

Determinazione del 17 novembre 1999, n. 11/99, sulla nozione *chiunque ne abbia interesse* riferita alle richieste di ispezione. La norma¹² prevede che l'Autorità disponga ispezioni, oltre che d'ufficio, anche «su richiesta motivata di chiunque abbia interesse». L'atto di determinazione ha individuato la nozione che ha ispirato l'espressione «chiunque abbia interesse», raccordando la norma da interpretare con quella¹³ sul procedimento amministrativo, allo scopo di rendere omogenea l'applicazione di norme di portata generale. In conclusione, si è affermato che il termine «chiunque» sta ad indicare un soggetto singolo o collettivo che dall'esito favorevole dell'ispezione richiesta ritenga di trarre un vantaggio e/o un'utilità, in termini di tutela di propri interessi giuridicamente rilevanti sotto il profilo oggettivo; restano pertanto esclusi dalla nozione in esame coloro che assumono iniziative pretestuose o di tipo emulativo. Nel rispetto dei principi fondamentali della legge quadro, sta comunque all'Autorità disporre *ex officio* ispezioni, anche in assenza di legittimazione del richiedente.

... interesse
a richiedere
ispezioni ...

Determinazione del 15 dicembre 1999, n. 12/99, in tema di *sicurezza nei cantieri*, su istanza delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL del settore. Dopo aver richiamato la legislazione in materia¹⁴, si è ritenuto che al momento — nonostante manchi il regolamento generale sulle misure minime di sicurezza nei lavori pubblici — la normativa sulla sicurezza sia sufficientemente chiara e delineata anche in questo settore, in quanto si rendono pienamente applicabili i decreti legislativi sui piani di sicurezza¹⁵. È stato fra l'altro chiarito che la materia è di elevata rilevanza sociale e oggetto di normativa comunitaria la cui diretta applicazione prescinde da adempimenti interni condizionati da ragioni varie, comprese quelle meramente economiche. In realtà, la maggiore attenzione va posta in sede applicativa, dal momento che in fase di gara le stazioni appaltanti sono te-

... sicurezza
nei cantieri ...

¹² Art. 4, co. 6, primo periodo.

¹³ Art. 9, l. 7 agosto 1990, n. 241.

¹⁴ Dalla legge 19 marzo 1990, n. 55 sino alla recente formulazione dell'art. 31, l.n. 415/98.

¹⁵ D.lgs. 19 settembre 1994, n. 626; d.lgs 14 agosto 1996, n. 494 e d.lgs. 19 novembre 1999, n. 528.

Capitolo 14

nute ad individuare piani di sicurezza adeguati, non volti ad eludere le prescrizioni e con costi coerenti alle esigenze di cantiere.

... contratti misti ...

Determinazione del 28 dicembre 1999, n. 13/99, sui *contratti misti*, con diretto riferimento alla procedura da seguire nell'affidamento dell'incarico di installare barriere spartitraffico nelle sedi autostradali. Considerata la rilevanza delle questioni interpretative che il tema implica, si è dato corso ai necessari approfondimenti normativi¹⁶, anche raffrontando tali norme con quelle comunitarie sui contratti misti negli appalti pubblici, rispettivamente, di servizi e di forniture¹⁷, raggiungendo la conclusione che al contratto di fornitura e posa in opera di beni (sia nel caso di specie, sia in generale) deve applicarsi la normativa di cui alla legge quadro, qualunque sia l'entità economica della fornitura, quando quest'ultima assuma valenza meramente strumentale rispetto all'oggetto unitario del contratto di realizzazione di un'opera pubblica, che costituisce un *unicum* negoziale.

... applicazione
del decreto
sui bandi tipo ...

Determinazione del 28 dicembre 1999, n. 14/99, in tema di *applicazione del decreto sui bandi tipo*¹⁸. La questione — sollevata dall'esposto di un'associazione imprenditoriale provinciale — è stata quella di stabilire se il decreto in esame sia tuttora applicabile, dopo la modifica apportata alla legge quadro nel 1998¹⁹; occorre infatti stabilire se, a seguito di tale modifica, fosse caduto l'obbligo — sostituito da una mera facoltà — della stazione appaltante di applicare il decreto stesso. Assunte le necessarie controdeduzioni e giustificazioni — secondo la prassi costantemente seguita per esposti e segnalazioni — si è statuito, in via interpretativa, che almeno fino al 31 dicembre 1999 sussiste l'obbligo di applicare sia il decreto sui

¹⁶ In particolare, sull'art. 1 l. n. 415/98, che ha sostituito l'art. 2, co. 1 e sulla norma del testo novellato dell'art. 3, co. 3, d.lgs. n. 157/95 (ad opera dell'art 9, co. 75, l.n. 415/98).

¹⁷ Rispettivamente: direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992 e direttiva 93/36/CE del 14 giugno 1993.

¹⁸ D.p.c.m. 10 gennaio 1991, n. 55.

¹⁹ Art. 9, come modificato dalla l. n. 415/98.

bandi tipo sia la legge²⁰ in tema di requisiti per la partecipazione alle gare d'appalto.

Determinazione del 28 dicembre 1999, n. 15/99, in tema di *previsione nei bandi di requisiti relativi alla capacità tecnica e finanziaria*. Anche tale atto trae origine dall'esposto di un'associazione provinciale tra costruttori, che aveva ritenuto un bando di gara lesivo — nella parte relativa ai requisiti di capacità tecnica e finanziaria — delle disposizioni del decreto sul bando tipo²¹. Si è sancita l'illegittima restrizione del mercato da parte di un bando di gara con base d'asta inferiore a 4 miliardi che prevedeva requisiti di capacità tecnica e finanziaria fissati dal decreto sopra ricordato per appalti con corrispettivo superiore a 5 milioni di ecu. Si è anche statuito che a sanare l'illegittimità del bando, riconosciuta dalla stazione appaltante, non è certamente sufficiente la dichiarazione con la quale il committente, in sede di qualificazione delle imprese, asserisce di non aver tenuto conto di quelle clausole del bando che contrastano con le norme del decreto in questione. Già con la pubblicazione del bando, infatti, si era per un verso frapposto ostacolo alla più ampia partecipazione alla gara e, per altro verso, si erano prodotte lesioni della concorrenza e illegittima restrizione del mercato.

... requisiti di capacità
tecnica e finanziaria

In alcune delle questioni prospettate — rinnovo della concessione ad Autostrade S.p.A. e avvio dei Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) — l'Autorità ha ravvisato elementi di interesse, meritevoli di segnalazione in occasione della relazione annuale, considerata l'ampia portata delle problematiche e le relative future implicazioni.

Segnalazioni ...

Le questioni concernenti le convenzioni tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS) e le Società concessionarie costituiscono una vicenda complessa che ha avuto fasi determinanti, perfezionate in data antecedente alla costituzione dell'Autorità. Esse si sono svolte in un circuito individuato dall'ordinamento italiano, nel quale l'intervento di varie istituzioni è stabi-

... concessioni ...

²⁰ L. 10 febbraio 1962, n. 57.

²¹ D.p.c.m. n. 55/91 (attuativo della l. 19 marzo 1990, n. 55).

Capitolo 14

lito a salvaguardia dei valori di legalità e di buon andamento che costituiscono cardini dell'ordinamento stesso. Di qui la scelta dell'Autorità di esprimere valutazioni in occasione di questa relazione annuale, al fine di una considerazione, in sede parlamentare, della tematica e, in particolare, del più ampio profilo concernente gli effetti che sulla concorrenza può avere il conferimento di una posizione, di fatto monopolistica, ai concessionari in conseguenza delle proroghe.

Sui provvedimenti ministeriali si sono pronunciati, formulando avvisi tra loro non convergenti, la Corte dei conti, il Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato, la Commissione europea, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare, la Corte dei conti ha registrato con riserva taluni atti sottoposti al controllo mentre per altri non si è avuto deferimento alla Sezione e se ne è disposta la registrazione; nessun rilievo di illegittimità è stato sollevato dal Consiglio di Stato adito in sede consultiva; favorevolmente si è espressa l'Avvocatura generale dello Stato, modificando, peraltro, un espresso contrario precedente parere; l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto che la proroga ventennale concessa fosse incompatibile con i principi di legge²²; la Commissione europea, dopo un'articolata interlocuzione con il Governo, ha preso atto della «volontà delle Autorità italiane di rendere l'assetto applicativo della concessione (autostradale) quanto più trasparente ed aperto possibile alla concorrenza e delle misure predisposte al riguardo.».

Si può omettere ogni ulteriore percorso dei motivi di illegittimità che sono stati sollevati, con riferimento in particolare alla proroga della Convenzione ANAS - Autostrade S.p.A., in quanto gli stessi sono stati sottoposti alla valutazione del Parlamento in sede di comunicazione della registrazione con riserva da parte della Corte dei conti. Si può esprimere rammarico che tutte le vicende si siano svolte in sede amministrativa e non vi sia

²² Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

stata una ponderazione — con assenso o reiezione delle proposte poi attuate nella sede, come detto, amministrativa — da parte del Parlamento della Repubblica.

Appare utile ritornare su due notazioni emerse nello svolgersi delle vicende di cui trattasi.

In primo luogo, va confermato — così la Corte dei conti — che una proroga della durata di concessione autostradale richiede sempre una preventiva verifica circa la correlazione con gli ulteriori parametri considerati nel piano di investimento (tariffe, volume di traffico, risorse dello Stato) che debbono essere puntualmente stimati, senza di che si ha una sostanziale elusione sia del principio della corrispettività dell'istituto della concessione di costruzione e gestione sia di quello relativo all'assunzione del rischio economico da parte dei concessionari.

Si richiama, in secondo luogo, la raccomandazione della Commissione della Comunità europea, la quale ha richiesto l'impegno delle Autorità italiane affinché né la società Autostrade né le società ad essa collegate partecipassero alle gare in futuro indette dalla società medesima; si ricorda, altresì, il richiamo a che la menzionata proroga ventennale della concessione alla Autostrade S.p.A., inserendosi in un contesto di annunciato progetto di privatizzazione della società per cui era stata emanata, non preludesse ad analoga proroga per le ulteriori concessioni autostradali tuttora in corso.

Un'altra questione sulla quale, per i suoi profili generali, si è ritenuto di dover formulare il proprio avviso in occasione della relazione annuale, attiene alle attività di supporto, assistenza e monitoraggio collegate ai ricordati programmi PRUSST²³.

... PRUSST

Attraverso tali programmi, il Ministero dei lavori pubblici, piuttosto che ricorrere ai tradizionali atti di pianificazione, dovrebbe definire le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale. I PRUSST sono inoltre stru-

²³ D.m. lavori pubblici 8 ottobre 1988. L'Autorità è stata sollecitata ad esprimersi circa un aspetto di dettaglio della procedura, sulla quale si è pronunciata con la determinazione del 17 novembre 1999 sui servizi di monitoraggio.

Capitolo 14

mento per le determinazioni delle condizioni ottimali di accesso e di utilizzazione delle risorse comunitarie²⁴, strumento innovativo per la riqualificazione urbana e lo sviluppo sostenibile del territorio²⁵.

Si rileva, in particolare, che le caratteristiche dell'intervento PRUSST presentano limiti — al pari di analoghe esperienze precedenti — dovuti a procedure di spesa caratterizzate dal conferimento di un duplice potere ad organi centrali dell'Amministrazione statale: il potere di disporre il finanziamento dei singoli interventi da essi prescelti ed eseguiti da altri soggetti pubblici — in virtù delle proprie norme istituzionali ed ordinamentali — e quello di controllarne gestione e costi. Le procedure siffatte non hanno raggiunto lo scopo che ci si era proposto, cioè il superamento delle note disfunzioni e della difficoltà di gestire le opere e controllarne i costi, malgrado fossero comminati termini di decadenza o sospensione del finanziamento, e di esercitare i poteri autorizzativi. Ne sono eloquente testimonianza le opere rimaste incompiute²⁶ o compiute in tempi e con costi ben maggiori di quelli preventivati.

A questi limiti, i PRUSST ne uniscono di precipui, derivanti innanzitutto dalla loro complessità che può dar luogo a non poche incertezze. Caratteristica precipua dei PRUSST è l'affermato carattere sperimentale dell'azione amministrativa volta alla loro attuazione, che comporta²⁷ un procedimento complesso, attivato da soggetti (anche associati), rispettivamente definiti *promotori*²⁸ e *proponenti*²⁹ e articolato in *sub-procedimenti*, che si concludono con atti di concertazione aventi ad oggetto la definizione dei vari programmi, nonché modi e tempi della relativa esecuzione:

²⁴ Art. 2, d.m. cit.

²⁵ Così si esprimono le premesse al d.m.

²⁶ In generale, sulle opere incompiute, vedi *infra*.

²⁷ Secondo l'art. 2, d.m. cit., i programmi, infatti, hanno l'obiettivo di «avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti degli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno». L'azione da sperimentare è delineata nel bando allegato al decreto ministeriale che introduce i programmi.

²⁸ Comuni, d'intesa con provincia e regione, con la partecipazione di privati (art. 4).

²⁹ Ancora: regioni, province, comunità montane, altre amministrazioni e soggetti privati (art. 5).

- a) un protocollo d'intesa tra il Ministero e i soggetti promotori e proponenti prescelti³⁰, per favorire il quale è istituito presso la Direzione del Comitato del Territorio (DiCoTer) «un tavolo permanente di concertazione»;
- b) un accordo quadro tra il Ministero e gli stessi soggetti³¹.

La formazione e la realizzazione dei programmi vengono incentivate dal Ministero mediante un finanziamento di 4 miliardi per ogni programma³². Ai singoli lavori inseriti nel programma sembra assegnata una funzione strumentale, di attrazione e giustificazione di interventi di altra natura, soprattutto finanziati da privati mediante il ricorso alla finanza di progetto.

Le disposizioni sinteticamente richiamate hanno per oggetto non già la gestione dei lavori o dell'opera pubblica ma un procedimento ben più ampio e generale, inteso ad agevolare la formazione di un contenitore di buona tenuta (programma da inserire nel quadro comunitario di sostegno) per un complesso di interventi eseguiti da soggetti pubblici e privati, dei quali opere e lavori pubblici sono solo una parte, unita da un nesso teleologico (riqualificazione urbana e sviluppo territoriale) all'altra, attuativa, definita dall'accordo quadro ed essenzialmente oggetto di sperimentazione e di verifica e monitoraggio da parte del Comitato del territorio.

La fase della verifica, del monitoraggio e della diffusione dei risultati³³ è assegnata ad un organo collegiale composto da 17 membri ordinari

³⁰ Bando allegato, art. 8.

³¹ Bando allegato, art. 11.

³² È previsto che tali risorse siano erogate in ragione di 1 miliardo per l'assistenza tecnica alla predisposizione del programma e, per i rimanenti 3 miliardi, senza distinzione, per copertura totale o parziale della progettazione delle opere pubbliche inserite nei programmi, concorso nella realizzazione di infrastrutture pubbliche, incentivi per il recupero del patrimonio edilizio residenziale. Il finanziamento dell'assistenza tecnica per la predisposizione del programma è erogato alla conclusione della fase a); le residue somme vengono corrisposte dopo la sottoscrizione dell'accordo quadro che chiude la fase b) (art. 11, co. 5).

³³ Art. 3, d.m. cit. La stessa norma, all'ultimo comma, autorizza la spesa fino a 4% delle disponibilità di cui all'art. 1, co. 1 (vale a dire circa mld 7,6, pari a 4% di 190 mld circa).

Capitolo 14

oltre ad altri 'aggiunti' e dotato di poteri di autoregolamentazione. È prevista la disponibilità di 7, 6 miliardi «per servizi di assistenza tecnica, monitoraggio, diffusione dei risultati e valutazione da fornire al Comitato».

L'azione amministrativa da sperimentare si articola essenzialmente in due distinte procedure previste dal decreto e dirette, l'una, alla formulazione dei programmi e l'altra al loro finanziamento entro i limiti già visti.

L'Autorità ritiene di dover segnalare le difficoltà che una procedura così articolata e complessa può probabilmente incontrare, con inevitabili conseguenze negative sull'efficacia della spesa pubblica ad essa sottesa. Va in particolare sottolineato al riguardo che potrebbe verificarsi un non trascurabile spreco di risorse. In caso di mancata conclusione dell'accordo, infatti, non potrebbero essere recuperate le risorse erogate nella fase iniziale (protocollo d'intesa Ministero/soggetto proponente) e destinate alla copertura dei costi per l'assistenza tecnica e per il servizio di supporto.

Indagini speciali ...

Oltre all'attività indotta dalle segnalazioni ricevute, l'Autorità ha anche avviato autonome iniziative di indagine. In realtà, anche in considerazione degli inevitabili limiti di operatività connessi alla fase di avvio³⁴, l'attività di indagine non si è realizzata in ispezioni mirate né nell'accertamento di responsabilità in capo a soggetti specifici ma, con riferimento alle problematiche indicate, si è orientata verso l'approfondimento delle cause sottese alle disfunzioni (ritardi, incompletezza delle opere, distorsioni nelle diverse fasi dell'*iter* decisionale), nell'intento di far emergere, anche in questo ambito, i profili di interesse generale.

Le indagini condotte dall'Autorità attraverso il proprio Servizio ispettivo hanno riguardato i lavori per il Giubileo, l'operazione TAV e le opere incompiute. Nelle more della costituzione dell'Osservatorio e in mancanza, quindi, degli strumenti operativi previsti per l'attività 'a regime', l'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno avviare un'indagine a campione, allo scopo di acquisire elementi di valutazione circa la capacità delle stazioni appaltanti di conformarsi ai principi di base della legge quadro.

³⁴ Vedi capitolo 8.

Vengono di seguito presentate le conclusioni raggiunte allo stato attuale dalle attività di indagine avviate.

L'attività conoscitiva svolta sull'argomento ha evidenziato innanzitutto che l'impianto dell'intervento giubilare non si discosta, nelle linee ^{... opere} fondamentali, dai criteri seguiti in precedenza per speciali manovre simili, definite ed attuate nell'imminenza di taluni grandi eventi (campionati mondiali di calcio, 'colombiadi') o sotto la spinta di particolari emergenze di carattere socio-economico (FIO) ^{per il Giubileo ...}.

Caratteristica fondamentale di tali manovre è la mobilitazione di ingenti risorse, comprese in fondi speciali costituiti con legge, destinate al finanziamento di opere pubbliche la cui gestione, secondo le norme costituzionali ed ordinamentali in materia, rientra nelle attribuzioni degli organi dell'amministrazione dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, degli enti pubblici di natura statale o regionale e di altri organi o soggetti attuatori.

Altro carattere comune è che la ripartizione delle risorse tra gli interventi di competenza dei vari soggetti e organismi pubblici è in genere attribuita ad un organo dell'amministrazione centrale dello Stato, il quale agisce sulla base di decisioni assunte da un organo politico ordinario (CIPE) o speciale (per esempio: Commissione per Roma Capitale) e svolge al tempo stesso una funzione sia istruttoria sulle proposte di finanziamento sia di supporto alle decisioni.

L'Ufficio che eroga i finanziamenti è chiamato perciò a svolgere funzioni varie e complesse, regolate da norme ordinamentali e da atti amministrativi generali (quali direttive, istruzioni e simili), che non di rado danno luogo ad una sostanziale attività di controllo sull'operato delle stazioni appaltanti, se non ad una sorta di ingerenza nella stessa esecuzione dei lavori (mediante l'approvazione di atti di gestione quali, ad esempio l'autorizzazione o l'approvazione di varianti in corso d'opera o la nomina di collaudatori).

Se, tuttavia, la normativa regola sufficientemente la fase del procedimento riguardante l'erogazione dei finanziamenti, non altrettanto può

Capitolo 14

dirsi per la fase iniziale che vale a caratterizzare l'intera manovra e che si conclude con l'individuazione delle opere da finanziare.

Le leggi istitutive degli speciali interventi in argomento e le disposizioni attuative di varia natura non contengono infatti affermazioni di principio sulla funzione dell'intervento — inteso come strumento di realizzazione di un'efficace e coerente programmazione — né criteri di attuazione di una tale concezione, ma solo generiche indicazioni circa le forme e i requisiti delle proposte di finanziamento. Vengono presi in considerazione, ad esempio, l'attitudine di tali proposte a tradursi in atto ('cantierabilità dei progetti', dei quali per altro non viene specificato il livello di elaborazione) ovvero la sussistenza di un collegamento funzionale delle opere proposte con l'evento ovvero la loro realizzabilità nei tempi e nei costi esposti dalle amministrazioni richiedenti. La normativa speciale di solito non prevede nemmeno che l'istruttoria delle proposte comprenda un momento di accertamento e di valutazione del livello tecnico di elaborazione delle proposte da parte di organi qualificati.

Procedure di questo tipo hanno dato risultati non rispondenti alle previsioni per difetto di un'efficace programmazione e di una compiuta progettazione sia sotto un profilo strettamente tecnico sia sotto quello economico. Ne sono eloquente testimonianza l'elevato numero di opere rimaste incompiute e il fatto che per favorirne il completamento sia stato necessario emanare varie leggi³⁵.

Ritornando all'attualità e considerando per ora l'intervento giubilare nei suoi aspetti più generali, va innanzi tutto sottolineato che la sua prima fase, cioè quella della programmazione iniziale degli interventi, presenta l'aspetto negativo, dinanzi evidenziato, nell'indicazione delle opere comprese nel cosiddetto piano.

Naturalmente, non può essere trascurato il fatto che al momento della definizione di tale piano non si era ancora pervenuti ad una sufficiente definizione delle competenze e dei ruoli dei vari organi, né alla compiuta

³⁵ Vedi da ultimo d.l. 25 marzo 1997, n. 67, conv. l. 23 maggio 1997, n. 135; l. 30 giugno 1998, n. 208.

configurazione e organizzazione di taluni di essi; neppure erano ancora disponibili forme di coordinamento dell'attività degli organi ordinari e di quelli straordinari, istituiti per l'occasione con compiti specifici connessi alle particolari esigenze giubilari.

Va, comunque, evidenziato che nella fase iniziale della manovra venivano inseriti nel piano interventi non sufficientemente meditati e addirittura privi della indispensabile documentazione della configurazione; tant'è che sono stati necessari ben 149 giorni perché la Corte dei conti potesse ammettere a registrazione l'atto di approvazione del piano.

Questo difetto genetico ha creato la necessità di una continua rimodulazione del piano che ha comportato lo stralcio di opere infrastrutturali particolarmente significative, ovvero il loro notevole ridimensionamento e la destinazione delle relative risorse ad interventi di altra natura.

Si sono così determinate condizioni che hanno portato, da un lato, a notevoli appesantimenti di procedure di per sé complesse ed eccessivamente articolate e, dall'altro, alla ridotta efficacia del piano rispetto alle originarie previsioni nonché alla compressione della fase esecutiva dei lavori in tempi sempre più ridotti.

Se sotto il profilo di forme e modalità seguite nell'individuazione delle opere, l'intervento giubilare non si discosta significativamente da altre manovre similari che lo hanno preceduto, va però sottolineato il suo aspetto distintivo. I lavori, eseguiti in un clima ben diverso che in passato, sono stati infatti gestiti secondo le ordinarie procedure, sottoposti a costante monitoraggio e ad attenta osservazione da parte di speciali organi dotati di funzioni di garanzia. Si è inoltre riscontrato un notevole impegno — maggiore che in passato — da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte, specie quelle dello Stato; ciò ha consentito di portare a termine, in tempi notevolmente ristretti, interventi tecnicamente complessi, come quelli stradali e ferroviari. Va infine ricordato che le ingenti risorse destinate agli interventi sono state impegnate, in tempi particolarmente ridotti, per oltre 90%.

Capitolo 14

Al momento, tuttavia, appare prematura una conclusione definitiva sull'efficacia dell'intervento.

... TAV ...

Da un primo esame della complessa operazione TAV, inteso all'acquisizione di elementi significativi ai fini dell'eventuale apertura di un'istruttoria, è emersa, limitatamente all'aspetto strutturale ed organizzativo per ora considerato, una situazione di distorsione sotto i vari profili:

- a) accentuata confusione tra i ruoli dei vari soggetti gestori degli interventi, sia nella fase progettuale sia in quella esecutiva e, in generale, grave carenza nei controlli, in parte attribuibile alla non chiara distribuzione dei compiti;
- b) notevole indeterminatezza delle clausole contrattuali che regolano il rapporto con i soggetti esecutori nonché evidenti contraddizioni nelle clausole stesse, con particolare riguardo allo *ius variandi*, al premio di acceleramento, alla contabilizzazione dei lavori;
- c) evidente scostamento dalla vigente normativa sui lavori pubblici in tema di revisione dei prezzi contrattuali e di anticipazione del prezzo d'appalto;
- d) mancata inclusione nel *corpus* contrattuale di criteri obiettivi riguardo ai costi, con conseguente assenza di elementi di riferimento certi nella determinazione dei prezzi e/o sovrapprezzi connessi ad opere in variante;
- e) scelta di criteri di nomina del direttore lavori che possono dar luogo a concrete perplessità che concernono, altresì, la non compiuta chiarezza dei suoi compiti, anche per l'attribuzione di poteri discrezionali esorbitanti la funzione ordinaria di tale figura;
- f) forte rischio di duplicazione dei costi, con particolare riferimento agli onorari di progettazione e alla liquidazione degli acconti agli esecutori, in conseguenza di quanto sopra evidenziato.

L'insieme dei profili indicati suggerisce l'opportunità di approfondimenti atti a valutare se le regole e le modalità adottate siano conformi a principi di efficacia ed efficienza e se ne derivino ripercussioni negative sull'economicità dei lavori e sulla qualità delle opere, non escluso il rischio

di una conflittualità, anche di carattere contenzioso, tra i soggetti che a vario titolo compartecipano all'operazione TAV.

Il tema delle opere incompiute, che fu oggetto di un'ampia disamina parlamentare in sede di discussione del disegno di legge quadro sui lavori pubblici, è tornato d'attualità a seguito dell'emanazione della legge sul ri-finanziamento delle opere incompiute³⁶.

... opere
incompiute ...

L'Autorità ha avviato consultazioni con i soggetti interessati, allo scopo di procedere ad una ricognizione del fenomeno, con riferimento in particolare ai profili concernenti i provvedimenti adottati dai soggetti attuatori a seguito dei finanziamenti intervenuti, allo stato di attuazione dei relativi lavori, nonché alle iniziative assunte ai fini del completamento delle opere non ammesse al finanziamento richiesto.

Non essendo ancora completata l'acquisizione dei dati significativi, non è possibile riferire, nemmeno sommariamente, sugli aspetti salienti dell'attuazione della legge sul rifinanziamento e sui suoi correnti effetti. Le finalità che hanno dettato le consultazioni in atto consentono però di definire già alcuni criteri che costituivano parametri di valutazione delle indagini avviate.

Delle opere incompiute occorre che la competente autorità amministrativa compia una valutazione preliminare circa l'attualità della loro funzionalità rispetto agli interessi della collettività. Se questa valutazione è stata compiuta all'atto della richiesta di finanziamento, è necessario che ne siano tratte le conseguenze operative per conseguire la pronta realizzazione delle opere finanziate e per provvedere al finanziamento prioritario, con mezzi propri, di quelle non finanziate.

Per le opere incompiute in ordine alle quali è stata negativa la valutazione di un loro attuale interesse o nella fase di richiesta di finanziamento o in momento successivo, sono necessarie iniziative intese a eliminare questa realtà simbolo di inefficienza e diseconomicità dell'azione amministrativa.

³⁶ L.n. 208/98.

Capitolo 14

Un aspetto particolare dell'indagine sulle opere incompiute riguarda
... opere
commissariate ... quelle sottoposte alla gestione commissariale straordinaria³⁷ e prioritariamente rifinanziate dalla legge di cui si tratta. La norma prevede la formazione di elenchi di opere oggetto di appalto o di concessione che, rimaste incompiute, debbono essere riavviate a motivo del loro particolare rilievo economico sociale, a questo scopo affidandone la gestione a commissari straordinari, muniti di speciali poteri di deroga alle norme vigenti in materia d'appalto, fatti salvi i principi generali dell'ordinamento, le norme comunitarie e quelle ambientali.

Ai fini di una migliore comprensione dei limiti e degli effetti della legge cosiddetta 'sblocca-cantieri', giova rammentare che fondamento e finalità non dissimili ebbero altre norme speciali, approvate nell'imminenza della promulgazione, nel 1994, della legge quadro e subito dopo la sua entrata in vigore. Si tratta di numerosi decreti legge³⁸ che demandavano a due speciali Commissioni (una per i lavori di competenza del Ministero dei lavori pubblici e l'altra per l'ANAS), presiedute da un magistrato della Corte dei Conti, il compito di valutare l'opportunità di proseguire opere pubbliche interrotte, attesa la loro rilevanza economica. I lavori di completamento di tali opere, oggetto di appalto o di concessione, potevano essere affidati all'originario contraente dell'Amministrazione. Detti decreti non furono convertiti ma vennero fatti salvi³⁹ gli atti ed i provvedimenti adottati nonché gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base di essi.

L'attività delle Commissioni ha avuto esiti difformi sul piano dell'azione amministrativa, a seconda che i provvedimenti conclusivi adottati dalle stazioni appaltanti fossero o non fossero sottoposti alla registrazione della Corte dei conti. Questa non ha infatti ammesso a registrazione i

³⁷ Art. 13 d.l. n. 67/97, conv. l. n. 135/97.

³⁸ D.l. 26 luglio 1994, n. 468; 27 settembre 1994, n. 551; 25 novembre 1994, n. 649; 26 gennaio 1995, n. 24; 27 marzo 1995, n. 88; 26 maggio 1995, n. 193; 26 luglio 1995, n. 310; 20 settembre 1995, n. 400; 25 novembre 1995, n. 498; 24 gennaio 1996, n. 30; 25 marzo 1996, n. 154; 25 maggio 1996, n. 285; 22 luglio 1996, n. 388; 24 settembre 1996, n. 495.

³⁹ Dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662.

provvedimenti di riaffidamento dei lotti di completamento non conformi alla normativa vigente⁴⁰.

In conseguenza di ciò, le stazioni appaltanti, in particolare l'ANAS, non hanno dato seguito a quei pareri delle Commissioni che erano favorevoli all'affidamento — mediante un atto aggiuntivo — dei lavori di completamento di importo 'sopra soglia'. Le deliberazioni inerenti a lavori 'sotto soglia' sono state invece generalmente recepite con provvedimenti delle amministrazioni aggiudicatrici.

In attuazione di una legge volta a disciplinare senza connotati di urgenza la materia, su proposta del Ministro competente, sono stati emanati otto decreti presidenziali che hanno disposto il commissariamento di 152 opere, alcune delle quali già oggetto di parere reso dalle anzidette Commissioni. Con gli stessi decreti, a partire dal quarto in ordine di tempo, è stata altresì disposta la cessazione del regime commissariale per 91 opere, 78 delle quali perché riavviate e 13 perché risultate prive dei requisiti prescritti per il commissariamento.

Delle 78 opere riavviate, 29 risultano riprese dalle stesse stazioni appaltanti nell'esercizio dei propri ordinari poteri, nel termine⁴¹ di trenta giorni decorrenti dalla nomina del commissario straordinario e 49 riavviate nella vigenza della gestione commissariale.

Avuto riguardo ai decreti presidenziali fin qui emanati, risultano tuttora formalmente sottoposti a gestione commissariale 61 interventi e si deve ritenere, pertanto, in atto la situazione di blocco dei relativi cantieri, dal momento che la gestione commissariale viene a cessare con la ripresa dei lavori.

L'Autorità, conclusa la prima fase d'indagine conoscitiva sulle opere commissariate, ha ritenuto d'interesse avviare ulteriori approfondimenti relativamente a talune opere il cui svolgimento presentava problemi o diffi-

... approfondimenti
in corso ...

⁴⁰ Si veda il caso delle concessioni gestite dal Magistrato per il Po di Parma, poi oggetto della legge n. 144/99.

⁴¹ Art. 13, l. n. 135/97.

Capitolo 14

coltà di attuazione. Si tratta di opere di varia natura, opere di edilizia, porti ed opere ferroviarie.

In questi casi l'Autorità ha ritenuto opportuno un intervento che si sostanzia nel monitoraggio delle varie fasi dei lavori e si potrà concretare in eventuali indicazioni ritenute idonee a risolvere i problemi e definite, come prassi ormai consolidata dell'azione dell'Autorità, attraverso audizioni con i soggetti responsabili, per una completa consapevolezza di tutti gli aspetti rilevanti da tenere in considerazione.

... parziale successo
della manovra ...

A distanza di circa quattro anni dal suo avvio, la manovra 'sblocca-cantieri' ha, quindi, avuto esito positivo limitatamente al 50% degli interventi interessati. Allo stato, i dati raccolti consentono di affermare che la manovra è sostanzialmente esaurita, con esito deludente rispetto alle aspettative. Dopo un rapido avvio con i primi quattro decreti di commissariamento, il procedimento di formazione degli elenchi, previsto dalla citata norma straordinaria, si è infatti praticamente interrotto e da tempo non è più operante il gruppo di lavoro costituito presso la Presidenza del Consiglio con il compito di coordinare e sostenere l'azione dei commissari⁴².

... e motivazioni ...

I motivi per i quali la manovra si è rivelata di così scarsa efficacia vanno ricercati nei suoi erronei presupposti, impliciti o dichiarati. La norma straordinaria, concepita come strumento a sollievo del fenomeno della disoccupazione e pertanto inserita nel contesto generale della legge a tal fine emanata, si fonda infatti sulla presupposta esistenza di cospicue risorse finanziarie che, rimaste inattive a causa del blocco delle opere, sarebbero state smobilizzate per effetto della ripresa dei lavori, ovvero altrimenti impiegate qualora la prosecuzione dei lavori si fosse rivelata impossibile.

Pur in presenza di elementi di natura giuridico-contabile che hanno impedito di utilizzare tali risorse nei termini previsti dalla legge, la norma straordinaria trascura del tutto un dato di comune esperienza: la ripresa di lavori a lungo sospesi, nella quasi generalità dei casi, comporta una spesa maggiore di quella originariamente prevista, sia per la necessità di ristorare

⁴² D.p.c.m. 14 maggio 1997 integrato con d.p.c.m. 22 maggio 1997.