedire il blocco dei lavori,

conseguentemente verificatosi a distanza di 16 mesi dalla consegna degli stessi.

Ne è riprova la sospensione parziale delle attività, avvenuta il 27/07/2006, ritenuta necessaria dalla stazione appaltante in attesa della definizione delle lavorazioni da individuare nella perizia di variante.

L'Autorità, nel rilevare tali criticità, ha evidenziato alla stazione appaltante la necessità di pervenire in tempi brevissimi ad una soluzione definitiva, al fine di limitare i danni derivanti da un anomalo andamento dei lavori e da una quasi inevitabile sospensione totale degli stessi. Era evidente, infatti, che, qualora la soluzione prospettata dalla Variante al Piano di completamento non avesse avuto tempi rapidi di attuazione, la stazione appaltante avrebbe dovuto attentamente valutare le misure da attuare per limitare i danni economici incombenti dalla sospensione dei lavori, ivi compresa l'opportunità o meno di proseguire nel rapporto contrattuale con l'impresa esecutrice, anche in virtù del fatto che tale variante avrebbe avuto i contenuti di un nuovo e diverso progetto.

Per quanto sopra, l'Autorità con deliberazione n. 62/2006 ha invitato e sollecitato il Comune di Napoli e la Bagnolifutura S.p.A. a valutare concretamente la situazione prospettatasi al fine di adottare con urgenza le misure necessarie per assicurare la ripresa ed il completamento dei lavori e per limitare eventuali conseguenti danni economici. Successivamente, nell'agosto 2006, la Conferenza dei Servizi, convocata dal Ministero dell'Ambiente, ha dato il via libera definitivo alla variante.

Conseguentemente, il Ministro dell'Ambiente ha firmato il decreto ministeriale che sbloccava gli interventi previsti dalla "Variante al Progetto definitivo di bonifica delle aree ex Ilva ed ex Eternit" presentata dalla Bagnolifutura. Nel decreto erano indicate prescrizioni a tutela dell'area, in particolare di Posillipo, un monitoraggio delle acque sotterranee a seguito delle attività di scavo, nonché attività di controllo che coinvolgono le istituzioni locali.

Nel frattempo, sono state riconsegnate alcune aree destinate all'appalto per il "Parco dello Sport".

Infine, risultano attualmente in itinere due procedimenti non ancora