

**Il caso della
diga Blufi**

intervenuta nel 2005, all'Agenzia delle Acque e dei Rifiuti e agli Assessorati Regionali, hanno impedito il prosieguo dell'attività necessaria al completamento della diga e l'ottenimento dei finanziamenti necessari. Anche l'insorgere di un contenzioso conclusosi nel 2009 con il rigetto delle domande avanzate dal Raggruppamento Temporaneo d'Imprese non ha consentito la ripresa dei lavori che risultano tuttora sospesi, sin dal 1991.

Il progetto della **Diga Blufi** (Sicilia) è stato approvato nel 1987 per un importo complessivo di 180 miliardi di lire. I lavori sono stati aggiudicati nel 1989, hanno avuto inizio nel 1990 e il soggetto attuatore dell'opera è stato individuato nell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS). Nel 1995 i lavori sono stati sospesi a causa della mancata autorizzazione all'apertura delle cave previste dal progetto per l'apposizione di vincoli ambientali e l'impresa esecutrice ha avviato un contenzioso con la Stazione Appaltante richiedendo un compenso di circa 34 miliardi di lire. A seguito della sentenza di appello del 2007 che ha escluso la responsabilità dell'EAS, l'Ente ha formalizzato la rescissione del contratto d'appalto nei confronti dell'impresa esecutrice. Nel 2010 l'Ente ha comunicato la pendenza di un giudizio in corso presso il Tribunale di Palermo e nello stesso anno le opere, così come parzialmente realizzate, sono state collaudate, essendo il collaudo condizione necessaria per l'avvio delle procedure di completamento della diga consistenti nella redazione di un progetto di completamento, nella sua approvazione e, naturalmente, nel reperimento del finanziamento necessario per l'affidamento dei lavori.

Le opere ad oggi realizzate sono lo scarico di superficie comprendente la soglia sfiorante, il canale fugatore scoperto e coperto, la vasca di dissipazione, il canale di restituzione, l'imbocco e la galleria dello scarico di fondo, la torre di presa ed il relativo cunicolo, il pozzo paratoie, la casa di guardia e la strada di accesso. Gli interventi ancora da realizzare sono l'avandiga, il corpo diga, il completamento della strada di accesso e dello scarico di fondo.

Da una stima effettuata nel 2007 dalla Direzione Lavori, risulta che le risorse necessarie per il completamento dell'opera sono pari a 170 milioni di euro di cui soltanto 23 milioni attualmente disponibili.

I lavori di costruzione della **Diga di Piano del Campo** (Sicilia) sono stati sospesi nell'anno 1995 a seguito dell'insorgere di un procedimento contenzioso con la ditta appaltatrice "Dumez Magri". Il giudizio è tuttora pendente con l'impresa "Vinci Costruzioni Grands Projects" subentrata alla Dumez Magri ed i lavori non sono più stati ripresi.

**Il caso della
diga di Piano
del Campo**

La Tabella che segue (Tabella 9) rappresenta sinteticamente la situazione dei lavori di costruzione, al 2003 e ad oggi, delle 22 dighe censite: a) dighe in cui lavori sono attualmente in corso di esecuzione, b) dighe i cui lavori risultano sospesi, c) dighe i cui lavori sono conclusi oppure in fase di invaso sperimentale. Al riguardo, va precisato che la fase di invaso sperimentale consistente nel riempimento della diga a diverse quote - ossia con un certo numero di metri cubi di acqua piovana proveniente da precipitazioni atmosferiche - si effettua ovviamente quando la diga è terminata. Pertanto, per le dighe che si trovano in questo stato i lavori di costruzione, almeno ai fini del presente monitoraggio, si intendono conclusi, anche nei casi in cui non sia stato ancora effettuato il collaudo definitivo.

Tabella 9

| Dighe | SITUAZIONE AL 2003 | SITUAZIONE AL 2011 |
|---|--------------------|--------------------|
| N. DIGHE CON LAVORI IN CORSO | 10 | 2 |
| N. DIGHE CON LAVORI SOSPESI | 7 | 5 |
| N. DIGHE CON LAVORI CONCLUSI e/o IN FASE DI INVASO SPERIMENTALE | 5 | 15 |
| N. Totale Dighe | 22 | 22 |

Dall'esame delle informazioni riportate in tabella, risulta con chiarezza che dal 2003 ad oggi la situazione ha subito delle modifiche sostanziali.

Il dato positivo che qui si riscontra è quello desumibile dalla seconda riga, dalla quale emerge che delle 10 dighe i cui lavori nel 2003 risultavano in corso, 8 sono state completate, quindi i relativi lavori risultano conclusi e, per talune di esse, è stata anche avviata la fase di invaso sperimentale. Si

tratta delle Dighe di Chiauci (Molise), di Fossatella (Molise), di Menta - Galleria di derivazione dell'Acquedotto reggino (Calabria), di Val Clarea (Piemonte), Gorge di Susa (Piemonte), di Ravedis (Friuli Venezia Giulia), Olai (Sardegna) e Gibbesi (Sicilia).

La sospensione dei lavori che nel 2003 riguardava 7 dighe, oggi si riscontra in 5 di esse.

Quanto sin qui esposto evidenzia le criticità rilevate e la conseguente necessità di interventi specifici da parte dell'Autorità destinati a sensibilizzare le Amministrazioni Regionali e Locali, affinché adottino provvedimenti efficaci tesi al completamento tempestivo delle opere.

Dalla data della precedente rilevazione (2003) ad oggi in 8 dighe si sono conclusi i lavori e/o è stata avviata la fase di invaso sperimentale.

7.4.2 Ospedali: costruzione, ristrutturazione e/o completamento

Si è rilevato che le motivazioni dei ritardi nella costruzione, ristrutturazione e completamento degli ospedali sono, in linea di massima, riconducibili alla mancanza di risorse finanziarie o alla approvazione di perizie di variante con conseguente sospensione dei lavori.

La seguente tabella 10 riepiloga le informazioni raccolte ai fini di una immediata lettura dello stato dell'arte delle opere.

Tabella 10

| OPERE | SITUAZIONE AL 2003 | SITUAZIONE AL 2011 |
|--|--------------------|--------------------|
| N. OPERE CON LAVORI IN CORSO ED IN FASE DI ULTIMAZIONE | 10 | 5 |
| N. OPERE CON LAVORI SOSPESI | 2 | 2 |
| N. OPERE COMPLETATE | // | 5 |
| N. Totale Opere | 12 | 12 |

Dalle informazioni riportate nella tabella 3 allegata e nella sovrastante tabella 4, emerge quanto segue:

- 5 delle 12 opere monitorate risultano ultimate (Piscina riabilitativa del Presidio Sanitario Intermedio Napoli Est di Barra, Complesso Ospedaliero di Cori - LT, Ospedale Garibaldi di Catania, Ospedale

- di Valeggio sul Mincio - Bussolengo (VR) e Ospedale Capilupi di Capri - NA));
- 5 ospedali sono in fase di ultimazione con lavori attualmente in corso (Ospedale Coniugi Bernardini di Palestrina - RM, Ospedale di Pizzo Calabro - VV, Policlinico Universitario di Monserrato - CA, Ospedale San Paolo di Civitavecchia e Ospedale di Altamura Gravina - BA);
 - in 2 casi i lavori risultano sospesi (Ristrutturazione e completamento dell'Ospedale di Boscotrecase - NA ed Ex Centro Psichiatrico di Belcolle). Nell'ex Centro Psichiatrico di Belcolle i lavori sono sospesi da qualche decennio a seguito dell'entrata in vigore della Legge 180/78 (Legge Basaglia) che ha disposto la chiusura dei manicomi e regolamentato il trattamento sanitario obbligatorio con l'istituzione di servizi di igiene mentale pubblici. Quindi l'opera non è stata mai completata, né tantomeno assegnata ad un uso diverso da quello inizialmente previsto.

Dalla data della precedente rilevazione (2003) ad oggi risulta che sono stati ultimati i lavori relativi a 5 opere da ritenersi pertanto completate.

7.4.3 Opere di importo superiore a 15 milioni di euro

Le opere di importo superiore a 15 milioni di euro prese in esame sono opere aggiudicate dopo l'anno 2008 ed hanno varia natura, si tratta infatti di opere stradali, autostradali, irrigue, ospedaliere, portuali e culturali. Lo stato dell'arte di tali opere si è desunto dalle informazioni presenti nella Banca dati dell'Osservatorio dalla quale non sono state rinvenute tutte le comunicazioni che, ai sensi dell'art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici, le Stazioni Appaltanti sono tenute a trasmettere all'Autorità per ciascun affidamento. Pertanto, l'Autorità ha richiesto alle Amministrazioni una relazione sintetica inerente lo stato attuale dei lavori.

In conclusione, si ritiene che i lavori relativi alla costruzione delle grandi opere oggetto del presente monitoraggio, siano esse dighe, ospedali o comunque opere di importo particolarmente elevato (superiore a 15 milioni di euro), presentano forti criticità dovute ai lunghi tempi di realizzazione,

**Possibili
cause dei
lunghi tempi
di
realizzazione**

alla forte lievitazione dei costi inizialmente preventivati, nonché al formarsi di numerosi conflitti di varia natura che la maggior parte delle volte sfociano in procedimenti contenziosi eccessivamente lunghi ed onerosi. Infatti, dall'analisi dello svolgimento dei lavori, è emerso, per esempio, che per la costruzione di una diga vengono impiegati mediamente 30 anni, con la necessità, il più delle volte, di effettuare una nuova programmazione per reperire ulteriori risorse.

Ciò è dovuto ad una carente progettazione iniziale di queste opere, ad una insufficiente verifica delle indagini geologiche e geotecniche dei luoghi, nonché all'attribuzione nel tempo delle competenze necessarie per la realizzazione delle opere, previste da norme regionali successivamente emanate in materia di acque (vedi Sicilia), a soggetti diversi nel corso del tempo. Il contenzioso con le imprese è sicuramente legato ad una carenza progettuale ma anche ad una normativa complessa che, anziché dirimere il contenzioso, lo favorisce.

Comunque, dal confronto tra gli esiti del monitoraggio del 2003 e le risultanze di quello attuale, risulta che, nell'arco di questi ultimi otto anni, sono stati ultimati i lavori di 8 dighe su 22 complessivamente esaminate e di 5 ospedali su 12.

I risultati ottenuti dal 2003 ad oggi nella prosecuzione e spesso nel completamento dei lavori relativi alla costruzione di dighe, ospedali ed opere di importo superiore a 15 milioni di euro possono ritenersi frutto anche dell'attività svolta dall'Autorità che, nell'ambito dello svolgimento dei compiti istituzionalmente attribuiti dall'art. 7 del Codice dei Contratti Pubblici, ha in più fasi verificato gli stati di avanzamento delle opere in questione, esortando, laddove ritenuto necessario, gli enti attuatori/gestori/concessionari e le stazioni appaltanti ad accelerare i tempi di conclusione dei lavori.

7.5 Utilizzo dell'avvalimento

Nel corso del 2011 le dichiarazioni di avvalimento pervenute all'Autorità sono di numero ampiamente superiore a quelle pervenute nell'anno precedente (pari a 1.695): sono infatti pervenute 6.026 dichiarazioni, il che

potrebbe far pensare ad una forte evasione negli anni passati ora superata anche per effetto del sistema automatizzato messo a punto dall'Autorità⁴. I 6.026 atti di avvalimento complessivamente pervenuti nel 2011 si riferiscono a 1.887 appalti (il numero degli appalti è inferiore al numero degli avvalimenti poiché per uno stesso appalto possono sottoscrivere più atti di avvalimento), con un numero medio di circa 3,2 avvalimenti per appalto.

Per quanto riguarda la suddivisione degli avvalimenti per le diverse tipologie contrattuali, la tabella n. 11 riporta il numero e la percentuale degli avvalimenti per lavori, servizi e forniture.

Tabella 11 - Suddivisione per settori degli appalti per i quali sono stati sottoscritti atti di avvalimento

| Tipologia Contrattuale | Numero Avvalimenti | Percentuale Avvalimenti |
|------------------------|--------------------|-------------------------|
| Lavori | 5.014 | 83,21% |
| Servizi | 842 | 13,97% |
| Forniture | 170 | 2,82% |
| Totale | 6.026 | 100,00% |

**Avvalimento
per lavori su
base
territoriale**

Al fine di comprendere la rilevanza complessiva del fenomeno si fa presente che nel corso del 2011 gli appalti complessivi sono risultati pari a 59.927, di cui 22.006 per lavori, 20.451 per servizi e 17.470 per forniture⁵.

⁴ Con Comunicato del Presidente del 24 novembre 2010 su "Trasmissione dati relativi agli avvalimenti", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 29-11-2010, è stato infatti previsto che gli atti di avvalimento relativi alle gare espletate a partire dal 30 luglio 2010 avrebbero dovuto essere trasmessi all'Autorità esclusivamente mediante un'apposita procedura informatica idonea a raccogliere tutte le informazioni rilevanti. Si sottolinea pertanto come la comparazione tra i dati relativi al 2011 rispetto a quelli relativi al 2010 risulta non del tutto congruente in quanto le informazioni pervenute nel corso della prima metà del 2010 sono risultate caratterizzate da significative carenze, atteso che non era stata ancora implementata la procedura informatica di acquisizione dei dati, mentre per i dati della seconda metà del 2010 vanno considerati i possibili effetti derivanti dalla novità di tale procedura e dalla ivi prevista richiesta di regolarizzazione del pregresso a partire dal luglio 2010. D'altra parte, l'apprezzamento del grado effettivo di utilizzo dello strumento non può che crescere significativamente a partire proprio dai dati relativi al 2011, grazie al funzionamento a pieno regime della predetta nuova procedura informatica che consente di acquisire in maniera efficace e standardizzata il maggior numero di informazioni possibili. Comparazioni temporali più attendibili saranno pertanto possibili solo a partire dall'inizio del 2013, laddove sarà possibile confrontare dati omogenei (il 2011 e il 2012).

⁵ I dati riportati riguardano gli appalti di importo superiore a 150.000.

Sulla base dei dati pervenuti, pertanto, il ricorso all'istituto dell'avvalimento risulta pari al 10% circa delle gare. Per le diverse tipologie contrattuali le percentuali sono differenti e assumono assai maggiore rilievo, come sopra ricordato, nei lavori pubblici per i quali la percentuale è del 23% circa, mentre per le gare di servizi la medesima percentuale è pari a circa il 4% e per le forniture a circa l'1%.

Il significativo maggior utilizzo dell'avvalimento per i lavori è verosimilmente legato al fatto che la verifica del possesso dei requisiti di ordine speciale nell'ambito dei lavori pubblici avviene con maggiore rigore. Ciò suggerisce l'auspicabilità di costruire anche per i contratti di servizi e forniture meccanismi di qualificazione analoghi a quelli previsti per i lavori pubblici, che contemplino tutti gli strumenti necessari per la verifica dei requisiti mediante i certificati di esecuzione delle prestazioni, utili altresì per il monitoraggio delle *performance* delle imprese.

Relativamente alla distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti alle cui gare le imprese hanno fatto ricorso all'avvalimento per la partecipazione alle procedure di aggiudicazione (tabella n. 12), emerge una maggiore frequenza del ricorso a tale istituto nelle gare espletate nel centro Italia, ove si riscontra circa il 36% di tutti gli avvalimenti⁶.

Tabella 12 – Distribuzione degli avvalimenti per area geografica delle stazioni appaltanti

| Area Geografica | Numero Avvalimenti | Percentuale Avvalimenti |
|-----------------|--------------------|-------------------------|
| Nord-Est | 640 | 10,62% |
| Nord-Ovest | 842 | 13,97% |
| Centro | 2.180 | 36,18% |
| Sud | 1.556 | 25,82% |
| Isole | 808 | 13,41% |
| Totale | 6.026 | 100,00% |

Ai fini dell'analisi della distribuzione degli avvalimenti, con riferimento alle gare distinte per fasce di importo (tabella 13), dai dati si evince che la maggior parte di questi si colloca nelle prime due fasce d'importo,

⁶ Va tuttavia considerato che tale dato è significativamente influenzato dalle grandi stazioni appaltanti come ANAS, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane e Consip, le quali espletano gare relative alle diverse aree territoriali.

denotando così che l'utilizzo di questo istituto avviene principalmente negli appalti di importo inferiore ad un milione di euro.

Tabella 13 - Distribuzione degli avvalimenti per fasce di importo

| Fascia | Numero Avvalimenti | Percentuale Avvalimenti |
|-------------------------------|--------------------|-------------------------|
| <= 500.000 € | 2.911 | 48,31% |
| >= 500.000 € < 1.000.000 € | 1.802 | 29,90% |
| >= 1.000.000 € < 5.000.000 € | 977 | 16,21% |
| >= 5.000.000 € < 25.000.000 € | 279 | 4,63% |
| >= 25.000.000 € | 57 | 0,95% |
| Totale | 6.026 | 100,00% |

Limitatamente agli atti di avvalimento per lavori è stata effettuata un'elaborazione finalizzata ad evidenziare le caratteristiche delle imprese ausiliate in relazione al requisito della qualificazione, anche con riguardo a categorie e classifiche (tabella n. 14). Riguardo alla distribuzione percentuale degli avvalimenti e delle imprese che si sono avvalse dello strumento in relazione a quattro tipologie di impresa ausiliata, dall'elaborazione effettuata emerge un numero medio di circa 2,8 avvalimenti per impresa ausiliata.

Tabella 14 - Suddivisione degli atti di avvalimento e delle imprese ausiliate in relazione al requisito della qualificazione

| Descrizione | Percentuale Avvalimenti | Percentuale Imprese |
|---|-------------------------|---------------------|
| Atti di avvalimento relativi ad imprese non qualificate | 40,87% | 38,02% |
| Atti di avvalimento relativi ad integrazioni nella categoria | 12,11% | 18,18% |
| Atti di avvalimento relativi a categorie assenti nell'attestato | 35,82% | 27,88% |
| Atti di avvalimento di imprese che pur avendo i requisiti si avvalgono di quelli di altre imprese | 11,21% | 15,92% |
| Totale | 100,00% | 100,00% |

Dalla tabella emerge che il 41% circa degli atti di avvalimento e il 38% circa delle imprese ausiliate ciò ha consentito a queste ultime l'accesso al mercato degli appalti di lavori che richiedono la qualificazione⁷. Circa il 12% degli atti e il 18% delle imprese che si sono avvalse dell'avvalimento, ha riguardato integrazioni in categorie già presenti nell'attestato,

⁷ Si ricorda, al riguardo, che l'avvalimento è utilizzato dalle imprese prive di requisiti tecnico-economico-finanziari per poter partecipare alle procedure di affidamento avvalendosi di requisiti posseduti da altre imprese e quindi per acquisire il know-how indispensabile anche alla futura partecipazione ad affidamenti di contratti pubblici. L'avvalimento è pertanto uno strumento di apertura del mercato, atteso che consente l'accesso di nuovi operatori economici, anche se non immune da alcune patologie più volte rilevate da questa Autorità.

consentendo alle imprese ausiliate di partecipare ad appalti di lavori di maggior valore economico. In circa il 36% degli atti e il 28% delle imprese, l'avvalimento ha riguardato categorie assenti nell'attestato delle imprese ausiliate, consentendo a queste ultime di partecipare a gare per lavori relativi a categorie prima precluse. Infine, nell'11% degli atti e il 16% delle imprese, gli atti di avvalimento hanno riguardato imprese ausiliate che, pur avendo i requisiti, si sono comunque avvalse dei requisiti di altre imprese.

7.6 Affidamenti sottratti in tutto o in parte all'applicazione del codice

7.6.1 Gli affidamenti in regime di emergenza

7.6.1.1 Le indagini dell'Autorità sulle ordinanze emergenziali

L'Autorità, negli ultimi anni, ha dedicato specifica attenzione agli appalti effettuati nel contesto di interventi emergenziali. Gli esiti dell'attività di indagine condotta sono stati da ultimo messi in evidenza in modo sistematico nelle due precedenti relazioni al Parlamento, rese per l'anno 2009 e per l'anno 2010, ed alle quali, in termini di premessa generale, si rinvia.

L'art. 5 della richiamata legge n. 225/92 consente, al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, di provvedere agli interventi di emergenza anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, previa deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. L'attuazione degli interventi di emergenza è demandata a commissari delegati dal Presidente del Consiglio. Come ricordato, In forza del disposto dell'art. 5 *bis*, comma 5, del D.L. 343/2001 (convertito con legge n. 401/2001) la disciplina riportata è stata applicata anche in caso di dichiarazione di 'grandi eventi'.

Il potere derogatorio riconosciuto alle ordinanze descritte dalle disposizioni richiamate, pur facoltativo nel disposto normativo, si è tradotto

**Interventi in
deroga previa
dichiarazione
dello stato di
emergenza**

frequentemente nella realizzazione di interventi sottratti in buona parte o del tutto, sia dalla disciplina del Codice dei Contratti Pubblici, sia al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, in quest'ultimo caso, peraltro, anche alla luce delle previsioni dell'art. 14 del D.L. 90/2008 di cui in seguito si dirà.

Per tale ragione, nell'arco temporale oggetto dell'indagine dell'Autorità (anni 2001 - 2010) e sino ad oggi, si sono susseguiti diversi interventi, sia dell'Autorità che della Magistratura civile, contabile e amministrativa, che nel silenzio normativo hanno cercato di definire precisi limiti per il sistema emergenziale. In particolare, in considerazione del loro estremo rilievo e della perdurante attualità, si può ricordare che:

- sono stati definiti i presupposti per l'adozione delle ordinanze in esame, individuati nell'*urgenza*, intesa come indifferibilità dell'atto dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici; nella *contingibilità*, intesa come straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità e nella *temporaneità*, in quanto gli effetti del provvedimento devono essere limitati nel tempo, in stretta correlazione con la persistenza dello stato di necessità (si veda Corte Costituzionale, Sentenze n. 201/1987 e, da ultimo n. 127/95; Cons. Stato Sent. 3 febbraio 1998 n. 197; Determinazione AVCP n. 20 del 30 luglio 2002; Cost. Sent. n. 127/95);
- sono stati indicati i limiti di queste ordinanze individuati, oltre che nei *principi generali dell'ordinamento* (art. 5 legge n.225/92), nella *ragionevolezza e proporzionalità* tra il provvedimento e la realtà circostante (in questi termini chiaramente la Corte Costituzionale, Sent. n. 127/1995, la Cassazione Civile, Sez. Unite, Sent. n.4813/2006; il Consiglio di Stato, Sent. n.1270/2006), nell'obbligo di *motivazione* (art. 5 legge n.225/92; Cons. Stato Sent. 3 febbraio 1998 n. 197; Determinazione AVCP n. 21 del 5 aprile 2000; Corte Cost. 3 marzo 2006 n. 82; Corte Cass. Civ. SS.UU. 7 marzo 2006, n. 4813) ed eventuale pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non sia a contenuto individuale;

**Urgenza,
contingibilità
e
temporaneità
per ordinanze
emergenziali**

**Limite della
ragionevolezza
e della
proporzionalità**

Competenza
della
Protezione
Civile in
situazioni
emergenziali

- è stato precisato che il potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, in quanto di natura eccezionale e strumentale al superamento dell'emergenza, non può espletarsi nei confronti di disposizioni preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria, né riguardare norme relative al controllo ed alla vigilanza sull'esecuzione dei lavori pubblici (Relazione Annuale al Parlamento del 2007; segnalazione al Governo ed al Parlamento dell'aprile 2008; Determinazione AVCP n. 1/2004 del 14 gennaio 2004);
- è stato precisato che rientra nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile non qualsiasi grande evento, ma soltanto quegli eventi che, pur diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dai pericoli di danno. Pertanto, anche i "grandi eventi", per rientrare nella competenza della protezione civile, devono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave pericolo (Corte dei Conti Deliberazione n.5/2010).

Pur in presenza di queste indicazioni, ancora nella Relazione annuale per il 2010 l'Autorità, estendendo ulteriormente le proprie indagini alle ordinanze emesse nel corso dell'anno, ha dovuto constatare la presenza di ingenti stanziamenti per le opere emergenziali (l'importo della spesa globale per le ordinanze di protezione civile nell'anno 2010 è stato di euro 2.674.634.055,27) ed il permanere di deroghe sistematiche a numerose disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici, ivi inclusa la deroga a disposizioni in materia di pubblicità degli affidamenti e di trasmissione dei dati all'Osservatorio, e dunque a disposizioni preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria sanciti dall'art. 2 del Codice. È stato rilevato, altresì, che anche nell'anno 2010 molte sono state le ordinanze riferite ad eventi di fatto privi del carattere della eccezionalità ed

imprevedibilità⁸. Infine, con riferimento alle ordinanze relative ai ‘grandi eventi’ è stato constatato il contrasto con le precisazioni fornite dalla Magistratura contabile ed una costante tendenza ad estendere, anche in questo settore, l’ambito delle deroghe al Codice dei Contratti.

7.6.1.2 Il nuovo quadro normativo per l’anno 2011

Nel contesto appena delineato, l’indagine sull’andamento del sistema di ordinanze emergenziali per l’anno 2011 richiede un preliminare riferimento al quadro normativo. Questo, infatti, è sensibilmente mutato per effetto della legge n. 10/2011 (conversione in legge del D.L. n. 225/2010 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, c.d. ‘Milleproroghe’) che ha introdotto nel citato art. 5 della legge n. 225/92 tre nuovi commi, *quater*, *quinquies* e *sexies*, oltre ad ulteriori modifiche ai commi già esistenti dell’art. 5 e ad altre disposizioni di legge, al fine di definire e limitare il potere di spesa connesso agli interventi emergenziali.

Va ricordata, altresì, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011⁹ recante disposizioni di attuazione del D.L. n. 225/2010 convertito dalla legge n. 10/2011 con particolare riferimento agli indirizzi per lo svolgimento di attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell’art. 5, comma 1, legge n. 225/92 e per la predisposizione ed attuazione delle ordinanze emergenziali.

In base alle nuove previsioni, le ordinanze per l’attuazione degli interventi di emergenza devono, in primo luogo, essere emanate di concerto con il

**Mutato quadro
normativo in
tema di
ordinanze
emergenziali**

⁸ La Relazione per l’anno 2010 fa particolare riferimento agli interventi connessi al dissesto idrogeologico del Paese, allo smaltimento di rifiuti ed alla bonifica di siti per discariche. In ordine alla rilevanza dell’imprevedibilità dell’evento, si segnala, tuttavia, la posizione parzialmente diversa indicata dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 ai sensi della quale *‘la decretazione dello stato di emergenza non trova ostacoli nell’assenza di una situazione nuova o imprevedibile, poiché ciò che rileva non è semplicemente la circostanza che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza della necessità di intervenire a salvaguardia degli interessi da tutelare’*

⁹ Pubblicata su G.U. n. 120 del 25 maggio 2011.

Ministro dell'Economia e delle Finanze per ciò che concerne gli aspetti di carattere finanziario¹⁰.

Sempre con riferimento agli aspetti di carattere finanziario è adesso previsto che i rendiconti dei commissari delegati titolari di contabilità speciale vadano inoltrati, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'ISTAT, anche alla competente sezione regionale della Corte dei Conti.

**Ampliamento
dei poteri di
controllo
preventivo
della Corte dei
Conti**

Tale previsione, in particolare, va letta in combinato disposto con le modifiche apportate, sempre dalla legge n. 10/2011, all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 20/1994¹¹, recante Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti. Si evince, in tal modo, la chiara intenzione del legislatore di sottoporre ad un maggiore controllo, anche preventivo di legittimità della Corte dei Conti, le ordinanze in deroga per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, circostanza che costituisce una novità di estremo rilievo nel settore, in quanto viene completamente stravolto il modello precedente. Prima della modifica normativa, infatti, anche per effetto della norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 14 del D.L. n. 90/2008¹², i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992 non erano soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti. Tale

¹⁰ Come chiarito nella Direttiva del Presidente del consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 il concerto sugli aspetti finanziari viene espresso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze preventivamente rispetto all'acquisizione della relativa intesa regionale, in modo da assicurare sulle questioni di protezione civile una posizione unitaria del plesso statale nei rapporti con le amministrazioni regionali. Qualora, poi, in fase di intesa il testo del provvedimento dovesse subire emendamenti rispetto alla versione precedentemente concertata, dovrà necessariamente riaprirsi la procedura di concertazione.

¹¹ L'art. 3, comma 1, lett. c-bis) legge n. 20/1994 include adesso espressamente tra gli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

¹² L'art. 14 del D.L. n. 90/2008, espressamente rubricato *Norma di interpretazione autentica* prevedeva che L'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché l'articolo 5-bis, comma 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. La disposizione, pur non esplicitamente richiamata dalla legge n. 10/2011, deve ritenersi adesso implicitamente abrogata per effetto delle nuove previsioni.

circostanza aveva indotto la Corte dei Conti ad intervenire in diverse occasioni per verificare la sussistenza dei presupposti per il carattere emergenziale dell'ordinanza – o il suo collegamento a grandi eventi – al fine di accertare la correttezza della sottrazione dal controllo preventivo di legittimità¹³. In tale contesto la Corte aveva evidenziato, a fronte dell'elevato numero di ordinanze di protezione civile emanate nel corso degli anni per le più disparate circostanze, il difficile rapporto tra necessità emergenziale e legalità.

Inoltre, l'Autorità, nelle Relazioni annuali al Parlamento del 2009 e del 2010 aveva fortemente segnalato il rischio, più volte riscontrato nella prassi, che dal punto di vista economico gli interventi emergenziali attuati in forza di ordinanze in deroga costituissero canali privilegiati per affidamenti – anche di notevole importo – in quanto svincolati non solo dal rispetto delle ordinarie regole procedurali, ma anche da ogni controllo, potessero rendere il sistema di mercato non più coerente con il principio di parità di trattamento degli operatori del settore, con gravissime conseguenze sia in termini di danno per gli operatori economici sia di perdite economiche e maggiore spesa.

Va segnalato, per completezza, tuttavia, che le nuove disposizioni riducono da sessanta a sette giorni dalla ricezione il termine entro il quale divengono esecutivi gli atti ricevuti dalla Corte dei Conti senza che sia intervenuta una pronuncia della sezione di controllo e consentono, altresì, la dichiarazione di provvisoria efficacia da parte dell'organo emanante.

Ulteriore rilevante novità dei recenti interventi normativi risiede nel fatto che la dichiarazione dello stato di emergenza viene direttamente collegata ad un dovere di spesa in capo alle regioni. Il combinato disposto dei nuovi commi 5 *quater* e 5 *quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225/92, nonché i chiarimenti forniti dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011, non lasciano dubbi sul fatto che sia la regione o le regioni direttamente interessate (nel caso di più regioni pro-quota) dall'evento a doversi fare carico del reperimento delle risorse necessarie a

**Segnalazioni
dell'AVCP
sull'eccessivo
ricorso ad
ordinanze in
deroga**

¹³ Si veda, ad esempio, la deliberazione della Sezione Centrale della Corte dei Conti n. 5/2010/P del 4 marzo 2010.

far fronte ai fabbisogni occorrenti. In tal caso il legislatore prevede che innanzitutto le risorse vengano reperite dalla regione - o dalle regioni - interessate all'interno del proprio bilancio. Qualora il bilancio non rechi tale disponibilità, viene concesso alle regioni di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote, ovvero delle maggiorazioni di aliquote fino al limite massimo consentito dalla legislazione vigente o, infine, se ancora in tal modo non viene assicurato il reperimento di tutte le disponibilità (anche in considerazione dell'eventuale raggiungimento dei limiti massimi di spesa consentiti alle regioni dalla legislazione vigente) le regioni potranno aumentare l'imposta regionale sulla benzina.

Il finanziamento regionale dell'intervento costituisce un onere - e non una mera facoltà - in quanto, alla luce del nuovo comma 5 *quinquies*, il ricorso alle risorse del Fondo nazionale di protezione civile è adesso consentito solo qualora le misure adottate dalle regioni interessate non siano sufficienti. È questa, peraltro, l'interpretazione fornita dalla più volte citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 che precisa che le amministrazioni regionali potranno chiedere il sostegno del Fondo nazionale di protezione civile solo attestando di avere concretamente esperito le iniziative di propria competenza e per la differenza di fabbisogno tra quanto reperito attraverso le proprie iniziative e quanto necessario per la copertura delle spese per l'intervento emergenziale.

In via ulteriormente residuale è prevista, infine, l'attivazione del Fondo di riserva per le spese impreviste istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁴.

È opportuno chiarire che le nuove previsioni normative non sembrano proporre una distinzione tra eventi di rilevanza regionale/interregionale ed eventi di rilevanza nazionale, in quanto la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2011 espressamente chiarisce che per quanto di portata nazionale per risonanza, ricadute, caratteristiche proprie dell'evento in sé e pur richiedendo mezzi e poteri straordinari, l'evento

¹⁴ Art. 28 Legge n. 196/2009 richiamato dal nuovo comma 5 *sexies* dell'art. 5 della legge n. 225/1992

riguarda comunque una precisa porzione del territorio nazionale ed è questa specifica porzione (coincidente con il territorio di una o più regioni) a dovere in prima battuta reperire le risorse finanziarie per farvi fronte.

La legge n. 10/2011, infine, inserisce, sempre nell'art. 5 della legge n. 225/1992, un elemento di trasparenza attraverso il divieto dei girofondi tra le contabilità speciali.

7.6.1.3 Le ordinanze di protezione civile emanate nell'anno 2011

A fronte del sopra indicato quadro normativo, in vigore nel 2011¹⁵, gli elementi che si ricavano dall'esame delle ordinanze emesse nel corso dell'anno passato non sembrano presentare grandi variazioni rispetto agli anni precedenti.

Anche per l'anno di riferimento, oggetto dell'indagine dell'Autorità sono state le ordinanze di protezione civile emesse ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992 e le ordinanze relative a 'grandi eventi' emanate ai sensi dell'art. 5 *bis* comma 5 del decreto legge n. 343/2001 convertito in legge n. 401/2001.

Nell'anno 2011 sono state emanate in totale 72 ordinanze di protezione civile, per un importo complessivo di stanziamenti pari ad euro 1.982.043.745,60.

In generale, pertanto, da un confronto con gli stanziamenti per gli anni precedenti, ed in particolare con quelli per il 2009 ed il 2010, a fronte del progressivo incremento del numero delle ordinanze emesse (49 ordinanze nel 2009, 51 nel 2010 e 72 nel 2011) si conferma la tendenza alla diminuzione della spesa stanziata che si è ridotta di 692.590.309,67 euro e, dunque, di oltre mezzo milione di euro.

La tabella che segue mostra l'andamento complessivo della spesa per le ordinanze emergenziali dal 2000 al 2011, con specificazione di numero ed importi per anno. Vengono messi in evidenza gli ultimi tre anni.

¹⁵ Il decreto legge è entrato in vigore il 29 dicembre 2010, ma la legge di conversione ha apportato delle modifiche - che tuttavia non sembrano aver riguardato le disposizioni relative alle ordinanze di protezione civile. La legge è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 2011.