

perfezionati e riguardanti rispettivamente la richiesta dell'impresa esecutrice di accordo bonario di cui all'articolo 31/*bis* e il ricorso della stessa presso gli Organi di Giustizia Amministrativa in relazione all'annullamento dell'attestazione S.O.A. da parte dell'Autorità a seguito del controllo ex articolo 14 del D.P.R. n. 34/00.

Risanamento
della Laguna di
Venezia
MOSE

I lavori per il risanamento della Laguna di Venezia comprendono l'esecuzione coordinata di più interventi, quali la messa in sicurezza dei siti inquinati al fine di conseguire il miglioramento della qualità delle acque lagunari e dei sedimenti, la difesa ambientale attraverso la protezione e ricostruzione di strutture e habitat delle zone umide, la difesa dalle acque alte attraverso il sopralzo di rive e pavimentazioni, la difesa dalle acque alte attraverso il sistema MOSE, la difesa dalle mareggiate attraverso il rinforzo dei litorali e dei moli foranei, il controllo e la gestione del sistema, con studi, rilievi, monitoraggi, banche dati e informatizzazione.

Dal punto di vista tecnico ed economico l'intervento più rilevante è rappresentato propriamente dal sistema MOSE, ossia dal sistema di chiusura mobile delle tre Bocche naturali della Laguna denominate rispettivamente Porto di Lido, Porto di Malamocco e Porto di Chioggia.

Con riferimento al sistema MOSE, il monitoraggio effettuato, sul piano procedurale evidenzia l'iniziativa intrapresa dal Comune di Venezia finalizzata alla interruzione delle opere in corso e, probabilmente, alla demolizione di alcune parti realizzate ed alla proposizione di soluzioni tecniche alternative.

Tale iniziativa, visti i pareri espressi sia dai vari enti interessati alla bonifica della Laguna sia dal Ministero delle Infrastrutture, con relazione previamente condivisa dal Consiglio dei Ministri nella seduta 10.11.2006, nonché l'esito di tavoli tecnici coordinati direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, non ha messo in luce elementi nuovi tali da giustificare variazioni al sistema MOSE così come progettato.

Pertanto, il Comitato ex articolo 4 legge speciale n. 798/84 si è espresso a favore dello sviluppo del sistema così come delineato dagli strumenti contrattuali posti in essere e ha deliberato espressamente "... di procedere al completamento della costruzione delle opere del sistema

MOSE e delle opere morfologiche connesse, assicurando la disponibilità dei finanziamenti, nel rispetto degli impegni e del cronoprogramma stabiliti nell'atto aggiuntivo rep. n. 8067/2005 alla convenzione generale rep. n. 7191/1991 tra Magistrato alle Acque di Venezia e il Concessionario, che ha introdotto il criterio a prezzo chiuso per l'esecuzione dei lavori stessi".

Il monitoraggio dei finanziamenti erogati, da erogare, ed effettivamente spesi al 31 dicembre 2006, è riportato nella tabella che segue.

SITUAZIONE GENERALE DEI FABBISOGNI	
	Milioni €
Importo assegnato	1.579,829
Importo residuo da assegnare da CIPE	2.691,797
Fabbisogno totale	4.271,626

SITUAZIONE DI AVANZAMENTO AL 31.12.2006	
	Milioni €
Importi disponibili	1.199,829
Importi già impegnati	1.262,876
Importi spesi	1.122,205

Nella tabella sottostante, invece, è riportato il monitoraggio della spesa disaggregata per le tre Bocche di Porto che evidenzia anche lo stato di attuazione degli interventi previsti dalla convenzione che, nelle linee generali è risultato pari al 26 % circa del totale.

OPERA	FABBISOGNO DI CONVENZIONE	IMPORTI SPESI	ALIQUOTA speso/fabb.
	Milioni €	Milioni €	%
Lido Treporti	569.747,94	158.649,50	28
S.Nicolò (spalla)	918.039,72	241.904,88	26
Malamocco	1.388.051,52	315.316,57	23
Chioggia	990.774,70	292.951,64	30
Attività connesse alle opere: progettazione, monitoraggi, indagini, oneri di concessione ecc.	405.012,17	113.382,62	28
RIEPILOGO GENERALE	4.271.626,05	1.122.205,20	26

Premesso che già nel 2003 il Magistrato aveva incaricato il Consorzio Venezia Nuova di elaborare la progettazione esecutiva in tre fasi - ciò per aderire alle rispettive fasi di finanziamento da parte del CIPE - in ordine

allo stato della progettazione esecutiva del MOSE la progettazione delle opere civili finanziate dalla prima e dalla seconda assegnazione del CIPE sono state completate, mentre è in corso di elaborazione la terza fase a valere sui finanziamenti della prossima assegnazione CIPE.

Il Comitato Tecnico operante presso il Magistrato ha già avviato l'esame della progettazione al fine di favorire il celere avvio dei lavori.

In ordine all'avanzamento dei lavori eseguiti, è stata completata la fase di costruzione delle opere propedeutiche e complementari, mentre è in avanzata realizzazione la "seconda fase" di costruzione delle "opere di spalla" che comprendono le barriere nelle tre bocche, le conche di navigazione dei pescherecci nelle Bocche di Lido e Chioggia e infine la conca di navigazione delle grandi navi nella Bocca di Malamocco.

E', altresì, in corso di realizzazione - terza fase - la protezione dei fondali in corrispondenza delle barriere, i cassoni di alloggiamento delle paratoie e le relative opere civili per la messa in opera delle paratoie.

Dal punto di vista occupazionale, il MOSE interessa attualmente circa 700 addetti che a regime diverranno circa 1.500. L'occupazione indiretta o indotta è stata valutata, a regime, in circa 6.000 addetti.

Da quanto precede se, da un lato, si conferma la decisione di procedere secondo le linee a suo tempo tracciate per il risanamento della Laguna e attuate con coerenza dal Magistrato alle Acque di Venezia, dall'altro, permane l'esigenza di vigilare sul puntuale rispetto della "apertura al mercato" dell'intervento di risanamento della laguna con l'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica per l'appalto dell'impiantistica del MOSE ecc., dal momento che la "continuità" dei finanziamenti sembra sia stata definitivamente assicurata dalle Autorità governative.

Sul piano tecnico occorrerà, invece, monitorare ed approfondire le procedure amministrative per l'appalto delle dighe mobili, il sistema informatico generale, il sistema di previsione delle maree ai fini dell'azionamento delle paratoie, gli interventi di risanamento eseguiti a cura degli altri Enti territoriali pure competenti sulla Laguna.

3. 2.5 Interventi in project financing

In tema di *project financing* l'Autorità ha svolto, in questi anni, un ruolo propositivo nel delineare regole e procedure attraverso l'emanazione di atti di regolazione con cui sono state affrontate le fattispecie emerse in seguito ad analisi condotte con riferimento a singoli casi oggetto di attività ispettiva. Tale attività è proseguita anche nel corso dell'anno con particolare riferimento alla vigilanza sulle procedure dei "lavori di realizzazione di un parcheggio in Piazzale Caduti nei lager" nel Comune di Firenze, della "costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta" a cura della Regione Veneto e della "realizzazione del nuovo Stadio comunale" nel Comune di Mantova.

In sede di accertamento ispettivo, in tutti i procedimenti citati è emersa, in generale, una limitatezza dei progetti presentati in sede di gara basati, in alcuni casi, su presupposti non idoneamente valutati dalle stazioni appaltanti dei quali, qui di seguito, esemplificatamene taluni si richiamano.

La procedura di *project financing* relativa ai lavori di realizzazione di un parcheggio in Piazzale Caduti nei lager ha evidenziato come gli interventi previsti abbiano subito, nel corso della realizzazione, numerose e rilevanti modifiche. Le cause delle modifiche sono connesse ad aspetti tecnici e funzionali, a prescrizioni della Soprintendenza BB.AA., a nuove esigenze dell'amministrazione per circostanze diverse dalle iniziali previsioni, alla necessità di compensare i maggiori costi sostenuti dal concessionario e le ridotte prospettive economiche di gestione dello stesso, per effetto delle intervenute modifiche, con un corrispettivo o con nuove concessioni al promotore.

Parcheggio nel
Comune di
Firenze

E' stato osservato come il promotore abbia apportato rilevanti modifiche al progetto presentato già in sede di gara, nella seconda fase della stessa svoltasi tra promotore e competitore.

Altre modifiche rilevanti sono state poi apportate in corso d'opera. Queste hanno comportato la corresponsione al Concessionario di somme rilevanti per i maggiori oneri di costruzione; inoltre, il ritardo nella realizzazione delle opere ha determinato la perdita di ricavi di gestione, anche questi da rimborsare al concessionario.

A tali circostanze, si aggiunga come sia risultato impossibile, per il Comune di Firenze, rispettare alcuni impegni precedentemente presi, già a modifica di quelli della convenzione iniziale: ciò ha comportato l'ulteriore necessità di risarcire il Concessionario per la perdita di ricavi di gestione dei parcheggi e della pubblicità, con un evidente effetto progressivo.

I maggiori oneri hanno imposto all'amministrazione un impegno finanziario diretto ed immediato che il *project financing* si riprometteva di evitare nella realizzazione delle opere pubbliche dallo stesso contemplate.

Stante la rilevanza degli oneri, il Comune ha stralciato dal progetto la realizzazione di un intervento - quello relativo al parco fluviale del Mensola - che presupponeva solo un costo per il concessionario; ha nuovamente assunto ulteriori impegni relativamente ai parcheggi da affidare in gestione; infine, ha ceduto al Concessionario il diritto di superficie, per 99 anni, di alcune aree comunali per la realizzazione di nuovi parcheggi interrati da destinare alla vendita o all'uso a rotazione.

Per tale ultima soluzione, che concretizza di fatto un nuovo affidamento, l'Autorità ha posto in luce il contrasto con la norma che impone, per l'affidamento di una concessione di costruzione e gestione, l'esperimento di licitazione privata; l'amministrazione, al riguardo, ha controdedotto come, ai fini della tutela del principio di effettività della concorrenza, non abbia ritenuto rilevante la localizzazione delle aree (se comprese o non comprese nel programma iniziale), bensì il numero dei posti auto che rimane impegnato con la finanza di progetto, valutando la suddetta concessione come una mera e contenuta modifica di quella iniziale.

In definitiva, gli accertamenti eseguiti hanno posto in evidenza come una serie di circostanze - ampiezza del *project financing*, non assicurata piena fattibilità di alcune opere, richieste successive degli organi di tutela architettonica e ambientale - abbiano determinato la necessità di rilevanti modifiche delle previsioni iniziali, con la conseguenza, in corso d'opera, di una trattativa tra Comune e promotore che ha modificato notevolmente le condizioni della gara ex articolo 37 *quater* della legge n. 109/94 (oggi articolo 155 del D.Lgs. n. 163/06).

E' evidente come le problematiche emerse nel corso dell'esecuzione si sarebbero dovute evitare con l'adozione di misure e cautele da parte dell'amministrazione, adeguate alla complessità dell'intero intervento previsto, in particolare valutando in modo più puntuale e approfondito la fattibilità degli interventi proposti dal promotore, la disponibilità delle aree comunali e le proprie esigenze.

L'attività di vigilanza in ordine al *project financing* per la costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta a cura della Regione Veneto è stata condotta nella fase iniziale della procedura.

**Superstrada
Pedemontana
Veneta**

L'Autorità ha ritenuto opportuno segnalare alla stazione appaltante alcune osservazioni su aspetti caratterizzanti la bozza di convenzione che sono stati ulteriormente approfonditi in seno ad un'audizione delle parti interessate a seguito della quale la stazione appaltante ha recepito alcune delle osservazioni formulate.

Il procedimento si trova ora nella fase della procedura ristretta alla quale hanno preso parte due concorrenti che presenteranno le rispettive offerte nel termine stabilito dal bando.

La procedura di *project financing* per la realizzazione e gestione del nuovo Stadio comunale di Mantova ha messo in luce uno sbilanciamento eccessivo degli oneri finanziari a carico del Comune, in evidente disarmonia con la funzione tipica della finanza di progetto che trasferisce il rischio di gestione in capo al concessionario, diversamente dal contratto di appalto.

**Stadio comunale
di Mantova**

Infatti, è emerso il disequilibrio delle condizioni economiche che caratterizzano la realizzazione dell'intervento con lo strumento del *project financing* e una limitatezza del progetto presentato in sede di gara basato su presupposti non idoneamente valutati.

L'Autorità ha ritenuto opportuno segnalare alla stazione appaltante la possibilità di definire la procedura già in fase conclusiva, previa rideterminazione di nuove condizioni di equilibrio in termini più favorevoli per l'Ente.

3.2.6 Sicurezza nei cantieri

Il settore delle costruzioni è quello che registra un più alto indice di frequenza di infortuni con esiti gravi. Nei cantieri di lavori pubblici questo fenomeno risulta più contenuto sia per quanto riguarda il numero dei decessi che degli infortuni.

Già nella precedente Relazione erano stati evidenziati, fra i compiti dell'Autorità in materia di sicurezza sui cantieri, la raccolta ed elaborazione dei dati informativi nel casellario informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 27 del D.P.R. n. 34/00, in merito ad *"eventuali episodi di grave negligenza nell'esecuzione di lavori ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro, comunicate dalle stazioni appaltanti"*. I dati informativi del casellario informatico sono stati integrati con i provvedimenti interdittivi assunti ex 36 bis del D.L. 223/06, convertito nella legge n. 248/06, dal Ministero delle Infrastrutture.

Nell'anno 2006, la gravità delle conseguenze degli infortuni ed i risultati emersi dalle precedenti indagini intraprese sull'argomento, che hanno evidenziato l'assenza in cantiere, durante gli incidenti, dei coordinatori per la sicurezza in fase di esecuzione e la mancata osservanza del piano di sicurezza e/o delle norme sui dispositivi di protezione individuale da parte degli infortunati, hanno spinto l'Autorità a svolgere indagini sulla corretta e puntuale applicazione delle prescrizioni organizzative e tecnico-operative contenute nella regolamentazione diretta alla prevenzione dei rischi e delle malattie professionali nei cantieri. In tale ambito l'Autorità, ha verificato l'applicazione effettiva e non solo formale delle misure di prevenzione e sicurezza nei cantieri di lavori pubblici.

In questo particolare settore, il complesso delle norme di prevenzione si intreccia e si sovrappone alle specifiche disposizioni che disciplinano - e non solo dal punto di vista meramente contrattuale - gli appalti dei lavori pubblici. La complessità del quadro giuridico rende maggiormente difficoltosa la lettura interpretativa ed esige di conseguenza, da parte di tutti i soggetti a qualsivoglia titolo coinvolti, un più elevato livello di attenzione, un cospicuo impegno di risorse e, in

senso più ampio, maggiore cultura imprenditoriale.

L'Autorità ha ravvisato l'esigenza di un nuovo pronunciamento sulla materia, già oggetto di numerose determinazioni. Tale pronuncia, che si riporta qui di seguito, allo scopo di pervenire ad un'interpretazione condivisa sui temi sollevati e sulle altre problematiche derivanti dall'entrata in vigore del D.P.R. n. 222/03, ha visto coinvolte le rappresentanze delle categorie e degli organi istituzionali interessati (Ministeri della Salute, del Lavoro e delle Politiche Sociali, delle Infrastrutture e Trasporti, Commissione Salute delle Regioni e Province Autonome, Consigli Nazionali degli Architetti, degli Ingegneri, dei Geometri e dei Periti edili e industriali, ANCE, associazioni sindacali FENEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL).

L'Autorità ha ritenuto in particolare che:

- il DPR 222 del 3 luglio 2003 disciplina i contenuti minimi dei piani di sicurezza e rappresenta il livello minimo inderogabile di regolamentazione, applicabile a qualunque tipologia lavorativa, dall'opera pubblica complessa al modesto intervento di manutenzione, naturalmente sempre nel rispetto dei criteri della ragionevolezza, della proporzionalità ed adeguatezza;
- il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione nel redigere il PSC esercita un'attività amministrativa di discrezionalità tecnica;
- sono oggetto di stima nel PSC solo i costi della sicurezza espressamente elencati nell'articolo 7 comma 1 del D.P.R. n. 222/03 e riferibili alle specifiche esigenze del singolo cantiere (costi della sicurezza "contrattuali" nel senso sopra indicato);
- la stima deve essere congrua, analitica per voci singole, a corpo o a misura, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente; nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non disponibile, si farà riferimento ad analisi costi complete e desunte da indagini di mercato;
- i costi della sicurezza inseriti nel PSC sono evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta; inoltre su tali costi non sono

- ammesse le giustificazioni a corredo dell'offerta, ai sensi dell'articolo 87, comma 4 del D.Lgs. n. 163 del 2006;
- in sede di valutazione della congruità delle offerte, la stazione appaltante deve procedere, ai sensi dell'articolo 86 comma 3 e dall'articolo 87, comma 2, lettera e) del Codice n. 163/06, alla verifica del rispetto delle norme vigenti in tema di sicurezza e condizioni di lavoro;
 - gli apprestamenti di cui all'art 7 comma 1, elencati nell'allegato 1 del DPR 222/03, sono ricompresi negli oneri della sicurezza ed i relativi costi non sono soggetti a ribasso d'asta;
 - il coordinatore della sicurezza per la fase dell'esecuzione (CSE) ha l'obbligo di verificare, da un lato, la costante corrispondenza dei contenuti del PSC alla specificità del cantiere e dall'altro, il rispetto da parte dell'esecutore di tutti gli altri obblighi generali della sicurezza (*ex lege*) che, in quanto a carico dell'esecutore stesso, non fanno parte del PSC; il RUP vigila, verificando che tali adempimenti a carico del CSE siano effettivamente assolti, compresi tutti quelli indicati nell'articolo 127 del D.P.R. n. 554/99;
 - nel caso di varianti in corso d'opera, le relative perizie, ai sensi dell'articolo 134, comma 9 del D.P.R. n. 554/99 dovranno essere corredate anche del PSC e a questi fini il RUP dovrà farsi carico del rispetto di tali adempimenti ed in particolare di quello relativo all'individuazione del costo della sicurezza compreso nell'importo di perizia, costo da non assoggettare a ribasso;
 - le stazioni appaltanti devono acquisire le segnalazioni, i verbali e gli ordini di servizio emessi dal CSE, al fine di valutare, ai sensi dell'articolo 127 del D.P.R. n. 554/99 (e dell'articolo 5 del D.Lgs. n. 494/96 e s.m.), se ricorrano le condizioni per la sospensione dei lavori o per l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere o per la risoluzione dell'appalto;
 - le reiterate infrazioni agli obblighi della sicurezza costituiscono un valido presupposto per avviare la risoluzione del contratto, secondo la procedura dell'articolo 119 del medesimo D.P.R. n. 554/99 (oggi,

articolo 136 del D.Lgs. n. 163/06);

- le stazioni appaltanti devono inviare all'Osservatorio, per l'annotazione nel Casellario informatico, copia di tutte le segnalazioni riguardanti le infrazioni in fatto di sicurezza prodotte dal coordinatore (CSE), che siano seguite da risoluzione del contratto o anche dalla sola sospensione dei lavori.

Inoltre, dopo le indagini condotte nel 2006 ed i contributi offerti da è stata trasmessa al Governo ed al Parlamento un'apposita segnalazione in merito alle disposizioni in materia di sicurezza e, specificamente, alla disciplina concernente la validazione dei piani di sicurezza dei cantieri ed alla verifica delle strutture provvisionali di particolare importanza statica.

Mediante l'analisi dei piani di sicurezza dei cantieri in cui si sono verificati incidenti mortali è stato rilevato che la predisposizione dei piani di sicurezza è risultata più formale che sostanziale, nel senso che la stesura dei piani di sicurezza è stata attuata in maniera automatizzata sulla base dell'elenco dei lavori o dei computi metrici senza una particolare attenzione allo specifico cantiere.

Altre carenze normative che incidono sui livelli di sicurezza dei cantieri sono state desunte dagli incidenti registrati e si riferiscono alle fasi realizzative delle opere. Da qui la necessità di individuare efficaci rimedi, di tutela e prevenzione, in considerazione anche degli elevati costi sociali che derivano dagli infortuni.

Al riguardo, si cita il caso del crollo del viadotto Porcaria in fase di costruzione nel tratto stradale Catania-Siracusa che ha provocato il decesso di un operaio e numerosi feriti tra gli addetti al cantiere, su cui l'Autorità ha avviato un'accurata indagine al fine di valutare il rispetto e la completezza delle norme di settore.

Le risultanze istruttorie di detta indagine hanno fatto emergere specifiche patologie.

Per quanto riguarda le opere provvisionali si è potuto constatare che in alcuni casi queste assolvono - da un punto di vista statico - ad una funzione analoga a quella delle opere definitive, come nel caso dei lavori di realizzazione del viadotto Porcaria, con la conseguenza che il diverso

**Opere
provvisionali**

regime normativo che disciplina le suddette strutture appare immotivato e, in ogni caso, presenta ricadute negative in termini di sicurezza dei luoghi di lavoro.

Le norme di settore pongono a carico dell'appaltatore la verifica della stabilità e resistenza delle anzidette strutture che devono essere adeguate alla natura delle opere da eseguire anche con riferimento all'ambiente in cui le opere stesse devono essere costruite.

I disegni ed i calcoli statici sono posti a disposizione delle Autorità di vigilanza competenti unitamente alla copia del libretto di cui alla autorizzazione ministeriale all'uso delle strutture.

Tali disposizioni non prevedono un controllo preventivo e/o un'approvazione da parte dell'ente appaltante né una verifica eseguita da organi terzi ed estranei all'appalto.

Questa circostanza si desume espressamente dall'articolo 35 del D.P.R. n. 554/99, riguardante il progetto esecutivo, che stabilisce che "restano esclusi (dal progetto esecutivo) soltanto i piani operativi di cantiere, i piani di approvvigionamenti, nonché i calcoli e i grafici relativi alle opere provvisionali".

Le attuali norme riguardano le strutture definitive per le quali viene richiesto, oltre al collaudo statico ai sensi della legge n. 1086/71, anche l'inoltro all'Ufficio del Genio Civile competente ai fini dell'ottenimento del preventivo nulla osta previsto dalla legge n. 64/74.

Ciò rappresenta un limite delle attuali norme in presenza di strutture provvisorie di notevole importanza e complessità in rapporto alle loro dimensioni ed ai carichi da sopportare.

In questo caso, infatti, la sicurezza degli addetti al cantiere è garantita anche dalla stabilità delle strutture in fase di esecuzione, direttamente correlata, quest'ultima, alla portanza statica delle opere (provvisionali) di sostegno. Le torri provvisorie interessate dal crollo del viadotto della strada Catania-Siracusa assumevano, ancorché per un periodo limitato, una funzione portante per l'intero impalcato. Da ciò, l'esigenza di una verifica, da parte di un tecnico diverso dal progettista, della corretta esecuzione/installazione delle opere provvisorie prima del loro utilizzo.

Infatti, dal tenore letterale delle norme di cui agli artt. 1 e 7 della legge n. 1086/71, che prevedono il collaudo statico delle opere a struttura metallica, non è dato evincere alcun riferimento esplicito alle opere cosiddette provvisorie, essendo queste ultime oggetto delle specifiche normative sopra richiamate.

Tra l'altro, poiché l'articolo 4 della legge n. 1086/71 prevede espressamente la denuncia dei lavori delle strutture portanti al Genio Civile competente, sembrerebbe che le opere provvisorie siano escluse dall'ambito di applicazione della suddetta legge, atteso che la Circolare esplicativa del Min. LL.PP. n. 46 dell'11/07/2000 - in materia di verifiche di sicurezza dei ponteggi metallici fissi di cui all'articolo 30 del D.P.R. n. 164/1956 - non prevede il deposito presso il Genio Civile del progetto e del calcolo delle strutture.

Questi ultimi, infatti, vanno tenuti in cantiere e posti a disposizione degli organi di controllo.

In merito al piano di sicurezza e coordinamento, parte integrante del progetto esecutivo ai sensi dell'articolo 41 del D.P.R. n. 554/99, è stato rilevato che il Regolamento non prevede una specifica verifica dei contenuti dello stesso piano all'atto della validazione del progetto da parte del responsabile del procedimento (articolo 47, D.P.R. n. 554/99).

**Piano di sicurezza
e coordinamento**

Questa disposizione pone la validazione degli elaborati riguardanti i piani di sicurezza in una posizione di secondaria importanza rispetto ai rimanenti elaborati del progetto esecutivo espressamente richiamate nel citato articolo 47 del Regolamento. In altre parole, c'è una lacuna risiedente nel fatto che il responsabile unico del procedimento deve porre particolare attenzione ai documenti espressamente elencati dalla norma citata tra i quali non figurano gli elaborati del piano di sicurezza e coordinamento.

Pertanto, nel riesaminare le normative vigenti in materia di opere provvisorie e di sicurezza nei cantieri, occorre tenere in adeguata considerazione le suesposte osservazioni al fine di assicurare idonei livelli di sicurezza degli addetti ai cantieri introducendo specifiche disposizioni tese ad eliminare le lacune evidenziate. In particolare, si ritiene necessaria una norma ad hoc sulle opere provvisorie di rilevante importanza statica

che stabilisca la verifica della corretta esecuzione/installazione strutturale prima del loro utilizzo. Inoltre, per quanto riguarda l'esecuzione delle opere pubbliche, sarebbe opportuno integrare l'articolo 47 del DPR 554/99 prevedendo, in sede di validazione da parte del responsabile del procedimento, la verifica del piano di sicurezza e coordinamento.

Le tematiche esaminate sono all'attenzione del Governo sia nell'ambito del regolamento di attuazione del Codice che nella Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (Disegno di legge n. 1507) ove è prevista l'adozione di decreti per il necessario riordino e coordinamento con le disposizioni vigenti in materia di opere provvisorie e di protezione individuale nonché la razionalizzazione del sistema pubblico di controllo.

3.3 Attività sanzionatoria e casellario informatico

Come è noto, il procedimento sanzionatorio, ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione, ha per presupposto le seguenti ipotesi previste dal Codice:

- a. rifiuto od omissione, senza giustificato motivo, da parte dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 33, del D.Lgs. n. 163/06, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità, ovvero produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 6, comma 9 ed articolo 7 comma 8 ;
- b. mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara, per appalti di lavori, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del D.Lgs. n. 163/06, del possesso dei necessari requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;
- c. mancata prova, da parte dei concorrenti a gare per l'affidamento di servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del Codice , in combinato disposto con l'articolo 63 e con l'articolo 70 del D.P.R. n. 554/99 e s.m.i., rispettivamente, per appalti di servizi di importo

inferiore a 200.000 DSP e pari o superiore a tale importo, del possesso dei necessari requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

Nei casi *sub b)* e *sub c)*, l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti.

Nella tabella che segue viene indicato il numero dei procedimenti attivati nell'anno 2006, a seguito di segnalazione delle fattispecie di cui ai punti *sub a)*, *sub b)* e *sub c)*.

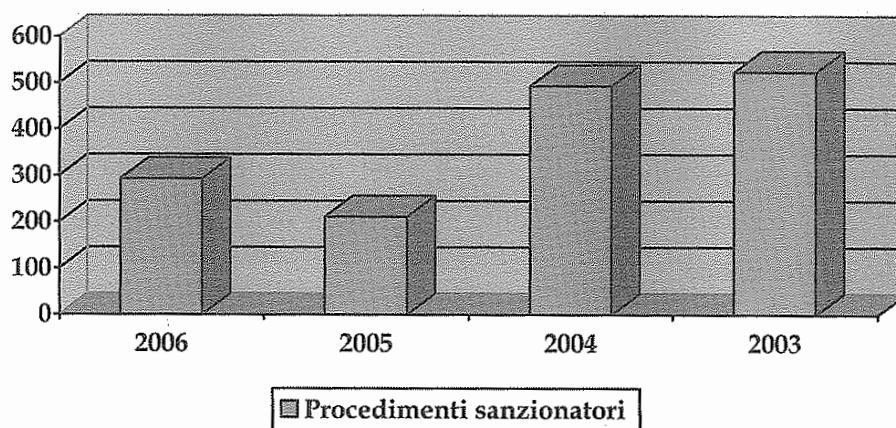
**Procedimenti
sanzionatori**

E' da specificare che le fattispecie *sub b)* e *sub c)*, pure riportate nella tabella sottostante, si identificano nella violazione normativa di cui all'articolo 48 comma 1, del D.Lgs. n. 163/06.

Procedimenti sanzionatori	Istruiti nel 2006	Archiviati senza audizione	Definiti con decisione del Consiglio dopo audizione	
			Archiviazione	Sanzione
Ex art. 6, comma 9 ed art. 7 comma 8, del D.Lgs. n. 163/06	231	----	62	169
Ex art. 48 comma 1, del D.Lgs. n. 163/06	62	-----	30	32

Nel corso dell'anno 2006 risultano attivati nel complesso n. 293 procedimenti sanzionatori, di cui n. 92 sono stati definiti con l'archiviazione ed i rimanenti n. 201 con l'applicazione di sanzioni.

**Evoluzione
rispetto agli
anni precedenti**



I procedimenti sanzionatori del primo tipo, (*ex* articolo 6 comma 9 ed articolo 7 comma 8 del D.Lgs. n. 163/06) decisi nell'anno 2006, sono stati attivati in seguito:

- a. al mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità per l'esame e la definizione delle segnalazioni e degli esposti relativi a procedure di affidamento e realizzazione di lavori pubblici;
- b. all'omissione dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi da fornire all'Osservatorio entro i termini prescritti dalla stessa norma.

I procedimenti sanzionatori del secondo tipo, (*ex* articolo 48, comma 1 del D.Lgs. n. 163/06), sono stati attivati in seguito:

- a. alla non conforme dichiarazione e dimostrazione da parte delle imprese del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa di cui al sopracitato articolo 48 comma 1, o di irregolarità nella utilizzazione degli attestati di qualificazione;
- b. ai ritardi da parte delle imprese nella presentazione della documentazione dimostrativa del possesso dei requisiti di ordine speciale autodichiarati in sede di presentazione dell'offerta;

Esiste, poi, un significativo numero di inadempienze, relative alla violazione degli obblighi di veridicità delle dichiarazioni rese in sede di gara, che ha comportato, di conseguenza, l'iscrizione di apposite annotazioni, riguardanti la specifica violazione dell'impresa, nel Casellario informatico dell'Osservatorio.

Per tale ultima fattispecie, su n. 32 procedimenti conclusi con l'irrogazione di sanzione, in 16 casi, è stata accertata la falsità nelle dichiarazioni e pertanto si è proceduto all'iscrizione della annotazione nel Casellario informatico.

Per quanto attiene la violazione di cui all'articolo 6, comma 9 ed articolo 7 comma 8 del D.Lgs. n. 163/06, i soggetti che hanno interessato l'Autorità ai fini dell'attivazione dei procedimenti sanzionatori nei confronti delle stazioni appaltanti, sono stati principalmente:

- l'Osservatorio regionale della Regione Marche;

- gli Uffici dell'Autorità preposti alla vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese e gli Uffici preposti alla vigilanza sull'ordinamento dei lavori pubblici, in particolar modo il settore delle regioni Puglia e Calabria.

Assume interesse esaminare, in relazione alle motivazioni che hanno attivato il procedimento sanzionatorio, le giustificazioni fornite dai soggetti interessati cui è stata formulata la contestazione circa l'omissione. Per darne una chiave di lettura più agevole è opportuno, però, raggruppare tali giustificazioni nelle sotto elencate macro aree di riferimento:

- carenza di organico degli Uffici tecnici comunali deputati a riscontrare le richieste dei dati;
- attribuzione ad altri soggetti (non a quello cui correttamente questa Autorità ha contestato l'inadempimento) della competenza a riscontrare la richiesta dei dati;
- giustificazioni legate ad assenza per malattia o congedo del responsabile del procedimento;
- negazione, da parte dei soggetti responsabili, dell'avvenuta ricezione della richiesta da parte dell'Autorità o di altri Uffici competenti, nonostante l'accertata notifica degli atti all'interessato;
- tardiva acquisizione della richiesta effettuata dall'Autorità a causa della lentezza nella gestione degli Uffici protocollo delle amministrazioni interessate ovvero per disguidi interni agli Uffici, relativamente all'assegnazione della posta;
- scarsa dimestichezza con gli strumenti informatici ;
- scarsa dimestichezza con i *software* da adottare per la trasmissione *on-line* delle schede.

In relazione alla commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, ai fini dell'uniformità di metodo, per i procedimenti di cui trattasi (*ex* articolo 6, comma 9 ed articolo 7 comma 8 del D.Lgs. n. 163/06) sono state considerate due variabili: l'importo a base d'asta e la tipologia di infrazione commessa.

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità modesta, tenuto conto della circostanza