

Le risorse finanziarie complessivamente assentite per la realizzazione dell'opera in argomento sino a dicembre 2007 risultano essere pari a circa 7.362 Meuro e gravano su numerose leggi di spesa.

Convenzionalmente, l'attribuzione dei finanziamenti può essere inquadrata in due distinte fasi programmatiche, come di seguito specificate.

Con la programmazione dal 1997 al 2001 sono stati assentiti finanziamenti per **1.658,700 Meuro**, così distinti:

- Delibere CIPE su varie leggi di spesa: 1.500,100 Meuro;
- Rinvenienze da QCS 1994/99: 158,600 Meuro.

Con la programmazione ex legge obiettivo (dal 2002 al 2006) risultano assentiti finanziamenti per **5.703,3 Meuro**, di cui 1.603,342 Meuro a carico del FAS, così distinti:

- Piano Triennale ANAS 2002/2004¹¹²: 464,811 M€;
- QCS 2000/2006 - PON Trasporti: 240,000 M€;
- Delibera CIPE 96/2002 (L.O.): 700,000 M€;
- Delibera CIPE 14/2004 (L.O.): 1.193,679 M€;
- Delibera CIPE 95/2004 (L.O) : 200,000 M€;
- Delibera CIPE 95/2004 (FAS): 372,020 M€
- Delibera CIPE del 155/2005 (FAS): 450,136 M€;
- Delibera CIPE del 116/2006 781,186 M€.

Inoltre, con la finanziaria 2007 (art. 1 comma 1025 della legge 27 dicembre 2006 n. 298) è stato soppresso il Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane¹¹³, prevedendo nel contempo che le disponibilità esistenti fossero utilizzate per gli interventi di completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria attuativi delle deliberazioni adottate dal CIPE, ai sensi della legislazione vigente. Nella gestione del predetto Fondo è, quindi, subentrata l'ANAS S.p.A.

L'attualizzazione delle predette disponibilità alla data di riferimento della presente relazione ammonta a circa **1.480 Meuro**.

Gli stanziamenti ad oggi resi disponibili consentono di finanziare tutti gli interventi in esecuzione, appaltati, in fase di contrattualizzazione, contrattualizzati e non

¹¹² I fondi del Piano Triennale sono stati parzialmente impegnati su riappalti, perizie e progettazione previsti nella originaria programmazione.

¹¹³ Di cui all'articolo 6 della legge 28 marzo 1968, n. 382 e successive modificazioni

cantierati e quelli già in fase di gara d'appalto per un importo complessivo di **7.269,97 Meuro**¹¹⁴.

Per la realizzazione delle tratte ancora in progettazione, per un'estesa di circa 64 Km, sono ancora necessari circa **1.846,04 Meuro**.¹¹⁵

I 31 lotti compresi nella prima programmazione sono stati interessati da criticità connesse alle varie fasi di seguito elencate:

- **Progettazione.** *Si è verificata una frammentazione delle fasi approvative con una difformità nelle scelte progettuali, sulle quali ha influito la mancanza di una pianificazione complessiva e la non omogeneità dei riferimenti normativi.*

- **Appalto.** *La scelta di appaltare lotti di importo limitato ha generato un eccesso di concorrenza tra le imprese, con conseguenti ribassi eccessivi che hanno finito per generare contenzioso, con aggravii economici e ritardi nella tempistica*¹¹⁶.

- **Esecuzione.** *La consegna dei lavori in tempi diversi e non sempre relativi a lotti contigui ha prodotto un intervento a "macchia di leopardo" (a questo concorre pesantemente la rescissione di sette contratti), con differenti livelli di esecuzione che, oltre a limitare la fruibilità dell'opera da parte dell'utenza, ha aumentato la complessità di gestione dei lavori, peraltro caratterizzati da numerose interferenze. A ciò si aggiunga che, per difficoltà insorte durante l'esecuzione dei lavori, dai contratti principali sono stati stralciati parti di opere per la cui realizzazione si sta procedendo a nuovi appalti che produrranno inevitabilmente un ulteriore slittamento dei tempi per la completa fruizione dell'arteria.*

Anche i macrolotti ed i lotti appaltati in base a quanto previsto dalla normativa della legge obiettivo, non sono scevri da rilevanti problematiche che ne condizionano pesantemente sia l'avanzamento sia i costi di realizzazione.

Infatti, fatto salvo il 1° macrolotto, affidato su progettazione esecutiva in deroga alle norme della legge obiettivo, che presentava a tutto marzo un avanzamento di oltre il 90% del valore contrattuale¹¹⁷, i restanti macrolotti sono contraddistinti da

¹¹⁴ L'importo riportato è puramente indicativo atteso la problematica legata all'IVA riportata in gran parte dei quadri economici dei progetti approvati successivamente alla trasformazione in S.p.A. e non costituente da tale data una spesa effettiva, nonché l'introduzione a far data dal 1 gennaio 2008 della voce oneri di investimento pari al 15% in sostituzione della precedente.

¹¹⁵ Anche tale importo è puramente indicativo atteso che parte della progettazione è ancora a livello di preliminare e l'esperienza evidenzia che nei passaggi successivi (definitivo ed esecutivo) maturino consistenti aumenti dei valori progettuali.

¹¹⁶ Ben sette contratti (pari al 22% dei contrattualizzati) sono stati oggetto di rescissione in danno dell'impresa. Il riappalto ha prodotto consistenti aumenti del costo delle opere da realizzare o completare.

¹¹⁷ Sin da luglio 2007 sono stati aperti al traffico 26 dei circa 30 km interessati dai lavori. Rileva, altresì, segnalare che i lavori previsti sono stati realizzati nell'ambito della spesa autorizzata a seguito della riformulazione del quadro economico con immediato assorbimento del ribasso d'asta, poi destinato al finanziamento del macrolotto n. 6.

consistenti incrementi dei valori economici dei progetti e da avanzamenti non significativi in rapporto alle date di avvio delle attività o della consegna dei lavori.

Anche le tempistiche di redazione ed approvazione delle progettazioni esecutive da parte dei Contraenti generali (o dalle Imprese in caso di ricorso ad appalto integrato) hanno accumulato vistosi ritardi rispetto ai termini contrattuali, evidenziando possibili problematiche di gestione di tale modalità di affidamento.

Non può, da ultimo, tacersi che il ricorso ad affidamento a Contraente generale, con l'attribuzione allo stesso della progettazione esecutiva e quindi di quanto connesso a tale attività, non ha eliminato il problema del contenzioso che, viceversa, sta assumendo aspetti preoccupanti¹¹⁸.

4.3. IL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (PIS)

4.3.1. Gli interventi finanziati

L'UVER, ai sensi del punto 2.2 della delibera CIPE n. 21/2004 e dei punti 6.1 e 6.2 della delibera CIPE n. 98/2005, predispone semestralmente la "Relazione di monitoraggio" degli interventi finanziati a valere sulle risorse recate dal Fondo Aree Sottoutilizzate, nell'ambito delle due Manovre di Accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche approvate, al fine di rilevare eventuali ritardi e criticità attuative, ed aggiornare le previsioni di conseguimento dell'obiettivo di spesa formulate in sede d'istruttoria.

Inoltre, ai sensi del punto 5 della delibera 98/2005, è stato fatto un focus specifico sullo stato attuativo e sulle spese realizzate al 31/12/2007 dagli interventi ricompresi nella delibera stessa, al fine di eventualmente assegnare la prevista quota di premialità.

Alla data di chiusura della presente relazione, risultano integralmente o parzialmente finanziati con risorse FAS, complessivamente 12 interventi:

I^ Fase

Nella seduta del 20 dicembre 2004 sono state adottate dal CIPE delibere di finanziamento relative a 5 interventi inseriti nell'Allegato A della delibera n. 21/2004, e precisamente:

- A1 – “Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000” – Delibera di finanziamento n. 106/2004, pubblicata in G.U. il 19/07/2005;

¹¹⁸ Al 7° s.a.l., pari al 18% di avanzamento progettuale, risultavano iscritte riserve per un importo di 431,221 Meuro.

- *A2 – “Asse Autostradale Palermo Messina” - Delibera di finanziamento n. 108/2004, pubblicata in G.U. il 19/07/2005;*
- *A5 – “Salerno – Reggio Calabria - Macrolotto n. 6 dal Km. 423,300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442,900” - Delibera di finanziamento n. 95/2004, pubblicata in G.U. il 27/06/2005;*
- *A7 – “Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della regione Basilicata - Delibera CIPE 121/2001 All. 2 PIS n. 66” - Delibera di finanziamento n. 110/2004, pubblicata in G.U. il 11/08/2005;*
- *A8 – “Corridoio Jonico Taranto – Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5 - lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per Km. 5,00” - Delibera di finanziamento n. 106/2004, pubblicata in G.U. il 19/07/2005.*

Nella seduta del 29 marzo 2006 è stata, inoltre, reiterata l'approvazione del seguente intervento:

- *A4 – “Acquedotto Molisano centrale - Delibera CIPE n° 121/2001” – Delibera di finanziamento n. 110/2006, pubblicata in G.U. il 28/08/2006¹¹⁹.*

II^ Fase

Nella seduta del 2 dicembre 2005 sono stati, successivamente, approvati dal CIPE e finanziati con risorse FAS, ulteriori 2 interventi ricompresi originariamente nella delibera n. 21/2004 (collocati alle posizioni *A12* e *A16*), ma transitati, in seguito, nella delibera n. 98/2005, e 3 interventi “nuovi” di cui alla delibera n. 98/2005, inseriti rispettivamente nelle posizioni n. 2, 3, e 4 dell'elenco allegato, e precisamente:

- *A12 – “Completamento dello schema idrico sulla diga sul torrente Menta: condotte di distribuzione e di potabilizzazione – 3° lotto” - Delibera di finanziamento n. 154/2005, pubblicata in G.U. il 18/07/2006. In data 16 marzo 2007 è stata adottata dal CIPE la delibera n. 7/2007 (pubblicata in G.U. il 06/06/2007), relativa all'approvazione del progetto definitivo dell'intervento in oggetto. La stessa dispone, nonostante il termine previsto a pena di definanziamento per l'approvazione del progetto definitivo (di cui al punto 2.4 della delibera n. 154/2005), fosse scaduto sin dal*

¹¹⁹ L'intervento era stato originariamente finanziato con la delibera n. 115 del 20/12/2004, la quale tuttavia era stata oggetto del rilievo della Corte dei Conti n. 89/2005 e successivamente ritirata, in attesa della presentazione della nuova versione del piano economico - finanziario da parte del soggetto aggiudicatore. Nella seduta CIPE del 29/03/2006 è stata, infine, adottata la delibera n. 110/2006 con la quale veniva approvato il progetto definitivo dell'intervento e confermato il contributo già concesso precedentemente.

18/01/2007, la conferma del contributo originariamente assentito, data la rilevanza del progetto.

- *A16 – “Acquedotto molisano destro” - Delibera di finanziamento n. 152/2005, pubblicata in G.U. il 7/08/2006;*
- *All. 1 n. 2 – “Autostrada Salerno – Reggio Calabria – Lavori di ammodernamento ed adeguamento dal Km. 47,800 al Km. 53,800” - Delibera di finanziamento n. 155/2005, pubblicata in G.U. il 24/08/2006 e delibera di rettifica n. 149/2006, pubblicata in G.U. il 16/02/2007;*
- *All. 1 n. 3 – “Itinerario Agrigento - Caltanissetta - A19: adeguamento a quattro corsie della SS 640 "di Porto Empedocle" - tratto dal Km 9+800 al Km 44+400” - Delibera di finanziamento n. 156/2005, pubblicata in G.U. il 24/08/2006;*
- *All. 1 n. 4 – “Autostrada Salerno – Reggio Calabria – Lavori dal Km. 222+000 al Km. 225+800” - Delibera di finanziamento n. 155/2005, pubblicata in G.U. il 24/08/2006 e delibera di rettifica n. 149/2006, pubblicata in G.U. il 16/02/2007 .*

Nella successiva seduta del 29 marzo 2006 è stato, infine, finanziato l'intervento “Salerno – Reggio Calabria – Macrolotto n. 2 dal Km. 108,000 al Km. 139,000 – tracciato ricompreso nelle regioni Campania e Basilicata”, posizionato al 1° posto dell'Allegato 1 della delibera n. 98/2005 - *Delibera di finanziamento n. 116/2006 pubblicata in G.U. il 7/11/2006.*

4.3.2. Slittamento delle tempistiche di realizzazione degli interventi e stato d'avanzamento delle spese

Con la scadenza del termine del 31/12/2007¹²⁰, appare non più rinviabile la formulazione di una valutazione complessiva circa l'efficacia della Manovra di Accelerazione PIS, facendo una riflessione critica rispetto alla problematica relativa agli slittamenti temporali verificatisi nell'avvio delle lavorazioni, e quindi nei profili di spesa degli interventi finanziati. Questa Unità ha ripetutamente evidenziato, sin dalle prime Relazioni di monitoraggio, la citata criticità, attribuendola inizialmente al lungo lasso temporale intercorso tra la conclusione della prima istruttoria tecnica e l'adozione della delibera n. 21/2004, e successivamente, ai ritardi accumulatisi nell'adozione e pubblicazione delle singole delibere di finanziamento.

Ciò ha indotto la gran parte dei Soggetti aggiudicatori degli interventi finanziati a creare una situazione di stasi procedurale, risultato di un comportamento ormai, purtroppo, consolidato che vede gli amministratori pubblici non dare avvio agli iter realizzativi, e non assumere conseguentemente rischi, in presenza di una situazione di incertezza circa l'effettiva attribuzione delle risorse.

¹²⁰ Termine al quale il punto 5 della delibera 98/2005 e il relativo Allegato 2, ricollegano l'eventuale assegnazione della riserva di premialità ivi prevista.

Inoltre, il ritardato e non integrale trasferimento delle prime quote delle provviste finanziarie previste nelle varie delibere CIPE, ha contribuito in modo rilevante ad aggravare una situazione già di per sé complessa.

A testimonianza di quanto segnalato, si pone la bassa *performance* realizzata dagli interventi di cui alla delibera 21/2004, e già ripetutamente evidenziato. In effetti, al 31/12/2005, in sede di verifica del raggiungimento dell'obiettivo di spesa previsto dalla delibera n. 21/2004, il livello di spesa realizzato nel biennio 2004/2005 dai 6 interventi finanziati nell'ambito della prima Manovra, è risultata pari al 17,57%, deludendo ampiamente le aspettative riposte nella Manovra di Accelerazione.

Ciò è ulteriormente rafforzato per gli ulteriori 6 interventi finanziati con la 2^a fase della Manovra, in quanto le seppur non ottimistiche considerazioni riportate nella precedente relazione, che ipotizzavano una percentuale di spesa al 31/12/2007 del 5,59%, sono state largamente smentite, in quanto l'informazione definitiva di cui si dà conto in questa Relazione, riduce questo dato ad un misero 1,1%, rispetto alle previsioni formulate in sede d'istruttoria.

Questo dato è tanto più significativo ora, in quanto la delibera 98/2005 disponeva che fosse accertato al 31/12/2007 l'effettivo livello di spesa raggiunto dagli interventi finanziati nell'ambito della 2^a Manovra, e fosse valutata l'eventuale maturazione delle condizioni previste per l'assegnazione della riserva premiale.

Allo scopo di fornire un quadro, se possibile, ancora più chiaro, si riportano di seguito le *Figure 1* e *2*, le quali si riferiscono rispettivamente al raffronto tra l'andamento delle spese previste e quelle realizzate nell'ambito della Manovra complessiva di cui alle delibere n. 21/2004 e 98/2005 (*Fig. 1*), e il raffronto relativo ai soli interventi di cui alla 2^a fase della Manovra (*Fig. 2*).

Fig. 13. Raffronto tra le spese previste e le spese realizzate negli anni 2004-2008 dagli interventi finanziati nell'ambito della Manovra di Accelerazione del PIS di cui alle delibere nn. 21/2004 e 98/2005.

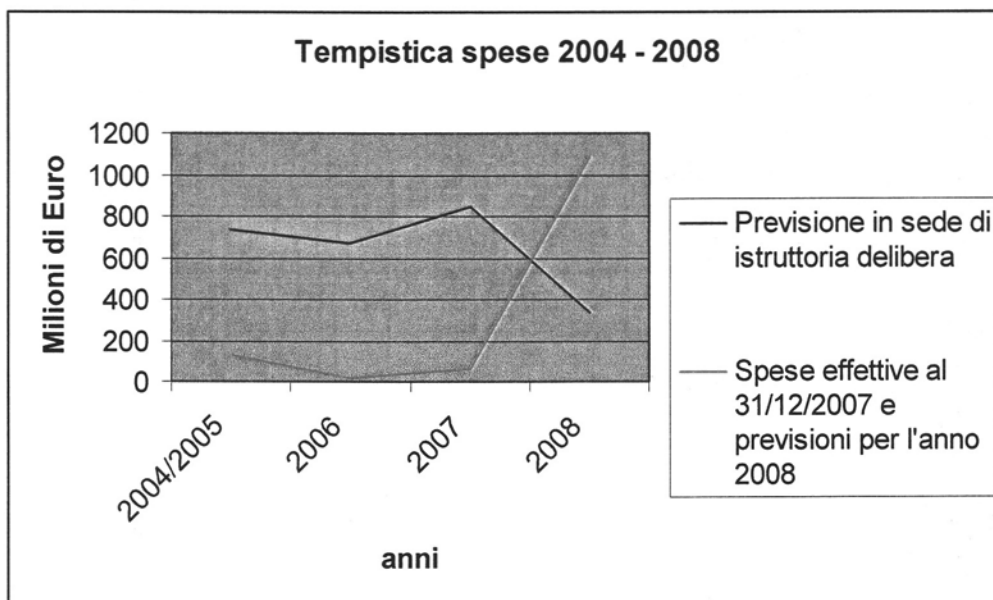
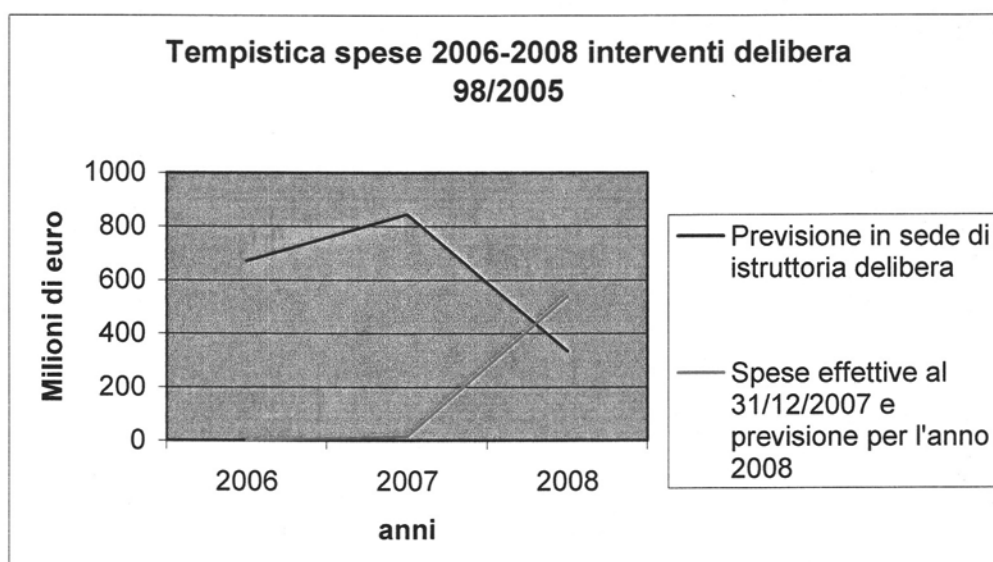


Fig. 14. Raffronto tra le spese previste e le spese realizzate negli anni 2006-2008 dagli interventi finanziati nell'ambito della Manovra di Accelerazione del PIS di cui alla delibera n. 98/2005.



Infine, nelle allegate *Tab. 1 A* e *1 B* viene fornito un quadro di dettaglio di quanto sopra evidenziato: nella prima tabella viene indicato l'avanzamento delle spese realizzate complessivamente dai 12 interventi nel corso degli anni 2004/2008,

mentre la seconda rappresenta uno stralcio relativo ai soli 6 interventi di cui alla delibera n. 98/2005, nella quale è altresì evidenziata la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo di spesa.

Dall'analisi dei dati ivi compendiate, è evidente come sia stata disattesa l'idea-forza posta alla base della Manovra, tesa a voler velocizzare la realizzazione di quelle opere pubbliche considerate un volano per lo sviluppo del Mezzogiorno.

In aggiunta alle problematiche già segnalate, appare opportuno ribadire la tematica relativa al basso livello qualitativo delle progettazioni finanziate nell'ambito della Manovra di Accelerazione nel suo complesso, che ha contribuito al già segnalato slittamento delle tempistiche realizzative.

Un quadro di sintesi di quanto testè riferito, viene fornito nell'allegata *Tab. 2*, nella quale vengono riepilogate, ove disponibili, le informazioni relative alle tempistiche di gara, di predisposizione della progettazione esecutiva e di avvio e conclusione dei lavori relative ai 12 interventi finanziati¹²¹.

Analizzando le informazioni disponibili, appare evidente come il rallentamento dell'iter si realizzi nella fase di redazione della progettazione esecutiva, che nella maggior parte dei casi è posta a carico dell'aggiudicatario (in funzione degli istituti del General Contractor e dell'Appalto integrato): è stato rilevato, infatti, come i termini previsti contrattualmente per la consegna e/o approvazione della progettazione, non siano mai stati rispettati. In effetti, rispetto alle disposizioni contrattuali, si è constatato un quasi generalizzato aumento temporale, quantificabile in un minimo di 13 giorni e in un massimo di 568 giorni.

Appare opportuno ribadire, quindi, le perplessità già manifestate in merito ai due istituti citati (Affidamento a Contraente Generale ed appalto integrato).

In effetti, si è già avuto modo di evidenziare, anzitutto, una criticità di ordine temporale, in quanto i ritardi nell'avvio delle lavorazioni verificatisi nell'ambito della Manovra, hanno vanificato le economie temporali, che nella volontà del legislatore, avrebbero dovuto, caratterizzare gli istituti medesimi.

Altro tema interessante è la problematica relativa agli incrementi degli importi relativi ai progetti esecutivi approvati. Pur se la normativa in vigore ammette esplicitamente la possibilità di incrementi dei valori delle opere a misura e di quelle a forfait, nel passaggio da progettazione definitiva a quella esecutiva, sembra che tale possibilità finisca per costituire la scappatoia per conseguire recuperi economici a fronte di ribassi d'asta spesso eccessivi. La difficoltà di recuperare economicamente in corso d'opera, stante la rigida normativa in tema di varianti, ha di fatto traslato in tale segmento procedurale i tentativi delle imprese di acquisire ritorni economici attraverso modifiche progettuali con la fissazione di nuove categorie di lavori e nuovi prezzi.

Appare evidente che alla base di quanto sopra esposto emerga, comunque, il problema del livello delle progettazioni definitive poste a base di gara.

¹²¹ Per ciò che concerne l'intervento "Asse autostradale Palermo – Messina", non sono riportate le suddette informazioni, in quanto il finanziamento è stato concesso a completamento dei lavori.