

Osserva la Corte che la funzione di collaudazione si pone come efficace garanzia nella reale verifica di rispondenza della progettazione esecutiva all'opera da realizzare, dal momento iniziale sino alla sua intervenuta costruzione.

Invero, la precisa determinazione della progettazione esecutiva (oggetto del contratto di appalto) - "quale immagine riflessa dell'opera da realizzare e componente di riferimento del capitolato speciale" (in cui sono previsti il tempo di esecuzione ed il prezzo - ex art.22, D.M. 29 maggio 1895 e succ.ve modificazioni), a sua volta parte integrante del contratto (ex artt.323 e 330, legge 20 marzo 1865, n.2248, Alleg.F) - diviene, tale progettazione così intesa (ed in consonanza con il puntuale esercizio dell'attività di collaudazione), essenziale garanzia di efficienza e di efficacia, in materia di opere e lavori pubblici, secondo le richieste "procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori" (ex art.1, legge n.109/1994 e Corte dei conti, Sez. cont. Stato, del. n.1565/1985 cit. alleg. n.18.1).

Pertanto, ravvisa la Corte la opportunità di rappresentare alle Camere di riconoscere al collaudatore, "nell'esercizio delle sue funzioni, la qualità di pubblico ufficiale a tutti gli effetti di legge" (come previsto per gli iscritti al ruolo dei revisori contabili, già revisori ufficiali dei conti, ex art.13, R.D. 24 luglio 1936, n.1548, conv. con modif.ni in legge 3 aprile 1937, n.517), nonché da ultimo, per i "funzionari dell'Autorità" di vigilanza sui lavori pubblici (ex art.4, comma 6, legge n.415/1998).

6.4 - La definizione del contenzioso in materia di opere viarie =

Richiamato poi quanto già rappresentato dalla Corte in tema di definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche (cfr. prg.3.3.1, pg.83) - specificamente, per lavori anticipatamente consegnati dall'Azienda di Stato (ex articolo 337, comma secondo,

legge 20 marzo 1965, n.2248, Alleg.F), ed i cui procedimenti erano stati sospesi dal Ministro dei lavori pubblici "pro tempore", con circolare n.140 del 12 giugno 1992 (contenzioso definito con una reiterata sequenza di decreti legge, sino all'ultimo del 24 settembre 1996, n.495), si accerta che - alla data del 30 settembre 1996 (termine ultimo previsto dall'art.7, dec. cit.) - risultavano presentate n.123 istanze dalle imprese interessate per un importo complessivo degli interventi di lire 3.118 mld.

Come innanzi precisato, il legislatore ha definitivamente disciplinato il contenzioso in esame con la legge n.662/1996, in particolare con l'art.2, commi 61 e 62.

Con l'art.61 si è disposto che "restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei menzionati decreti legge", ultimo il ripetuto decreto n.495/1996.

Con il successivo art.62, lo stesso legislatore ha autorizzato la menzionata Commissione (nominata ai sensi del medesimo art.7, decreto cit.) "a completare l'esame delle istanze pervenute entro la data stabilita del 30 settembre 1996" (cfr. prg.3.3.1, pg.84).

Ciò posto, la Commissione, a conclusione dei suoi lavori, ha ravvisato accoglibili - delle 123 istanze presentate ed esaminate - 88 istanze, respingendone 35.

Al 31 dicembre 1997 ne risultano aggiudicate 46 - per un importo complessivo di lire 1.068,860 mld. - come, distintamente specificato, in ordine all'oggetto dei lavori e dai singoli importi, nelle seguenti pagine:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CLASS	OGGETTO LAVORI	IMPORTO COMPLESSIVO al netto (in mld)
AN 193/751	TANGENZIALE DI ASCOLI PICENO - RADDOPPIO SEDE VIARIA TRA I KM.4+100 E 6+100.	29,816
AN 206/709	SS.SS.NN 16 E 76 LAVORI URGENTI PER LA RIPARAZIONE DELLE SOVRASTRUTTURE STRADALI FORTEMENTE AMMALORATE IN TRATTI SALTUARI	8,421
AN 207/709	S.S.n 360 - RIPRISTINO E CONSOLIDAMENTO CORPO STRADALE TRA I KM 34+800 E 37+000 E TRA I KM 38+600 E 41+000	7,675
AN 208/709	RAC AUT LE TOLENTINO CIVITANOVA MARCHE E SS 571	8,839
AQ 172/709	S.S.N.16 - VARIANTE FRANCAVILLA AL MARE I STRALCIO, I LOTTO	99,292
AQ 201/709	SS.80 - RICOSTRUZIONE CORPO STRADALE FRANATO TRA I KM 35+000 E 60+000 -	8,684
AQ 202/709	S.S.n 81 - RAFFORZAMENTO PONTE VILLANOVA SUL FIUME PESCARA KM 132+000	3,416
AQ 203/709	S.S.N.81 - RICOSTRUZIONE CORPO STRADALE TRA I KM 50+600 E 62+000 E CONSOLIDAMENTO PONTE SUL TORRENTE RIO KM 50+000	8,692
AQ 204/709	S.S.N .81 - RICOSTRUZIONE CORPO STRADALE TRA PROGRESSIVA KM 62+000 E 85+500	6,070
AQ 205/709	S.S.N.81 - RIPRISTINO CORPO STRADALE	4,549
AQ 206/709	S.S.N.84 - CONSOLIDAMENTO CORPO STRADALE KM42+250 IN PROSSIMITA' LAGO CASOLI	3,908
AQ 207/709	RICOSTRUZIONE CORPO STRADALE SS 491 IN TRATTI SALTUARI E CONSOLIDAMENTO OPERE D'ARTE	4,933
AQ 208/709	RICOSTRUZIONE CORPO STRADALE IN TRATTI SALTUARI DELLE SS 259, 262 E 262 DIR	4,105
AQ 209/709	S S N 364- RICOSTRUZIONE E CONSOLIDAMENTO CORPO STRADALE	4,500

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

AQ 210/709	S.S.N.365 - RICOSTRUZIONE CORPO STRADALE TRA 6+000 E 34+000	8,522
AQ 212/709	S.S.N.539- RISANAMENTO PONTE IN MURATURA TRA 0+000 E KM	8,076
AQ 213/709	S.S.N.553 -RICOSTRUZIONE CORPO STRADALE	2,220
AQ 214/709	S.S.N.214 -CONSOLIDAMENTO CORPO STRADALE KM 48+700	4,785
AQ 240/709	LAVORI DI RICOSTRUZIONE PONTE SUL FIUME KM 14+814 DELLA S.S. N.	4,365
BO 601/709	S.S.N.63- VARIANTE ABITATO DI COLLAGNA KM. 47+500 - LAVORI	19,995
BO 382/709	S.S.N. 63 -VARIANTE STATALE CA' DEL MERLO DAL 77+650 AL KM 84+220	46,028
CA 337/750	S.S.N.131 -TRATTO SASSARI-PORTO TORRES - COMPLETAMENTO DELLA COSTRUZIONE DEL LOTTO TRA I KM. 2+850 E	41,490
CZ 693/750	S.S.N.112 - LAVORI DI EUMINAZIONE DI SITUAZIONI PERICOLO TRA I KM. 61+000 E 62+100 GALLERA	11,770
FI 715/709	S.S.N.1 - ADEGUAMENTO TRATTO FOLLONICA LOTTO 6A <u>COMPLETAMENTO DELLA GALLERIA DI POGGIO</u>	27,333
GE 610	S.S.N. 28- SISTEMAZIONE E AMMODERNAMENTO KM 132+700 E 138+700 - 1° STRALCIO E VARIANTE PONTEDASSIO KM 132+700 E 134+800	60,156
MI 1034	S.S.N. 510 - LAVORI AMMODERNAMENTO 4°. 5° E 6° PISOGNE -	78,013
MI 1035	S.S.N. 470 - VARIANTE DI S.PELLEGRINO TERME TRA 22+000 E 26+000 <u>LAVORI DI COMPLETAMENTO</u>	57,068
MI 1036	S.S.N.38- LAVORI URGENTI DI VARIANTE TRATTO GROSIO-SONDALO-BORMIO - (TRONCO MAZZO-BORMIO) <u>LAVORI DI COMPLETAMENTO</u>	70,480
MI 660/709	S.S.N.596 - VARIANTE ALL'ABITATO DI GROPPELLO CAIROLI	22,848

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MI 661/709	SS N 596 - VARIANTE ABITATO DI TROMELLO	
MI 665/709	SS N 38 - TRONCO MAZZO-BORMIO - LAVORI URGENTI DI RICOSTRUZIONE IN VARIANTE DEL TRATTO GROSIO-SONDALO-BORMIO - LOTTO 3° - STRALCIO 3°	13.237
MI 1041	SS N 415 - LAVORI DI COMPLETAMENTO SVINCOLO A RASO IN CORRISPONDENZA DELLA SP 159 E DELLA BRETELLA AL COLLEGAMENTO CON SAN DONATO MILANESE	34.317
MI 681/709	SS N 45 BIS - LAVORI URGENTI COMPLETAMENTO COSTRUZIONE OPERE PROTEZIONE PIANO VIABILE DA CADUTA MASSI KM 75+420 E 75+550	15.276
MI 686/709	SS N 234 - LAVORI URGENTI DI COMPLETAMENTO PER RIPRISTINO CORPO STRADALE DISSESTATO DAL KM 7+700 AL KM 8+730 - TRONCO PAVIA-CASALPUSTERLENGO	1.255
MI 692/751	SS SS NN 42 E 510 - LAVORI DI COLLEGAMENTO TRA PISOGNE E DARFO BOARIO TERME CON RACCORDO AL LOTTO 1° - (VARIANTE DI COSTA VOLPINO)	1.239
MI 705/709	SS N 301 - LAVORI URGENTI DI ELIMINAZIONE PERICOLO DI VALANGHE MEDIANTE GALLERIA ARTIFICIALE TRA I KM 25+200 E 25+700	9.761
MI COMPI (636)	SS N 639 - TRATTO VERCURAGO-CISANO BERGAMASCO LAVORI URGENTI DI ELIMINAZIONE PASSAGGIO A LIVELLO KM 31+000 E KM 32+000	1.033
NA 319/750	LAVORI DI COSTRUZIONE VARIANTE TRA CAPUA E MADDALONI - 2° LOTTO - 2° E 3° STRALCIO	3.430
NA 341 750	LAVORI SUL VIADOTTO SUL TORRENTE FASANELLA - KM 29+800 DELLA SS N 166	98.800
NA 474/709	LAVORI DI COMPLETAMENTO DEL RESTAURO E RECUPERO DEL PONTE BORBONICO SUL FIUME GARIGLIANO KM 156+248 DELLA SS N 7	5.787
PG 421/751	SG C E/45 - LAVORI DI RISANAMENTO ED ADEGUAMENTO DEL CORPO STRADALE TRA I KM 39+700 E 40+000 E 47+850 E 47+500 DELLA SS 3BIS TIBERINA	3.768
PG 422/751	SS N 3 - LAVORI RISANAMENTO E ADEGUAMENTO CORPO STRADALE SVINCOLO S ERACLIO E SS 75	6.230
TN 662/709	SS N 239 - VARIANTE AL CENTRO DI MADONNA DI CAMPIGLIO KM 16+500 E 19+000	59.261
TO 402 709	SS N 29 - LAVORI DI COSTRUZIONE DELLA VARIANTE ESTERNA ALL'ABITATO DI MONTA'	53.153
TO 479/709	SS N 21 - LAVORI URGENTI PROTEZIONE SEDE STRADALE COLLE DELLA MADDALENA - KM.9+700 -KM.45+000	55.331
TS 96/751	TANGENZIALE UDINE 1° LOTTO	13.045
		27.898

TOTALE

1 068.860

Per quanto attiene alle riserve presentate dalle imprese ai sensi dell'art.31/bis della legge 109/1994 e succ.ve modif.ni, la situazione contabile - relativa all'anno 1997 - è illustrata nella tabella che segue. Rammenta la Corte (nel corrispondere ad una maggiore chiarezza espositiva nella lettura dei dati profferti) che la menzionata disposizione prevede, nel caso in cui l'importo dell'opera - a séguito dell'iscrizione di riserva - subisca un aumento di valore non inferiore al 10% a fronte del medesimo importo contrattuale, il responsabile del procedimento deve produrre all'amministrazione appaltante una proposta motivata di "accordo bonario" entro 90 giorni dalla apposizione dell'ultima riserva con la quale si raggiunge il menzionato aumento di detto importo contrattuale. L'amministrazione entro 60 giorni dal ricevimento della proposta dovrebbe deliberare in merito con provvedimento motivato.

L'ultima colonna della predetta tabella evidenzia - in fatto - un tempo medio più esteso di quello dalla norma previsto.

n. richieste	Importo richiesto (mld)	n. richieste esaminate	Imp. relativo domande esam. (mld)	Imp. proposto dall'Ente (mld)	n. provved.	Prov. Di pagamento (mld)	Tempo medio (giorni)
219	1.652	142	1.141	332	26	70	414

6.5 - Il controllo/vigilanza dell'Ente sulle Società concessionarie autostradali relativamente alla esecuzione dei lavori di costruzione e di manutenzione delle autostrade =

La Corte ha più volte rappresentato nei precedenti paragrafi (ed in particolare nel prg.5) che nei compiti istituzionali dell'Ente si ricomprende il "vigilare sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione" (ex art.2, lett. d, dec. leg.vo n.143/1994).

La riferita norma puntualmente ripete quanto dal legislatore previsto ed attribuito nella competenza della cessata Azienda di Stato (ex art.2, legge n.59/1961) e risalente - nel tempo - detta competenza al decreto leg.vo Presidenziale 27 giugno 1946, n.38 relativo alla istituzione dell'Azienda nazionale autonoma delle strade statali (A.N.A.S.) (ex art.1).

Ciò posto, presentemente precisa la Corte che i lavori autostradali (in corso o conclusi) - riferibili agli anni 1996 e 1997, di séguito contabilmente rappresentati, per competenza territoriale dei quattro Uffici speciali (Genova, Bologna, Napoli e Palermo), preposti alla vigilanza delle Società concessionarie "de quibus" (cfr. alleg. n.15.1) - ineriscono all'attuazione dei piani finanziari riferibili alle convenzioni vigenti (in corso di revisione, ai sensi dell'art.11 della ripetuta legge n.498/1992).

Detti piani finanziari e relative convenzioni trovano riscontro - nel quadro legislativo - in particolare nella legge 28 aprile 1971, n.287 (recante modifiche ed integrazioni alla preesistente legislazione autostradale). Al riguardo si rinvia a quanto già rappresentato nel precedente prg.5.1 (cfr. pgg.221/223).

Si precisa, infine, che i menzionati lavori - per effetto dell'art.11, della legge n.287/1971 nonché del successivo art.18/bis della legge 16 ottobre 1975, n.492 (con cui si è sospesa la costruzione di nuove autostrade o tratte autostradali o di trafori) - riguardano essenzialmente lavori di "adduzione" alle grandi aree metropolitane ovvero opere di adeguamento necessarie "alla sicurezza del traffico o al mantenimento del livello del servizio" (ex articoli 5 e 14, legge n.531/1982).

Pertanto, nei prospetti che seguono sono illustrati i quadri complessivi e riepilogativi dei lavori in corso ed ultimati da parte delle Società concessionarie di autostrade (c.d. investimenti indiretti) per gli anni 1996 e 1997 suddivisi per Ufficio speciale ANAS competente territorialmente:

(importi in miliardi di lire)

Ufficio speciale	n. lavori	Importo complessivo	Ultimazione 1996		In corso 1996	
			n.	Importo	n.	importo
GE	28	1.230,486	10	560,712	18	669,774
BO	29	334,095	0	0	29	334,095
NA	3	12,283	0	0	3	12,283
PA	13	249,767	1	017,835	12	231,932
Totale	73	1.826,631	11	578,547	62	1.284,084

(importi in miliardi di lire)

Ufficio speciale	n. lavori	Importo complessivo	Ultimazione 1997		In corso 1997	
			n.	importo	n.	importo
GE	29	952,202	4	131,009	25	821,093
BO	45	646,496	2	13,853	42	632,643
NA	6	129,435	1	3,015	5	126,420
PA	24	616,590	2	66,899	22	549,691
Totale	104	2.344,723	9	214,776	94	2.129,847

6.6 - Il controllo sulle c.d. "offerte anomale" =

Ulteriormente, in materia di offerte c.d. anomale il Consiglio dell'Ente, con delibera del 30 ottobre 1995, disponeva che nell'interpretazione dell'articolo 21, comma 1 bis, della legge n. 109/94 (come modificato dall'articolo 7 della legge n. 216/95), ai fini di armonizzazione con le norme comunitarie (e allo scopo di evitare rischi di disapplicazione della norma), dovesse seguirsi il criterio secondo cui la disciplina transitoria non fosse applicabile alla procedura di esclusione, ma unicamente all'individuazione della soglia di anomalia.

A tal fine il Consiglio (con delibera del 15 maggio 1996) approvava il procedimento proposto dall'Amministratore secondo il quale le offerte prodotte dalle imprese debbono essere giustificate fin dalla presentazione e cioè corredate dall'analisi di quei prezzi che secondo la stima dell'amministrazione concorrono a costituire almeno il 75% dell'importo complessivo posto a base d'appalto. Dette analisi debbono essere corredate dalla documentazione idonea a giustificare i prezzi offerti.

L'oggetto della valutazione è costituito dalle seguenti voci: mano d'opera; costi elementari dei materiali; impiego di mezzi d'opera ed impianti; trasporti; produttività; spese generali e utile d'impresa.

In materia di offerte anomale, quindi, la Corte prende atto che l'ANAS, relativamente agli appalti pari o superiori alla soglia comunitaria dei 5 milioni di ECU, adotta i criteri fissati dal Consiglio dell'Ente nella riferita adunanza del 15 maggio 1996 (di cui al verbale n.27/96, in pari data).

La Corte precisa altresì, che all'epoca della menzionata delibera il quadro normativo di riferimento era rappresentato dall'art.29, comma 5 del dec. leg.vo del 19 dicembre 1991 n.406, che ispirandosi ai principi comunitari, non conteneva alcun criterio oggettivo da consentire una valutazione automatica delle soglie di anomalia e dall'art.21 della legge 11 febbraio 1994 n.109 che prevedendo un meccanismo matematico per la determinazione automatica del limite di anomalia, costituiva un primo valido tentativo del legislatore nazionale, di sollevare le stazioni appaltanti dal compito di stabilire il limite delle offerte accettabili senza dover porre in atto ulteriori e discrezionali valutazioni.

La Corte osserva che l'esclusione automatica delle offerte risultate anomale, sebbene dettata dalla normativa nazionale per tutti gli appalti, doveva nella realtà intendersi applicabile solo alle gare di importo inferiore alla soglia comunitaria, atteso che

la normativa CEE non consente, come è noto, per le gare riconducibili nella disciplina comunitaria, esclusioni che siano frutto di automatismi, considerato il dettato dell'art.30 della direttiva 93/37/CEE ed a séguito degli indirizzi giurisprudenziali della Corte di Giustizia CEE.

Permaneva quindi - per le gare di importo pari o superiore alla soglia comunitaria - il problema collegato alla discrezionalità degli organi tecnici delle stazioni appaltanti nelle verifiche di congruità delle offerte anomale, problema che in quegli anni assumeva connotati particolarmente preoccupanti per il fatto che a causa di una progressiva contrazione degli investimenti nel settore delle opere pubbliche, le imprese operanti in tale ambito, pur di restare aggiudicatarie, venivano indotte ad offrire ribassi che non garantivano poi la realizzazione delle opere.

Si verificava, pertanto, nel settore degli appalti, quale conseguenza della particolare situazione economica di quegli anni e della genericità dei principi enunciati nel citato art.30 della Direttiva 93/37/CEE, una pressoché generalizzata accettazione dell'offerta più bassa, circostanza questa che riversava sui gestori dell'appalto il difficile compito di far realizzare opere a livelli qualitativamente accettabili pur in presenza di prezzi inadeguati. Sono di quel periodo gli appalti aggiudicati con ribassi sempre più crescenti, sino a raggiungere e superare il 50% dell'importo a base di gara, i lavori avviati e non conclusi con il pericolo incombente di non adeguata qualità realizzativa, il difficile contenzioso spesso instaurato, teso al recupero finanziario di quanto perso in sede di offerta.

In tale contesto si inserisce la delibera del Consiglio dell'ANAS la quale muove dai principi dettati dall'art.30 della direttiva 93/37/CEE nel quadro della disposizione dell'art.21 della legge 109/94, secondo cui, tra l'altro, le offerte devono essere corredate da giustificazioni relative alle voci di prezzo più significative che concorrono a raggiungere

un importo non inferiore al 75% di quello posto a base di gara. Tali giustificazioni sono strumento di indagine per valutare l'anomalia delle offerte così da ridurre al massimo i margini di discrezionalità ed assicurare un procedimento il più possibile oggettivo.

Alla base dell'indagine sono posti gli schemi di analisi, contenenti l'indicazione degli elementi che le compongono, forniti dall'ANAS per giustificare l'offerta, schemi che i concorrenti devono compilare in ogni loro parte, anche nell'ipotesi di subappalto, e trasmettere nel plico contenente l'offerta. Sempre nel plico che contiene l'offerta i concorrenti devono anche produrre la documentazione occorrente per la verifica dei dati inseriti nelle analisi.

Per la compilazione delle analisi e per la produzione della documentazione giustificativa vengono fornite ai partecipanti alla gara alcune inderogabili prescrizioni.

Per quanto attiene in particolare alla compilazione delle analisi, vengono illustrate ai concorrenti alcune considerazioni con riferimento anche alla variabilità degli elementi di analisi di ciascun prezzo che determinano il valore del prezzo stesso, considerazioni che di seguito vengono brevemente riportate:

- per la mano d'opera il relativo costo è rilevabile dall'ultima tabella salariale emessa dall'Ufficio provinciale del lavoro e della M.O. del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con le integrazioni previste dalla normativa vigente per definire il compenso orario ovvero dalle tabelle relative all'ultimo rilevamento bimestrale del Provveditorato alle OO.PP. redatto ai fini revisionali. Tali tabelle devono essere relative alla provincia ove si svolgeranno i lavori ed allegate (sia pure in copia) fermo restando che nel caso in cui si intenda utilizzare manodopera proveniente da altra provincia, il relativo costo deve essere aumentato della indennità trasferta;
- per quanto riguarda invece i costi elementari dei materiali occorre operare una distinzione: per i materiali la cui vendita avvenga sulla base di listini pubblici, l'impresa

deve riferirsi ai prezzi ivi fissati applicandovi un ribasso non superiore al 5%, ovvero in presenza di materiali non dotati di listino pubblico, l'impresa deve esibire copia autentica di contratti eventualmente già stipulati, ovvero di contratti preliminari di futura vendita o coltivazione, ovvero di corrispondenza commerciale, sottoscritta dalle parti, anch'essi in originale o copia autentica;

- per i mezzi d'opera e gli impianti di cantiere deve essere esibita copia autentica del registro dei beni ammortizzabili dal quale risultino i costi depurati dell'ammortamento totale o parziale dei mezzi da impiegare. Oltre alla spesa fissa del conducente, vanno considerati anche i costi di manutenzione, di ricambi, di energia, di carburanti e lubrificanti, bolli e assicurazioni etc. indispensabili per il funzionamento dei mezzi stessi. Qualora l'impresa voglia ricorrere al nolo dei mezzi d'opera ed impianti, deve esibire idonea documentazione del tutto corrispondente ai requisiti richiesti per i costi elementari dei materiali;
- per i trasporti al di fuori del cantiere l'impresa deve giustificare il costo mc/km inserito nelle analisi sia nel caso vengano utilizzati mezzi propri, che nel caso si ricorra al nolo di tali mezzi. In questa eventualità l'impresa deve esibire idonea documentazione del tutto corrispondente ai requisiti richiesti per i costi elementari dei materiali;
- quanto alla produttività essa non può essere superiore a quella espressa nelle analisi ANAS, peraltro incrementata di una percentuale pari alla media delle offerte anomale secondo la formula:

dove:

P = produttività massima ammissibile

Vpa = valore della produttività delle analisi ANAS

M = media delle offerte anomale

Tale correzione tiene conto della facilità di esecuzione dei singoli lavori che fanno parte

dell'appalto. Nel caso l'impresa intenda impiegare tecnologie eccezionali rispetto a quelle esposte nelle analisi ANAS, per l'esecuzione di una o più categorie di lavori a base d'appalto, le stesse tecnologie devono essere ampiamente ed esaustivamente illustrate, mediante apposita relazione, sulla base di risultati ottenuti precedentemente in cantieri di analoga difficoltà con l'impiego delle tecnologie in discorso per l'esecuzione delle predette categorie di lavoro;

- quanto alle spese generali esse devono essere articolate in due categorie distinguendole in fisse e variabili in rapporto alla durata del contratto. Per ciascuna di tali categorie devono essere precisate e opportunamente disaggregate, le voci di spesa e la relativa incidenza. Nel complesso tali spese non devono comunque essere inferiori al 6% ;
- per l'utile d'impresa, infine, è ammesso che l'impresa offerente esponga un utile inferiore al 10% previsto per legge, che deve essere opportunamente motivato con relazione da inserire nella busta contenente tutta la documentazione occorrente per la verifica dei dati previsti nelle analisi. Peraltro una percentuale di utile va considerata come recupero dell'incremento naturale dei costi, specie per i lavori di durata poliennale.

6.7 - La gestione dei fondi di provenienza comunitaria =

Nel medesimo profilo del rafforzare "l'apparato tecnico/amministrativo" dell'ANAS - secondo i ripetuti indirizzi della stessa Commissione parlamentare (Risoluzione, n.7/00078 cit.) - nel quadro della situazione giuridica "in fieri", va ricondotta la necessaria efficienza operativa dell'Ente nella gestione dei "fondi di provenienza comunitaria" la cui prospettazione dell'attività amministrativa svolta attiene essenzialmente, come di séguito precisato, agli esercizi finanziari successivi al 1997.

In particolare, la Corte nel premettere che la legislazione comunitaria affida ai fondi strutturali [Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo

(FSE), Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia in Agricoltura (FEOGA), Strumento Finanziario per l'Orientamento della Pesca (SFOP)] il compito principale di sostenere il perseguimento di alcuni obiettivi prioritari e di affrontare problemi strutturali specifici tra cui:

1. lo sviluppo delle regioni in ritardo;
2. la riconversione delle regioni frontaliere e in declino;
3. la lotta alla disoccupazione di lunga durata;
4. l'adattamento dei lavoratori;

e che sotto il profilo normativo la regolamentazione attualmente vigente è contenuta nel Reg. (CEE) n.2081/93, e nei Regg. (CEE) collegati (2080/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93, 2085/93 e 2064/97) chiarisce quanto segue relativamente a quelle opere che pur di competenza dell'Ente nazionale per le strade risultano cofinanziate dall'Unione europea.

Il quadro comunitario di sostegno (QCS) 1994-1999 ha destinato, nell'ambito dell'asse prioritario "comunicazioni", per il sotto-asse "strade ed autostrade", la somma di 249 milioni di ECU (circa 490 miliardi di lire), gravante sul fondo FESR, per interventi interregionali su infrastrutture di competenza dell'ANAS. L'Ente ha successivamente proceduto alla redazione del programma operativo delle opere da realizzare associato al predetto quadro comunitario 1994-1999. Il piano, dopo diversi affinamenti operati di intesa con gli uffici comunitari preposti e con il Ministero del bilancio e della P.E., Dipartimento delle politiche di coesione, nel suo complesso è stato adottato dalla Commissione con decisione (C) 96/1878 del 26 luglio 1996. La decisione della Commissione, nel dare immediata attuazione al piano operativo, ha contestualmente impegnato la spesa di parte comunitaria, pari a 249 milioni di ECU sul bilancio comunitario, secondo il piano finanziario allegato al menzionato piano operativo.

L'erogazione di detti fondi è modulata in relazione alla reale attuazione del piano operativo. Il limite temporale per l'impegnabilità delle risorse finanziarie connesse al programma di cui trattasi, è stabilito al 31 dicembre 1999 mentre quello per la contabilizzazione delle spese relative a queste azioni è fissato al 31 dicembre 2001.

Rileva il sottolineare che il piano operativo associato al quadro comunitario di sostegno per il comparto stradale è finanziato per mezzo di sovvenzioni UE che coprono solo il 50% degli interventi inseriti in detto programma e che la parte restante deve trovare copertura attraverso le risorse dell'ANAS. Il programma, pertanto, richiede complessivamente un capitale pari a 498 milioni di ECU (circa 990 mld di lire) ed è articolato in un "Sottoprogramma 1 - Interventi sulle infrastrutture" e in un "Sottoprogramma 2 - Servizi di supporto tecnico".

Il Sottoprogramma 1 comprende le seguenti misure:

1. completamento dell'itinerario stradale Messina - Palermo;
2. adeguamento dell'itinerario autostradale Salerno - Reggio Calabria;
3. adeguamento dell'itinerario stradale Cagliari - Sassari;
4. adeguamento dell'itinerario stradale Bari - Brindisi - Otranto;
5. adeguamento dell'itinerario stradale Brindisi - Taranto - Lametia Terme.

La progettazione afferente alle cinque misure suesposte è sempre a carico dell'ANAS tranne che per l'itinerario Messina - Palermo in cui essa è affidata alle strutture tecniche del Consorzio ME-PA.

Il Sottoprogramma 2 comprende le seguenti misure:

1. attivazione di un sistema di monitoraggio del traffico sulla rete stradale principale delle regioni meridionali;
2. assistenza tecnica e monitoraggio del programma operativo.

Per quanto attiene alla gestione finanziaria del programma operativo associato al QCS, si precisa che all'inizio di marzo 1999, sono stati impegnati complessivamente circa 480 miliardi di lire. In particolare, nel 1997, sul capitolo 806/S (Spese per interventi sulle infrastrutture viarie, in cofinanziamento con la Comunità Europea.....) sono stati assunti impegni sulla competenza per quasi 162 miliardi di lire (tale importo somma sia gli impegni provvisori che quelli definitivi). Sullo stesso capitolo le somme pagate ammontano a 44,681 mld di lire mentre quelle riscosse che afferiscono alla sovvenzione UE ammontano, sempre per l'esercizio 1997, a lire 27,653 mld (tali somme sono state versate sul capitolo 786 delle entrate "Versamenti effettuati dalla Commissione UE nell'ambito del cofinanziamento dell'Unione Europea....."). Si evidenzia, quindi, per il 1997 un saldo negativo di cassa tra le somme pagate e quelle riscosse relative agli interventi del programma operativo. Tale differenza può essere giustificata tenendo conto del piano finanziario di detto programma e delle modalità con cui avvengono i pagamenti da parte dell'Unione Europea. Infatti, gli accreditamenti (provenienti dal FESR ma che transitano sui conti del Ministero del tesoro del bilancio e della P.E.), avvengono sulla base delle spese effettivamente documentate. Nel 1996 l'impegno del FESR, per il finanziamento del piano operativo di cui trattasi, era pari a 28,75 milioni di Ecu suddivisi in un primo anticipo di 14,37 Mecu assegnato all'ANAS senza necessità da parte dell'Ente di documentare alcuna spesa, in un secondo anticipo pari a 8,63 Mecu attribuito all'ANAS solo nel caso in cui l'Ente fosse stato in grado di documentare delle spese pari a 7,19 Mecu e in un saldo di 5,75 Mecu da accreditare quando la spesa avesse raggiunto 57,50 Mecu. Il primo accredito, relativo alla iniziale anticipazione del 1996, è avvenuto il 18 novembre 1996 ed è stato iscritto, per il controvalore dell'importo anzidetto, nel bilancio dell'esercizio 1997. Si rileva che il piano finanziario inizialmente previsto è stato successivamente rimodulato per tenere conto dei ritardi dell'Ente nel rendicontare le spese.