

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Piani di riferimento		1995 (*) dal 1.8.'95 al 31.12.'95)	1996	1997	TOTALE
Accordo di Programma 1996				11	11
Accordo di Programma 1997				18	18
Di cui	QCS			10	10
Di cui	POP			5	5
Accordo di Programma 1998	Triennale				
Di cui	QCS				
Di cui	POP				
	No Trienn		0	0	
Cipe 1 e 2				7	7
Giubileo 2000				1	1
Altri interventi non appartenenti ai piani sopraindicati		0	36	15	51
Totale aggiudicazioni			36	52	88
Di cui	QCS			10	9
Di cui	POP			5	5
Totale aggiudicazioni delegate ai comp.ti			7	6	13
Totale complessivo aggiudicazioni			43	58	101

Le 88 aggiudicazioni effettuate dalla Direzione generale per gli anni 1996 e 1997, possono essere suddivise in relazione ai Compartimenti competenti per quanto attiene alla direzione dei lavori. I risultati di una tale suddivisione sono riportati nelle successive tabelle. Tuttavia, ai fini di una più compiuta analisi, accanto alle aggiudicazioni di competenza della Direzione generale, nelle tabelle successive, sono anche riportati i lavori aggiudicati direttamente dai Compartimenti, i lavori, cioè, o di importo inferiore a lire tre miliardi o superiore a tre miliardi ma per i quali l'Amministratore ha delegato l'affidamento al compartimento ai sensi dell'art.11, comma 3, D.P.R. 21 aprile 1995, n.242.

Aggiudicazioni della Direzione generale anno 1996		(importi in milioni di lire)
compartimento	Numero	Importo base d'asta
Ancona	1	59.022
Bari	3	56.874
Bologna	4	97.098
Catanzaro	11	348.752
Firenze	3	19.963
L'Aquila	1	58.152
Milano	3	102.443
Perugia	5	120.948
Torino	4	72.506
Venezia	1	20.810
Totale	36	956.300

Aggiudicazioni della direzione generale anno 1997		(importi in milioni di lire)
compartimento	Numero	Importo base d'asta
Bari	4	174.307
Bologna	7	108.832
Cagliari	10	335.454
Catanzaro	3	131.638
Firenze	3	197.877
L'Aquila	1	6.100
Milano	4	272.284
Perugia	1	13.102
Roma	5	315.425
Torino	2	77.579
u.s. Cosenza	11	575.156
Venezia	1	13.320
Totale	52	2.221.079

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Aggiudicazioni di competenza compartimentale anno 1996		(importi in milioni di lire)
compartimento	Numero	Importo base d'asta
Ancona	83	29.443
Aosta	40	14.216
Bari	251	70.192
Bologna	172	85.084
Bolzano	104	52.607
Cagliari	248	68.794
Campobasso	55	15.797
Catanzaro	353	108.485
Firenze	344	74.720
Genova	181	56.560
L'Aquila	145	37.483
Milano	411	174.502
Napoli	287	53.315
Palermo	98	32.935
Perugia	116	46.633
Potenza	213	40.263
Roma	305	68.025
Torino	488	195.444
Trieste	137	28.661
Venezia	147	45.338
u.s. Cosenza	165	72.109
u.s. Palermo	85	28.489
Totale	4.428	1.399.095

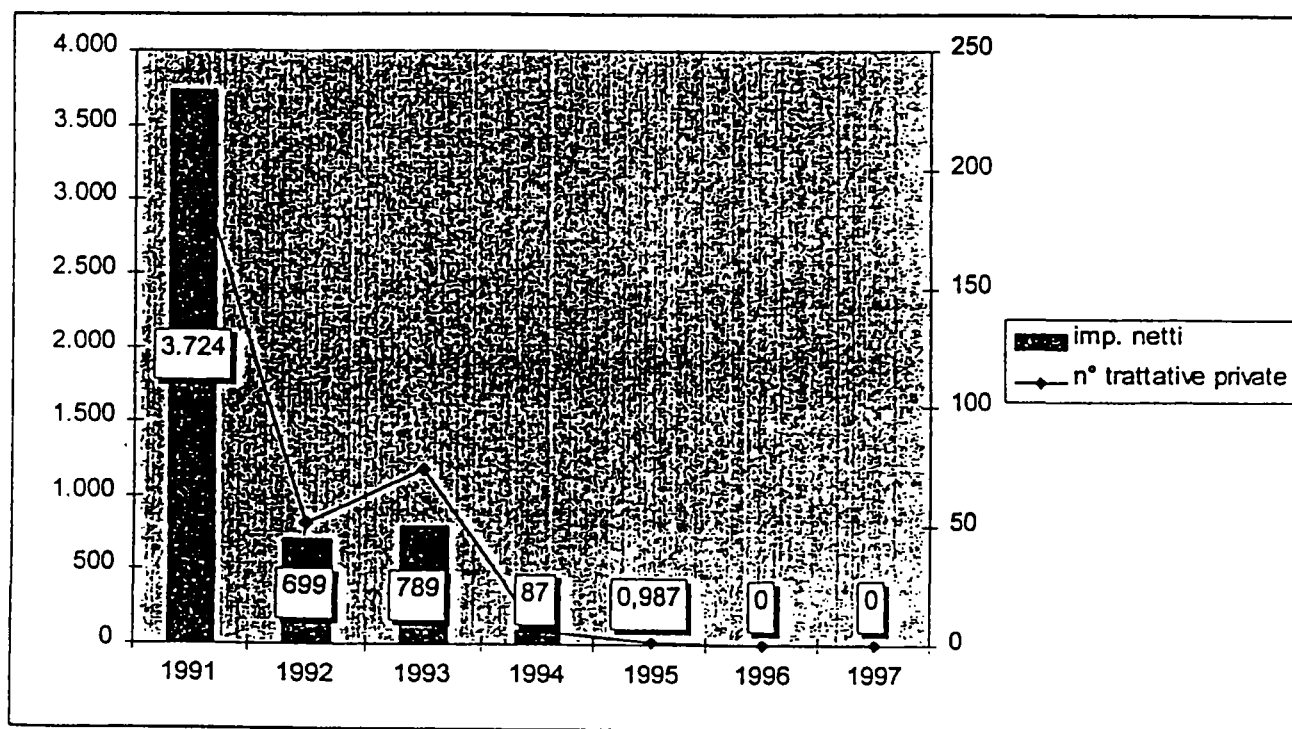
Aggiudicazioni di competenza compartimentale anno 1997		(importi in milioni di lire)
Compartimento	Numero	Importo base d'asta
Ancona	140	46.786
Aosta	43	12.876
Bari	293	91.453
Bologna	305	130.796
Bolzano	125	70.678
Cagliari	141	37.336
Campobasso	92	28.631
Catanzaro	319	69.168
Firenze	385	113.490
Genova	167	36.800
L'Aquila	211	78.437
Milano	440	176.736
Napoli	273	109.723
Palermo	215	65.813
Perugia	210	54.160
Potenza	98	27.976
Roma	300	76.316
Torino	422	157.091
Trieste	105	19.490
Venezia	210	73.589
u.s. Cosenza	162	68.900
u.s. Palermo	107	35.879
Totale	4.763	1.582.126

In questa e nelle pagine che seguono gli andamenti delle gare sono evidenziati con l'ausilio dei relativi grafici

LAVORI ASSEGNATI MEDIANTE TRATTATIVA PRIVATA
IN DIREZIONE GENERALE dal 1991 al 1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
n° trattative private	209	51	74	6	1	0	0
imp. netti	3.724	699	789	87	0,987	0	0

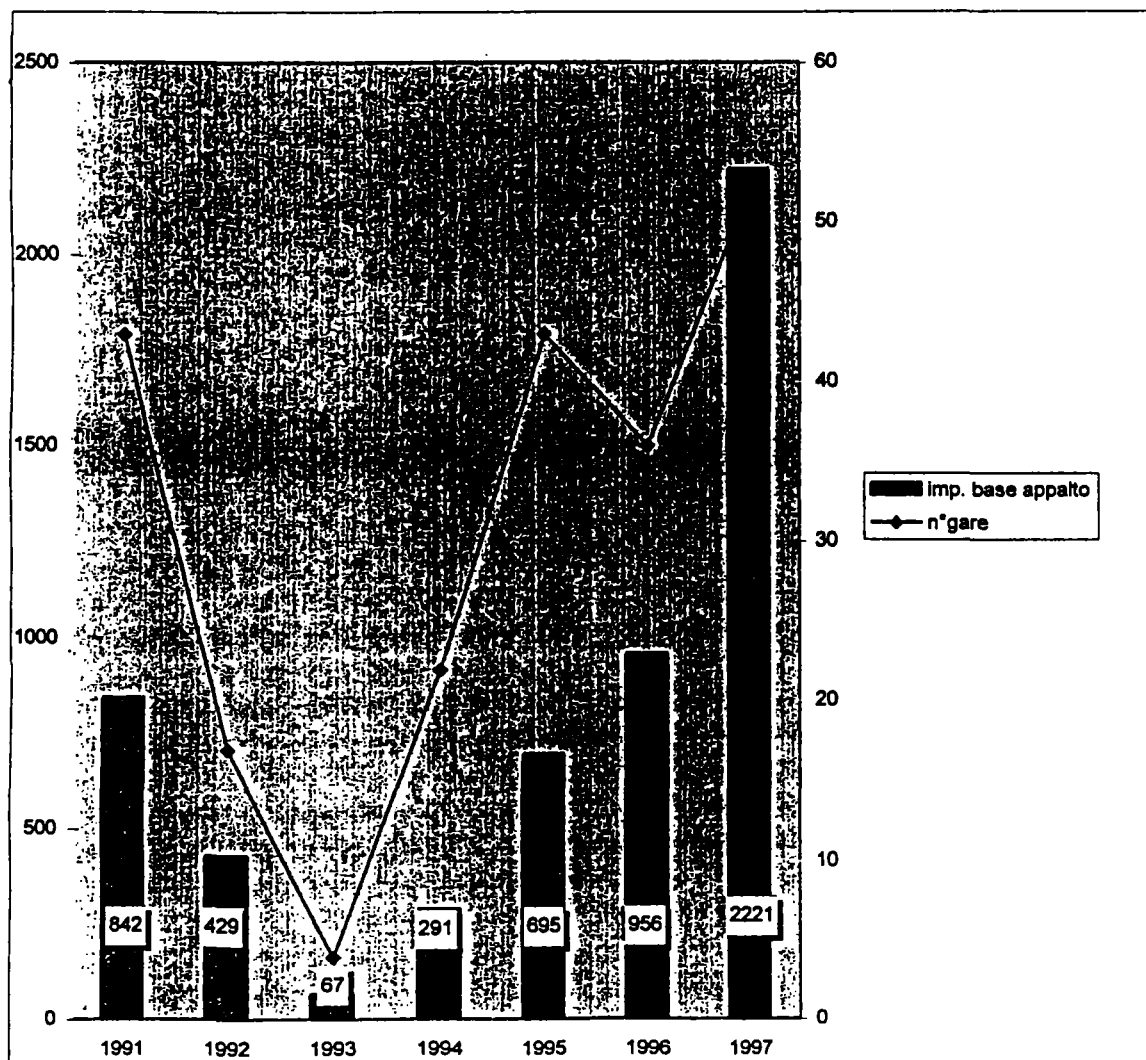
importi espressi in miliardi



**LAVORI ASSEGNATI MEDIANTE GARA DI APPALTO IN
DIREZIONE GENERALE dal 1991 al 1997**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
n° gare	43	17	4	22	43	36	52
imp. base d'appalto	842	429	67	291	695	956	2221

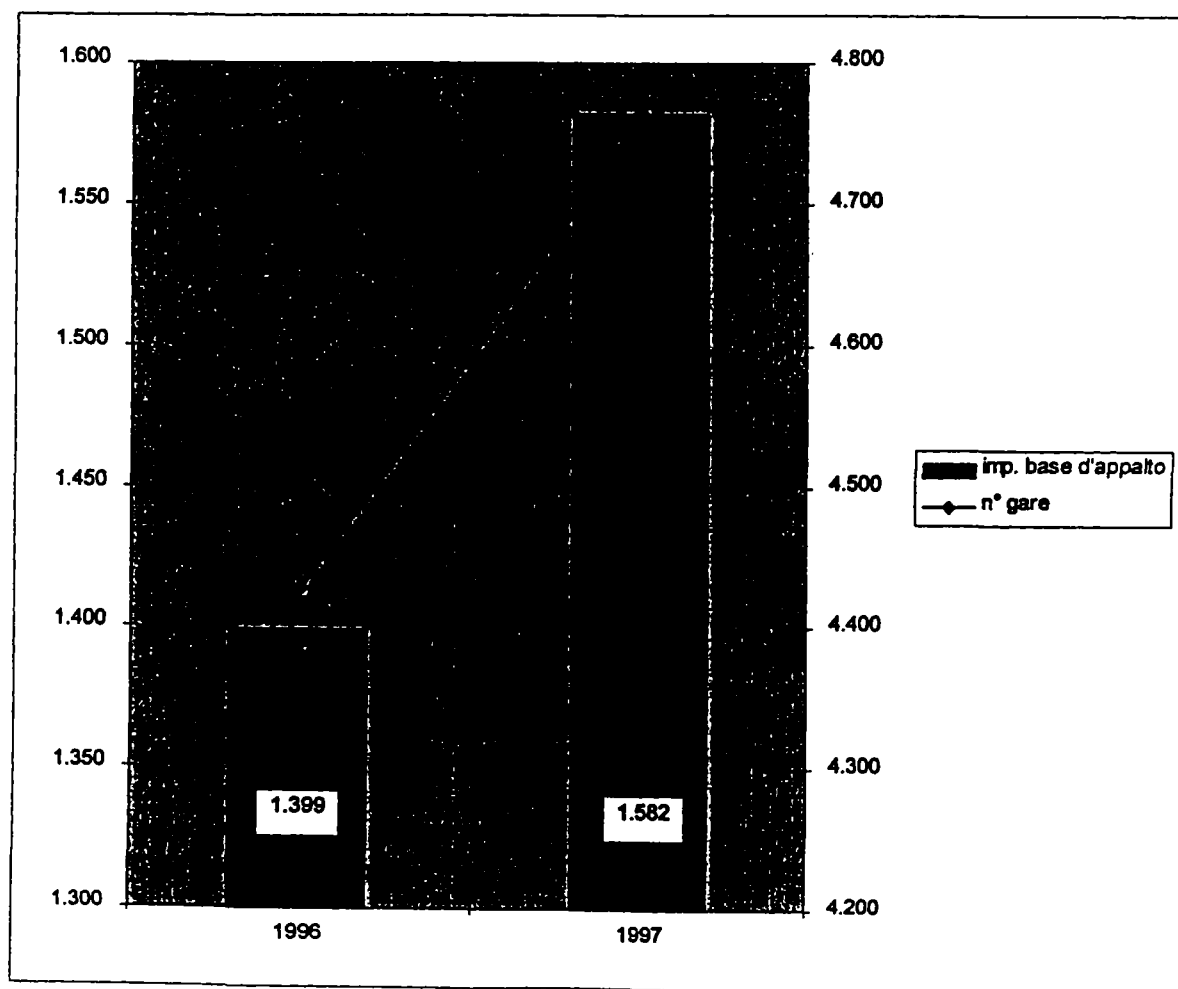
importi espressi in miliardi



**LAVORI ASSEGNATI MEDIANTE GARA DI APPALTO NEI
COMPARTIMENTI dal 1996 al 1997**

	1996	1997
n° gare	4.428	4.763
imp. base d'appalto	1.399	1.582

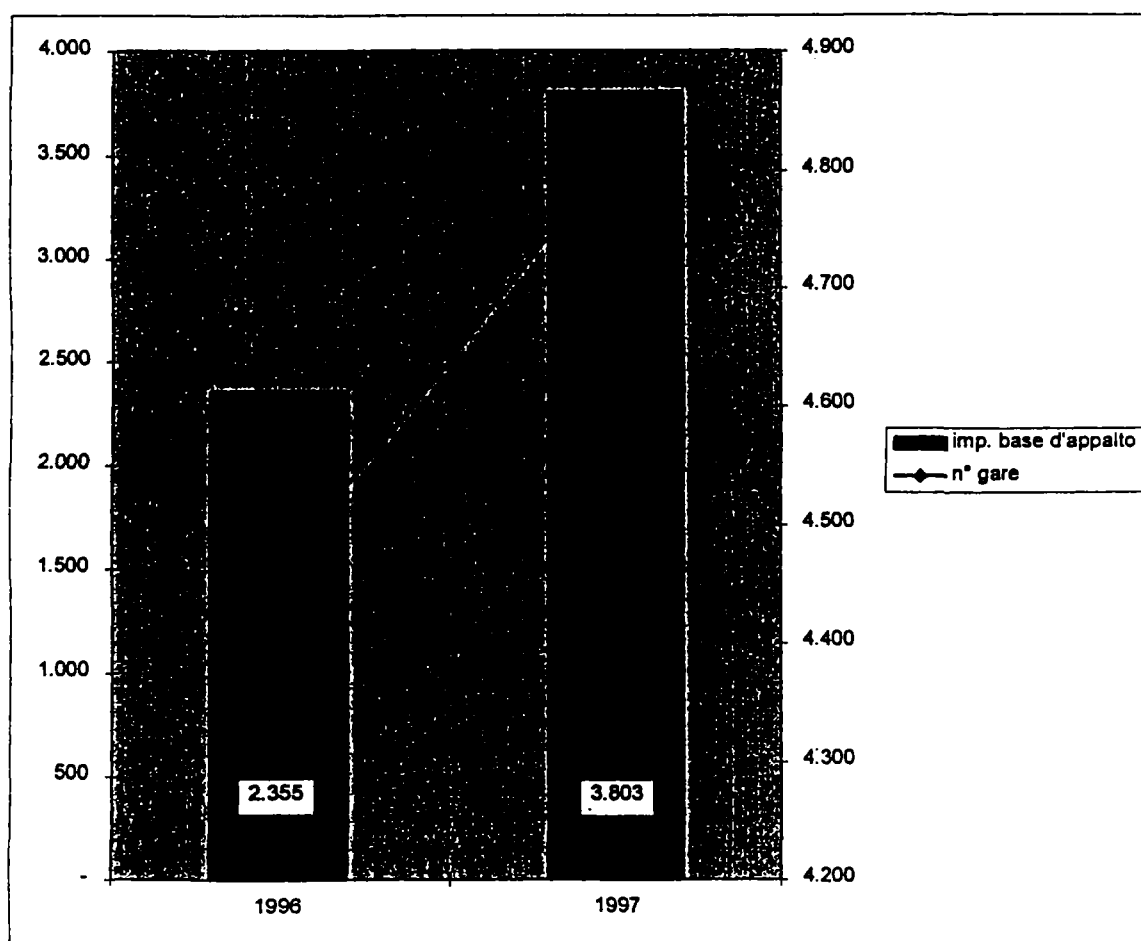
importi espressi in miliardi



**LAVORI ASSEGNATI MEDIANTE GARA DI APPALTO IN DIREZIONE
GENERALE E NEI COMPARTIMENTI dal 1996 al 1997**

	1996	1997
n° gare	4.464	4.815
imp. base d'appalto	2.355	3.803

importi espressi in miliardi



6.2 - Il sistema informativo lavori (SIL) -

Si sono richiamati nei precedenti paragrafi la istituzione ed il funzionamento (nella sua graduale conduzione a regime) del "Sistema informativo lavori" (SIL) - sistema inserito nella organizzazione dell'Ufficio di controllo interno, quale sistema informatizzato di rilevazione e di certificazione dello stato avanzamento lavori - ed operante presso sia la Direzione generale e sia dei singoli Compartimenti (cfr. pg.215/216).

Il controllo dei lavori, infatti, veniva effettuato dagli uffici della soppressa Azienda autonoma su base non sistematica, basandosi sulle rilevazioni a posteriori dei flussi finanziari ad essi correlati. I lavori "decentrati", ad esempio, venivano seguiti solo dai Compartimenti.

In tale stato di cose, interventi correttivi sui lavori venivano avviati con ritardi, anche notevoli, rispetto alle cause che potevano incidere sulla regolarità della gestione, con le conseguenze facilmente intuibili (confermate anche dalla entità dei residui passivi dell'Ente).

A tal fine è stato ritenuto prioritario promuovere la progettazione di un sistema informatizzato di controllo dei lavori e l'attivazione operativa, presso tutti i Compartimenti e la Direzione generale, sistema che nella sua conduzione a regime sarà in grado di rendere sistematica la raccolta delle informazioni sugli aspetti rilevanti della esecuzione di un lavoro (dalla fase della progettazione fino al completamento delle opere), seguendo tutte le procedure amministrative e contabili ad esso relative (e verificando altresì la razionalità delle visite di collaudo in corso, in attesa della produzione del relativo "disciplinare", per quanto di séguito chiarito, prg.6.3, pg.213).

Nell'attuare detto sistema (conforme ai principi e ai criteri direttivi desumibili dall'art.17, lett. a, della legge n.59/97) l'Ufficio di controllo ha anche condotto altresì la fase di implementazione operativa a livello compartimentale e presso la Direzione

generale, demandando quindi alle competenti Direzioni centrali di adeguare la loro attività alle rilevazioni necessarie al funzionamento del SIL.

La Corte prende atto che il sistema "de quo" - quando compiutamente rispondente alla sua programmata operatività - consentirà alle Direzioni centrali interessate (Lavori e Autostrade), l'esercizio delle attività di vigilanza (con la dovuta efficienza) che sono loro proprie, ed anche all'Ufficio di controllo le analisi sulla gestione, di volta in volta ritenute necessarie.

Presentemente, è in via di completamento la struttura operativa sull'intera area nazionale decentrata, già in grado di raccogliere tutte le informazioni necessarie sui lavori correnti e pregressi, inclusi subappalti e dati sulle commissioni di collaudo.

Inoltre - previa attività di formazione del personale assegnato al SIL (cfr. prg.4.4) - è in corso di completamento la predisposizione per l'attività negoziale riferibile al 1996, presso le sedi compartimentali, dei dati relativi ai lavori "decentrati" di manutenzione, nonché dei dati concernenti i lavori già oggetto del programma di controllo della Corte dei conti - per l'anno 1997 - (gestione Azienda autonoma 1994-1995) della Delegazione della Corte stessa, presso il Ministero dei lavori pubblici (di cui alla deliberazione della Sezione controllo Stato n.1/97 dell'11 e 16 dicembre 1996).

Le schede informative prodotte dal SIL forniscono le necessarie ed essenziali informazioni concernenti i lavori appaltati (importo complessivo dei lavori, consegna lavori, sospensioni, proroghe, riserve, collaudi in corso d'opera, perizie di variante tecniche e/o suppletive, ultimazione dei lavori nei termini, componenti della commissione di collaudo, finanziamenti e stati d'avanzamento lavori, espropri, nominativo dei responsabili ecc.) e ciò anche in conformità del disposto di cui all'art.111 del regio decreto 23 maggio 1994, n.827.

L'approccio seguito nell'attivazione del SIL consentirà di monitorare l' "ordine

dei lavori" (ex art.7, regio decreto 25 maggio 1985, n.350; art.22 Capo II, "ordine da tenersi nell'andamento dei lavori", D.M. lavori pubblici 29 maggio 1895 e succ.ve modif.ni e integrazioni) e quindi di verificare la regolarità della gestione "in tempo reale", auspicabilmente molto prima che eventi non conformi a legge incidano sui movimenti finanziari dell'Ente e sorgano cause di contestazione, irreversibili ovvero di immotivate interruzioni di lavori.

La Corte considera altresì che nella procedura informatizzata SIL è stato inoltre introdotto l'elemento innovativo della "previsione", in conformità al disposto della legge 3 aprile 1997, n. 94 (di modifica della legge n. 468/78 recante norme sulla contabilità generale dello Stato) la quale, all'articolo 1, opera un esplicito riferimento alle unità previsionali di base del bilancio dello Stato.

Negli elaborati dell'Ufficio di controllo interno si evidenzia la necessità di dare sistematicità ai flussi di informazioni di cui già l'Ente dispone. Soprattutto è manifesta l'esigenza di integrare i sistemi contabili ed introdurre la contabilità analitica anche nella considerazione che tale modello di rilevazione è, comunque, previsto per le Società concessionarie di autostrade secondo il disposto dell'art.19, comma 5 della legge 30 aprile 1999, n.136. Al riguardo, il medesimo Ufficio di controllo rappresenta di aver elaborato lo schema di integrazione delle contabilità esistenti, lo schema di alimentazione della contabilità analitica e delle rilevazioni occorrenti all'analisi per processi, il tutto in aderenza al corretto esercizio in materia di vigilanza sull'attività delle Società concessionarie (cfr. prg.5.1, pgg.221/222).

Ciò premesso, dalla documentazione in atti, la Corte accerta la vigenza di un sistema di monitoraggio - "in parte qua" - tra l'attività del Magistrato delegato al controllo dell'Ente (ex art.12, legge n.259/1958) e quella dell'Ufficio di controllo interno a livello sia centrale (Direzione generale) che periferico (Compartimenti). Segue poi

un'ulteriore considerazione (sulla funzionalità del SIL), relativa al tempo reale, affinché compiutamente possano elaborarsi dal menzionato Ufficio di controllo interno gli elementi ed i dati necessari alle dovute valutazioni, anche per i conseguenti controlli e verifiche intestati alla Corte medesima e ciò con particolare riferimento sia a "tutti i rapporti attivi e passivi", trasferiti dall'Azienda di Stato all'Ente (ex art.11, comma5, decreto leg.vo n.143/1994), e sia a quelli derivanti dall'attività amministrativa propria del nuovo Ente.

6.3 - L'attività di collaudazione =

Per un puntuale monitoraggio dell'attività di collaudazione, l'Ufficio collaudi, inserito nella Direzione centrale lavori dell'Ente, ha elaborato una «banca dati» attraverso la quale si perviene alla conoscenza dell'importo dei lavori, della composizione delle commissioni di collaudo, della data della loro nomina, nonché di quella di certificazione dei lavori collaudati ed altresì della revisione conclusiva di revisione, sulla medesima certificazione, operata dallo stesso Ufficio collaudi.

In merito ai dati inseriti in detta banca, si precisa che il menzionato Ufficio ha iniziato la registrazione dei lavori conseguenti all'attività delle commissioni di collaudo nominate a partire dal 1° gennaio 1986. Nella tabella che segue è indicato il numero dei contratti dei lavori conclusi, distinti per anno, per i quali l'Ufficio collaudi ha operato la revisione sino alla data del 15 ottobre 1998.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Totale
N.	2	3	4	7	22	28	58	47	53	42	266

I dati appena illustrati sono stati successivamente elaborati dall'Ufficio di controllo interno al fine di distinguere, per ciascun lavoro per il quale si è conclusa la fase

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del collaudo, l'anno in cui - per il medesimo lavoro - si è nominata la relativa commissione di collaudo.

Nella tabella che segue sono quindi annotati i collaudi conclusi, suddivisi secondo la decorrenza dell'anno di nomina dei collaboratori ovvero delle commissioni di collaudo.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Totale
1989	2											2
1990	3											3
1991		2	1	1								4
1992	2		3	1		1						7
1993	5	1	7	4	3	1	1					22
1994	2	14	7	3	1	6	4	1				28
1995	6	3	4	15	5	6	6	3				58
1996	1	6	11	8	2	12	2	4	1			47
1997	1	3	7	9	8	10	4	6	1	3	1	53
1998	1	2	3	8	10	7	1	3	3	2	2	42

L'Ufficio di controllo ha, inoltre, calcolato per i lavori di cui sopra, la media, ponderata con il numero di lavori, del tempo che decorre dal momento di affidamento dell'incarico di collaudazione a quello di revisione da parte dell'Ufficio collaudi.

Anno del collaudo finale	Tempo medio (numero di anni) di effettuazione del collaudo
1989	2
1990	3
1991	2.25
1992	3
1993	3.72
1994	3.71
1995	3.81
1996	5.23
1997	5.52
1998	6.33

Il confronto, limitatamente agli anni 1996-1997, tra i lavori per i quali l'Ufficio collaudi ha operato la revisione della contabilità e quelli avviati negli stessi anni evidenzia un notevole "accumulo di pregresso".

	1996	1997	Totale
N. lavori con contabilità revisionate	47	53	142
Totale n. lavori finanziati provenienti da:	45	86	131
accordo di programma 1996	11	21	32
accordo di programma 1997	2	29	31
articolo 2 L.662/96	32	26	58
Roma Capitale (L.651/96)	-	3	3
Cipe (del. 23/4/97 e 29/8/97)	-	7	7

Per quanto attiene alla raccolta ed alla elaborazione delle informazioni relative ai collaudi, una specifica attività ricognitiva, condotta nel secondo semestre del 1997 - unita allo sviluppo di un sistema di rilevazione introdotto dallo stesso Ufficio collaudi - ha consentito, nel corso del 1998, di consolidare una "base dati" che corrisponde, presentemente, ad un'ampia fascia conoscitiva di attività adempiute, verosimilmente a quelle innanzi richiamate.

La criticità che permane a tutt'oggi è quella di non aver integrato il suddetto sistema di rilevazione con il sistema informativo lavori aziendale (SIL) e, pertanto, le informazioni restano isolate, a solo uso dell'ufficio interessato; va però segnalato che la non operatività dell'integrazione tra le specifiche funzioni dei collaudi e le più generali funzioni dei lavori, produrrà limitati inconvenienti ai lavori attivati dalla gestione del nuovo Ente: infatti gli avanzamenti di questi lavori, proprio perché inseriti in accordi, non investono ancora così da vicino la fase del collaudo finale.

Al riguardo la Corte accerta - dalla documentazione prodotta dall'Ufficio di controllo interno - che il sistema informativo lavori procede sviluppando nuove funzioni e potenzialità in ordine a:

- banca dati collaudatori e relative funzioni per l'accertamento dei requisiti (compresa l'incompatibilità del collaudatore per precedenti rapporti con l'impresa realizzatrice del lavoro);

- valutazioni sui tempi dei collaudi;
- estensione dei controlli ai collaudi compartimentali sino ad oggi completamente non verificati.

Dalla medesima documentazione, la Corte rileva altresì che s'impone (oltre alla tipologia di quei collaudi in cui l'operatore deve accertare se la costruzione, che deve entrare in esercizio, risponda ai prescritti requisiti di sicurezza) l'esigenza di introdurre controlli, cosiddetti di "analisi", che interessano opere costruite da diversi anni. In tale ipotesi, si opera certamente in situazioni caratterizzate da forte carenza di elementi certi sia sul progetto esecutivo e sia sulla esecuzione dei lavori, in genere con notizie prive di certezza sulle motivazioni che in passato possono aver sollecitato la realizzazione dell'opera. Le difficoltà sono, dunque, maggiori rispetto ad un collaudo per nuove opere in cui sono noti: il progetto, le caratteristiche elastico-resistive dei materiali impiegati, le modalità di esecuzione, ecc. Questo scenario dei collaudi "di analisi" sarà fortemente sollecitato dagli effetti del decentramento della legge Bassanini dal momento che significativi tratti infrastrutturali, non più riconosciuti statali, dovranno essere trasferiti alle regioni o agli enti locali.

Per ciò che attiene ai collaudi delle Società concessionarie di autostrade la Corte prende atto che l'Ufficio di controllo interno dalla documentazione acquisita ha iniziato, nel corso dell'esercizio 1997, una serie di accertamenti relativi alle attività di collaudazione di opere in cui la stazione appaltante sia una società autostradale (cfr. prg.5.1, pgg.221/223).

Da una prima attività di accertamento dei collaudi di opere appaltate dalle Società concessionarie è emerso un quadro non idoneo alla formulazione di un giudizio complessivo sull'attività di collaudazione e ciò per diverse ragioni che si identificano in primo luogo con la mancanza di dati tanto che, dal 1990 al 1996, su 491 commissioni

nominate, solo 22 avrebbero portato a termine il loro lavoro con l'emissione del certificato finale di collaudo.

Un simile scenario può essere dovuto sia alla difficoltà di reperire tutti i certificati finali, per gli anni considerati, che all'efficienza delle commissioni stesse le quali, per ragioni esogene ed endogene, non riescono a concludere tempestivamente, o in tempo ragionevole, il relativo incarico.

La Corte rileva, infine, che il Consiglio dell'Ente - a conclusione dell'esperienza acquisita nel settore in esame, sin dal 1996 - ai fini di una maggiore efficienza dell'attività di collaudazione, nell'adunanza del 23 gennaio 1997, ha dato mandato all'Amministratore di predisporre uno schema di "disciplinare" sull'attività dei collaudatori (specificamente delle commissioni di collaudo) disciplinare (la cui predisposizione è, ad oggi, in fase di avanzata elaborazione) su cui lo stesso Consiglio dovrà pronunciarsi, nell'approvarlo, ai sensi dell'art.5 dello Statuto.

In punto di diritto, il menzionato disciplinare dovrebbe prevedere, in via di principio, la tempistica dell'attività di collaudazione - intestata alle commissioni di collaudo - in corso d'opera, attività che dovrebbe svolgersi sin dal momento della consegna dei lavori, con la verifica della redazione del progetto esecutivo, secondo le disposizioni dell'art.16, comma 5, legge n.109/1994 (e succ.ve modif.ni) ed altresì (in attesa del cennato nuovo regolamento e del nuovo capitolato generale d'appalto, ex art.3, legge cit.) di quelle degli articoli 5, regio decreto 25 maggio 1895, n.350 ed 1 del D.P.R. 16 luglio 1962, n.1063. Dovrebbero poi stabilirsi visite periodiche, da parte delle medesime commissioni, secondo lo stato di avanzamento dei lavori ed in coerenza con l'ordine di esecuzione dei lavori stessi (ex art.7, regio decreto n.350/1895), sino al collaudo finale. Considera tuttavia la Corte che - presentemente - non essendo ancora emanati né il

regolamento di cui all'art.3 della legge 415/1998 e né il nuovo capitolato generale d'appalto sui lavori pubblici (ex comma 5, art.3 cit.) viene a subordinarsi, in attesa della vigenza della menzionata normazione, la produzione da parte dell'Ente del ripetuto disciplinare sulla collaudazione delle opere viarie.

Nella evenienza di "varianti in corso d'opera" (ex art.25, legge n.109/1994, come novellato dall'art.8/ter, legge n.216/1995) dovrebbero estendersi - sia per la Direzione centrale competente e sia per l'Ufficio di controllo interno - apposite relazioni, da parte delle commissioni di collaudo, circa le addotte motivazioni in ordine alla necessità delle cennate perizie di varianti tecniche, ed in particolari suppletive, a fronte della originaria progettazione, per la conseguente e dovuta approvazione.

La Corte raccomanda che il quadro delle garanzie, circa la nomina del collaudatore, dovrebbe prevedere obiettivi criteri di professionalità (sia nel profilo tecnico e sia in quello amministrativo) a séguito di acquisita pregressa esperienza rilevabile dal relativo "curriculum" professionale e ciò anche in conformità di quanto stabilito dall'art.28 della legge 415/1998.

E' pertanto da condividere quanto previsto dal regolamento di amministrazione dell'ANAS secondo cui i "collaudi sono eseguiti da soggetti di accertata specifica qualificazione professionale. I soggetti esterni all'Ente devono avere almeno cinque anni di anzianità di iscrizione negli albi professionali o di servizio presso pubbliche amministrazioni" (ex art. 12, comma 2, reg.to amm/ne - approvato dal Consiglio il 2 febbraio 1996) (cfr. alleg. n.3).

Infine, dovrebbero determinarsi limiti di valore dei lavori da collaudare nel corso dell'anno, ai fini della ammissibilità del conferimento di più di un incarico, nel medesimo periodo, allo stesso collaudatore, quale essenziale garanzia del migliore adempimento di detto incarico.