

# **CORTE DEI CONTI**

**Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle Amministrazioni dello Stato**

**\* \* \* \***

**Referto sulla gestione delle opere segretate ai sensi  
dell'art.33, comma 3, della legge  
n.109/1994 e successive modificazioni**

**Magistrato istruttore:  
Angelo Mandarelli**

## SOMMARIO

<b>Sintesi.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Oggetto e finalità dell'indagine.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Il quadro normativo.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Art.33 della L. 11.2.1994, n.109 "Segretezza" .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Art. 82 del D.P.R. 21.12.1999, n.554 "Segretezza e sicurezza" .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Deduzioni sulle norme esaminate.....</b>	<b>13</b>
<b>3. La disciplina vigente - Art.17 - D.Leg.vo 12.4.2006, n.163.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Gli esiti delle precedenti indagini.....</b>	<b>18</b>
<b>5. Attività gestoria.....</b>	<b>19</b>
<b>5.1 Cenni introduttivi.....</b>	<b>19</b>
<b>5.2 Ministero dell'interno.....</b>	<b>21</b>
<b>5.3 Ministero dell'interno e Ministero della difesa.....</b>	<b>74</b>
<b>6. Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....</b>	<b>99</b>

**Allegati prospetti di sintesi per singole Amministrazioni:**

**Allegato 1: Ministero dell'interno**

**Allegato 2: Ministero dell'interno e Ministero della difesa**

## Sintesi

L'indagine concerne l'attuazione dell'art.33 della legge quadro dei lavori pubblici n.109/1994 con il quale è stata dettata una specifica disciplina per la realizzazione delle così dette "opere segretate" (commi 1 e 2) e previsto che i lavori relativi alle stesse "sono sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia altresì sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione" riferendo periodicamente al Parlamento.

Tale norma è stata successivamente sostituita dall'art.17 del vigente Codice dei contratti pubblici approvato con D.Leg.vo 12 aprile 2006, n.163 – pubblicato nella G.U. n.100 del 2.5.2006, suppl. ord. n.107, entrato in vigore, per effetto della disposizione dell'art.257 dello stesso decreto legislativo, il 2.7.2006 – che fa riferimento ai "contratti" relativi alle opere, ai servizi ed alle forniture "segretate".

La presente relazione riguarda le opere segretate i cui atti siano pervenuti negli anni 2005-2007 (con aggiornamenti fino a data corrente per i lavori e contratti presi in esame); sono inoltre stati presi in considerazione anche altri atti riferiti ad interventi già in parte esaminati nelle precedenti indagini, nonché ad opere antecedenti al periodo stesso che, per la grande mole di documenti pervenuti, non avevano trovato spazio per un approfondito esame nella relazione di cui alla deliberazione n. 3/2007/G.

D'altra parte, proprio in considerazione dei numerosissimi atti e documenti da esaminare (contratti e decreti di approvazione, atti aggiuntivi, perizie di variante e suppletive, atti di contenzioso, etc.) e del generalizzato ricorso alla speciale procedura della segretazione da parte delle Amministrazioni interessate, la presente indagine è stata circoscritta al Ministero degli interni ed al Ministero della difesa, con riferimento al Corpo dei vigili del fuoco ed all'Arma dei carabinieri.

La fattispecie disciplinata dal citato art.33 attiene alle "opere destinate ad attività della Banca d'Italia, delle forze armate o dei corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza e di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali dello Stato, dichiarate indifferibili ed urgenti".

Il vigente art.17 ha parzialmente modificato questa disciplina: aggiungendo alle opere "i servizi e le forniture"; inserendo tra i destinatari gli enti aggiudicatori di cui alla parte III del Codice dei contratti pubblici, nonché l'amministrazione della giustizia (art.1 -lett.b- del D.Leg.vo 21.7.2007, n.113) e l'amministrazione finanziaria relativamente alla gestione del sistema informativo della fiscalità (D.L. 1.7.2009, n.78, convertito con la L. 3.8.2009, n.102); eliminando la condizione della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza delle opere.

L'adozione della particolare procedura di segretazione consente che i lavori di realizzazione delle opere possano essere eseguiti in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Pur in presenza dell'obbligo per le Amministrazioni di trasmettere alla Corte per il controllo successivo tutti gli atti riguardanti le opere segretate, si è ritenuto opportuno, anche ai fini dell'omogeneità di dati e notizie, avviare nei loro confronti l'indagine con la richiesta dei provvedimenti ed atti fondamentali e l'invio di un modello di scheda riassuntiva di dati da restituire sottoscritto dal responsabile di ciascun procedimento.

Per ogni intervento preso in considerazione si sono analizzati, ove esistenti, gli atti preliminari, d'intesa tra Amministrazione usuaria dell'opera e Amministrazione appaltante, di progettazione, di gara, i contratti e relativi decreti di approvazione, i provvedimenti di impegno e di spesa, la documentazione relativa alla gestione dei lavori (tempi di attuazione, sospensioni, varianti, etc.), fino al collaudo quando intervenuto.

Dall'indagine sono emersi numerosi punti di criticità. In particolare:

- generalizzato ricorso alla segretazione che, per legge, dovrebbe essere limitata ai casi in cui siano richieste misure "speciali" di sicurezza e segretezza ed in presenza dell'esigenza di proteggere gli "interessi essenziali" della sicurezza dello Stato;
- insussistenza dei requisiti di indifferibilità e urgenza ai fini della dichiarazione di segretazione, richiesti in vigore dell'art.33, comma 3, della legge n.109/1994 (v. Comando dei Vigili del fuoco di via Genova n.3/a, Roma; Distaccamento dei Vigili del fuoco di Cerveteri; Distaccamento dei Vigili del fuoco di Subiaco);
- difetto di competenza dell'Organo che ha emesso la dichiarazione di segretazione, quasi sempre disposta da dirigenti e non dal vertice dell'Amministrazione rappresentato dal Ministro;
- mancanza o genericità di motivazione dell'atto di segretazione;
- genericità e incompletezze nella fase della programmazione che hanno influito sui tempi ed i costi delle opere (v. Distaccamento dei Vigili del fuoco di Ventimiglia - il cui procedimento è iniziato nel 1998 e che tutta una serie di vicissitudini ha portato alla risoluzione del contratto stipulato nell'anno 1999 e all'indizione di una nuova gara informale nel dicembre 2005 -; Centro aviazione Vigili del fuoco di Ciampino rispetto a migliorie introdotte con atti aggiuntivi; Comando dei Vigili del fuoco di La Spezia; Scuola per Marescialli dei Carabinieri di Firenze, non ancora ultimata a 13 anni dall'iniziale protocollo di intesa e oggetto di più contenziosi);
- ritardi abbastanza frequenti e spesso ingiustificati nella stipulazione dei contratti, nella consegna dei lavori e nella loro esecuzione (v. Centro didattico regionale dei Vigili del fuoco di Dalmine; Caserma dei Vigili del fuoco di La Spezia; Edifici dei Vigili del fuoco - Gruppo Sommozzatori - Roma; Comando Provinciale dei Vigili del fuoco di Genova; Comando provinciale Vigili del fuoco di Viterbo);
- frequente ricorso a perizie di variante e suppletive in prossimità della scadenza dei termini contrattuali (v. Comando provinciale dei Vigili del fuoco di Genova; Distaccamento aeroportuale dei Vigili del fuoco di Birgi);
- casi di varianti con modificazioni del progetto iniziale che, tenuto conto dell'importo dei costi aggiuntivi, avrebbero dovuto comportare una nuova dichiarazione di segretazione ed una nuova gara (V. Centro polifunzionale dei Vigili del fuoco di Montelibretti; Distaccamento aeroportuale dei Vigili del fuoco di Birgi; Centro di aviazione dei Vigili del fuoco di Ciampino; Distaccamento dei Vigili del fuoco di Subiaco; Stazione dei Carabinieri "Barriera Piacenza");
- omissione in molti casi, dettagliatamente esposti nella relazione, di invio di documentazione fondamentale: pareri del C.T.A., verbali di gara, contratti, atti aggiuntivi, verbali di sospensione o interruzione e di ripresa dei lavori, verbali di regolare esecuzione o di collaudo dei lavori. Al riguardo si segnala che in sede di adunanza è stata presentata, per i lavori relativi alla Stazione media dei Carabinieri "Barriera Piacenza", una rilevante documentazione, consistente in 22 allegati, tra i quali due certificati di sospensione e 2 di ripresa dei lavori, al fine di chiarire che la perizia di variante, indicata nella relazione di questa Corte come redatta dopo la scadenza dei termini contrattuali, rientra, per le sospensioni intervenute, nei termini stessi;

- omissione di notizie sul possesso "dell'abilitazione di sicurezza" da parte degli incaricati della progettazione, della direzione dell'esecuzione e del collaudo dei lavori, qualora esterni all'amministrazione, nonché, in vari casi, delle imprese invitate alle gare.

Sotto il profilo amministrativo-contabile, infine, va evidenziata l'anomalia, presente in alcuni casi, dell'assunzione dell'impegno di spesa prima della stipulazione del contratto e, cioè, in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata (v. Centro polifunzionale dei Vigili del fuoco di Montelibretti con lavori ultimati in data anteriore all'atto aggiuntivo di riferimento; Distaccamento dei Vigili del fuoco di Gavette - Genova; Distaccamento dei Vigili del fuoco di Alcamo; Comando dei Vigili del fuoco di La Spezia)..

In proposito, per l'utilità che ne deriva, si intendono qui richiamate le considerazioni svolte sull'argomento nel paragrafo 5 - "Valutazioni conclusive", pagg. 152 e 153 - dell'analogo precedente relazione approvata con deliberazione n. 16/2004/G del 21 luglio 2004, con il richiamo della determinazione n. 24/2002 del 2 ottobre 2002 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici concernente "Verbale di aggiudicazione e perfezionamento del contratto" (pubblicata nella G.U. n. 250 del 24.10.2002), nella quale sono presenti citazioni di pronunce della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato.

## 1 Oggetto e finalità dell'indagine

La presente indagine riguarda l'attuazione dell'art.33 della L. 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni e integrazioni (legge-quadro in materia di lavori pubblici), con il quale è stata dettata una specifica disciplina per la realizzazione delle così dette "opere segretate", vale a dire *"le opere destinate ad attività della Banca d'Italia, delle forze armate e dei corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto, nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza e di segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato"*.

Detta norma, sostituita dall'art.17 del D.Leg.vo 12 aprile 2006, n.163 (approvativo del codice dei contratti pubblici) – pubblicato nella G.U. n.100 del 2.5.2006, supplemento ordinario n.107 – è rimasta in vigore fino al 1° luglio 2006.

La nuova disposizione dell'art.17, già integrata, ha parzialmente innovato la precedente disciplina. Essa è entrata in vigore "sessanta giorni dopo la pubblicazione" del decreto legislativo nella G.U., ovvero in data 2 luglio 2006.

Entrambe le norme richiamate hanno previsto, anche se con qualche differenza – riferita a terminologia, soggetti ed oggetto dell'attività – che sarà in seguito illustrata, che, nella "*subjecta materia*", i lavori relativi alle "opere", ovvero i "contratti" posti in essere "sono sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia altresì sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione".

L'indagine in parola fa seguito ai due referti approvati da questa Sezione centrale di controllo con le deliberazioni n.16/2004/G del 21 luglio 2004 e n.3/2007/G del 23 gennaio 2007 (riguardanti, rispettivamente, gli anni 1999-2002 e 2003-2004).

Considerato che numerosissimi sono i contratti pervenuti e che moltissimi di questi risalgono ad anni precedenti al 2005 ed hanno subito, per effetto di perizie di variante e suppletive, integrazioni con atti aggiuntivi e proroghe di termini contrattuali (già di per sé stessi elevati), anche per la presente indagine base esclusiva di riferimento normativo è stato l'art. 33 della legge n. 109/1994 la cui vigenza si è protratta fino al 1° luglio 2006. Dalla documentazione esaminata, infatti, due soli contratti sono stati stipulati dopo il 1° luglio 2006, ovvero il 4 agosto 2006 (riguardanti lavori da "realizzarsi in danno d'impresa inadempiente") ed un atto aggiuntivo (il secondo – stipulato il 21.11.2006 – riferito a perizia

predisposta ben oltre i termini concessi per la realizzazione dei lavori relativi alla 1ª perizia.

Tenuto poi conto che l'attività di controllo degli atti riguardanti le opere pubbliche in genere è per sua natura complessa e che per le opere segretate deve essere preliminarmente rivolta alla legittimità e regolarità dell'atto di segretazione e delle connesse condizioni di legge per poi estendersi alla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione, l'indagine è stata circoscritta alle opere ed ai contratti segretati del Ministero degli Interni e del Ministero della Difesa, con riferimento al Corpo dei vigili del fuoco ed all'Arma dei Carabinieri.

## 2. Il quadro normativo

La disciplina normativa di riferimento della presente indagine è, fino alla data del 1° luglio 2006, quella risultante dalle disposizioni dell'art.33 della L.n.109/1994 e s.m. e i. e dell'art.82 del regolamento di esecuzione, approvato con D.P.R. n.554 del 1999.

Nel paragrafo dedicato al "quadro normativo" delle precedenti analoghe due relazioni (in particolare la prima), di cui alle deliberazioni di questa Sezione nn.16/2004/G del 21.7.2004 e 3/2007/G del 23.1.2007, che qui s'intendono richiamati, a motivo del rinvio contenuto nel 2° comma dell'art.33 della citata legge - che demanda al regolamento di determinare "i casi nei quali debbono svolgersi gare informali e le modalità delle stesse, i criteri di individuazione dei concorrenti ritenuti idonei all'esecuzione dei lavori di cui al comma 1, nonché le relative procedure" - e del notevole ritardo con cui il previsto regolamento è stato emanato (oltre cinque anni rispetto ai sei mesi originariamente previsti) - che hanno ingenerato oscillazioni dottrinali e giurisprudenziali sulla questione della immediata o meno applicazione della norma di legge - si è avvertita la necessità di procedere ad una puntuale ricostruzione delle fasi della evoluzione negli ultimi tempi della disciplina di settore, sia in ambito nazionale che in sede comunitaria, con richiami di provvedimenti di natura legislativa e regolamentare nel frattempo intervenuti per disciplinare attività in vario modo connesse alla tematica delle "opere segretate", al fine di offrire un'interpretazione logico-sistematica delle disposizioni legislative e regolamentari utile ad orientare in modo univoco le Amministrazioni nella materia *de qua*.

In questa sede, atteso che il proseguimento delle attività istruttorie ha continuato a proporre dubbi interpretativi e incertezze operative da parte delle amministrazioni, soprattutto in sede decentrata, che gli atti esaminati attengono tutti a lavori affidati con contratti stipulati sotto il vigore dell'art.33 della L.n.109/1994 e che ancora svariati sono i lavori programmati e avviati in base a detta norma, i cui atti sono in continuo arrivo alla Corte, si ravvisa l'opportunità di soffermarsi ancora su detta normativa e riportarne i caratteri salienti prima di rivolgere l'attenzione alle variazioni apportate dall'art.17 del D.Leg.vo 12.4.2006, n.163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), che a decorrere dal 2 luglio 2006 ha sostituito il predetto art.33 della legge-quadro.

## **2.1 Art.33 della L. 11 febbraio 1994, n.109 - "Segretezza".**

Da un attento esame della norma (comma 1), appare evidente come la scelta operata dal legislatore – superando il criterio dell'elencazione analitica, adottato dal R.D. n.1161 del 1941 – ha privilegiato una soluzione più ampia e flessibile, incentrata sulla finalizzazione dell'opera: l'art.33 si applica, infatti, "alle opere destinate ad attività" di determinati enti e amministrazioni pubbliche "per la difesa della Nazione o per compiti di istituto".

Contestualmente all'ampliamento dell'ambito di applicazione è stata, peraltro, circoscritta la potestà regolamentare dell'amministrazione nella individuazione dei casi in cui siano necessarie "misure speciali di sicurezza e di segretezza": queste ultime, infatti, devono essere richieste da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti; ovvero devono essere originate dall'esigenza di proteggere "gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato", la cui tutela è assicurata dalla legge n.801/1977 (v. art.12).

Ai fini della "deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici, ai sensi del comma 2" poi, la norma dispone che essa è applicabile alle opere "dichiarate indifferibili ed urgenti", dichiarazione da effettuarsi dall'amministrazione procedente quando ritenga di avvalersi di detta facoltà.

Operato il rinvio al regolamento (comma 2) per la determinazione dei casi in cui debbono svolgersi gare informali, delle modalità delle stesse, dei criteri di individuazione dei concorrenti, nonché delle procedure, con il comma 3, la norma in parola stabilisce che i "lavori" relativi alle "opere" di cui al comma 1 "sono sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia altresì sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione" riferendo periodicamente al Parlamento.

Dopo un'oscillazione giurisprudenziale piuttosto rilevante sull'interpretazione di tale disposizione, evidenziata con dovizia di particolari nella prima relazione (Delibera n.16/2004/G), il contrasto stesso è stato definitivamente risolto dalla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti di Governo e delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione n.11/2002 del 24 aprile 2002, adottata a Collegi congiunti.

Detta deliberazione ha precisato, con riferimento al tipo di controllo (preventivo di legittimità o successivo sulla gestione), come l'art.33, comma 3, della legge n.109/1994 "non sia tale da consentire l'assoggettamento o meno al

controllo preventivo di legittimità in relazione alla procedura ordinaria o derogatoria percorsa dall'Amministrazione nell'affidamento dei lavori".

Ciò in quanto il sistema previsto dalla norma costituisce una peculiare modalità di controllo, "innovativo per i suoi contenuti, sia di regolarità, *sub specie* di legalità procedimentale, nonché gestionale in ordine alla loro esecuzione".

In particolare la duplicità dei contenuti del controllo è resa evidente da due dati testuali: la sottoposizione dei provvedimenti in materia di opere segretate "esclusivamente" al controllo successivo della Corte dei conti, la quale si pronuncia "altresì" sulla regolarità sulla correttezza e sulla efficacia della gestione.

Da tale interpretazione logico-sistematica, la Sezione ha tratto la conclusione che "in presenza di opere segretate ai sensi del più volte richiamato art.33 della legge-quadro sui lavori pubblici, indipendentemente dall'ammontare dei lavori e delle procedure di aggiudicazione seguite, non abbia ingresso il controllo preventivo di legittimità di cui alla legge n.20/1994, art.3, comma 1, lettera g)".

Per completezza, infine, va qui ricordata la questione relativa all'assoggettamento o meno al controllo della Corte dei conti delle opere segretate della Banca d'Italia, inserita con la legge 1° agosto 2002, n.166 (recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti) - art.7, comma 1, lettera z - tra i soggetti destinatari della speciale normativa in materia di "segretezza" dell'art.33 in esame.

Nella relazione approvata con la deliberazione n.16/2004/G, questa Sezione ritenne di soprassedere all'attività istruttoria nei confronti di detto Istituto, in attesa di chiarimenti normativi di cui il direttore generale dello stesso Istituto dava notizia nella nota del 14.3.2003, di risposta alla richiesta n.251 del 12.2.2003 di acquisizione di atti da parte dei magistrati istruttori all'epoca titolari dell'indagine.

Il predetto direttore generale, infatti, dopo aver espresso l'avviso che l'Istituto è esonerato dal fornire le informazioni richieste e precisato che "la disciplina legislativa che regola l'ordinamento della Banca d'Italia - approvata con il regio-decreto 11 giugno 1936, n.1067, successivamente modificata... da ultimo con il D.P.R. 24 aprile 1998... - non contempla forme di controllo, generali o specifiche, preventive o successive, sugli atti di amministrazione della Banca da parte della Corte dei conti", ha fornito l'informazione che in effetti, nella seduta n.178 del 17.7.2002, la Camera dei deputati ha ritenuto essenziale una "chiarificazione" della richiamata modifica dell'art.33 della "legge Merloni".

Non ritenendo, però, praticabile la possibilità di emendare ulteriormente il testo perché la legge era giunta alla terza lettura, la stessa Camera ha votato un ordine del giorno (9/2032 - B/6 Armani, Stradella n.d.r.) accolto dal Governo con il

quale questo veniva impegnato a chiarire in sede applicativa che l'efficacia dell'art.33, comma 3, fosse limitata soltanto ai "casi in cui le specifiche forme di controllo ivi richiamate siano espressamente previste dalla disciplina legislativa che, in via generale ne regola l'inquadramento istituzionale e le relative funzioni".

Tale questione deve ritenersi definitivamente superata con l'entrata in vigore del D.Leg.vo 12.4.2006, n.163 di approvazione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, che con l'art.17, dettato in sostituzione dell'art.33 della legge-quadro ha limitato il controllo successivo della Corte dei conti ai contratti "posti in essere da amministrazioni statali".

## **2.2 Art.82 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n.554 - "Segretezza e sicurezza".**

Come già detto, l'art.33 - comma 2 - della legge n.109 demanda al regolamento di determinare "i casi nei quali debbono svolgersi gare informali e le modalità delle stesse, i criteri di individuazione dei concorrenti ritenuti idonei all'esecuzione dei lavori di cui al comma 1, nonché le relative procedure".

La lettera della disposizione lascia intendere che potessero eventualmente sussistere casi in cui, per un verso, fossero esperibili procedure concorsuali e, per altro verso, si potesse far luogo a gare officiose e/o ad affidamenti diretti, e che scopo principale del rinvio fosse quello di individuare distinte fattispecie graduate in rapporto alle diverse caratteristiche di ciascuna, in relazione alle quali definire le procedure corrispondenti.

L'art.82 del regolamento, invece, disattendendo detto scopo, al 3° comma, si limita a stabilire genericamente che "la realizzazione delle opere dichiarate segrete o eseguibili con speciali misure di sicurezza avviene previo esperimento di gara informale cui sono invitate da 5 a 15 imprese, secondo le disposizioni previste dall'art.78, commi 1, 2 e 3", optando, così, per una sola modalità e per una sola procedura: la trattativa privata preceduta da gara informale.

Le sole disposizioni regolamentari che sostanzialmente riflettono ed attuano il rinvio legislativo sono:

- il comma 3, secondo il quale alla gara informale "sono invitate da 5 a 15 imprese", a differenza di quanto dispone l'art.24, comma 5, della legge n.109/1994 che indica nel numero di "almeno 15" i concorrenti che debbono essere invitati alla gara;
- il comma 4, il quale - a parziale modifica di quanto stabilito in via generale dall'art.78, comma 2 - prevede che l'impresa invitata alla gara informale deve

chiedere l'autorizzazione dell'amministrazione aggiudicatrice, ove voglia presentare offerta quale mandataria di un'associazione temporanea, indicandone i componenti: se l'amministrazione non si pronuncia entro 10 giorni, l'autorizzazione si intende negata.

D'altra parte, non appaiono idonee a contraddire l'assunto di cui sopra, né la previsione di cui al 1° comma dell'art.82 che, recependo un indirizzo giurisprudenziale consolidatosi in precedenza, attribuisce alle "amministrazioni usuarie" la competenza ad emettere il provvedimento di segretazione delle opere, né le disposizioni dei commi 2 e 5 che, prescrivono, rispettivamente, per le imprese esecutrici e per i progettisti esterni, direttori dei lavori e collaudatori il possesso dell'abilitazione di sicurezza.

È appena il caso di aggiungere, come utile segnalazione, che il rinvio operato dall'art.82, comma 3, all'art.78 dello stesso regolamento prescinde dai limiti di importo (lavori superiori a 300.000 euro) e dalle prescrizioni qualitative (ripristino di opere danneggiate da eventi calamitosi, imperiosa urgenza attestata dal responsabile del procedimento) stabiliti dal citato art.24, comma 1, lett.b), della legge per il ricorso alla gara informale.

E' pienamente operante, invece, la prescrizione secondo cui le imprese da invitare alla gara informale sono individuate dalla stazione appaltante "sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dei soggetti desunte dal mercato e nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione" (art.78, comma 1).

Per la corretta applicazione di tali criteri, la disposizione va letta congiuntamente con il secondo comma dell'art.82 più volte citato, il quale dispone che le opere segretate "sono realizzate da imprese in possesso dei requisiti previsti dagli artt. 8 e 9 della legge e della abilitazione di sicurezza".

Sotto il profilo strettamente procedurale trovano applicazione le disposizioni di cui al secondo e terzo comma dell'art.78 del D.P.R. n.554: a) la stazione appaltante, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione, invita contemporaneamente le imprese individuate ai sensi del comma 1 a presentare le offerte oggetto della negoziazione; b) l'amministrazione, quindi, "negozia il contratto con l'impresa che ha offerto le condizioni più vantaggiose, previa verifica del possesso dei requisiti previsti per l'aggiudicazione di appalti di uguale importo mediante pubblico incanto o licitazione privata, sulla base della documentazione esibita dalla impresa prescelta".

### 2.3 Deduzioni sulle norme esaminate

Dall'analisi dell'art.33 della legge n.109 e dell'art.82 del D.P.R. n.554, tenuto conto della loro formulazione testuale, emergono dei caratteri salienti, già evidenziati in passato, che occorre tener presenti ai fini della corretta applicazione della normativa medesima.

Questi riguardano:

- innanzitutto *il carattere facoltativo della deroga* (le opere segretate "possono essere eseguite in deroga..."), per cui resta escluso l'automatico ricorso alla trattativa privata ed è rimesso al prudente apprezzamento dell'amministrazione la scelta delle procedure di affidamento (anche concorsuali) da adottare e delle conseguenti cautele da seguire nelle forme di pubblicità;
- in secondo luogo, *la specialità della deroga*. Questa, infatti, non è utilizzabile in modo generalizzato per tutte le opere segretate, ma solo per quelle che siano dichiarate "indifferibili ed urgenti" con idonea motivazione, che non si risolva in un'affermazione apodittica;
- la dichiarazione di cui sopra, analogamente a quella di segretazione dell'opera, pur essa motivata, deve essere emessa dall'amministrazione usuaria del bene prima dell'avvio del procedimento di scelta del contraente. Entrambe le dichiarazioni potrebbero essere effettuate contestualmente in un unico provvedimento per ragioni di univocità e completezza delle valutazioni relative alla concreta realizzazione dell'opera;
- l'organo competente ad emettere la dichiarazione di segretazione, di regola, è il Ministro. Tale asserzione trova conferma nella dottrina anche dopo la riforma della dirigenza pubblica recata dal D.Leg.vo n.29/1993 e successive modificazioni<sup>1</sup>, in quanto «non può ritenersi che possano sussistere due livelli di segretazione, uno che coinvolga la sfera "politica" e l'altro quella "amministrativa"». Va, peraltro, evidenziato che il nuovo regolamento delle attività del genio militare, emanato con D.P.R. 19 aprile 2005 - n.170, all'art.122, comma 1, demanda la dichiarazione di segretazione dei lavori ivi disciplinati "all'autorità all'uopo designata secondo la normativa vigente nell'ambito di Ministero della difesa";
- il profilo dell'urgenza, che è quello dell'urgenza semplice, potendosi ritenere sufficiente che l'amministrazione dichiari che l'opera sia realizzata in tempi ristretti e senza indugio. Ciò in quanto la nozione di "urgenza qualificata" è stata

---

<sup>1</sup> Cfr. A. Biagini in "La legge quadro in materia di lavori pubblici"- Commento a cura di A. Carullo e A. Clarizia - CEDAM - Tomo II, pag.1038 e sgg..

introdotta dalla legislazione di recepimento della normativa comunitaria, che, com'è noto, non si applica alle opere segretate (v. art.6 – lett.c del D.Leg.vo n.406/1991);

- il controllo della Corte dei conti: i lavori relativi alle opere di cui al I comma dell'art.33 "sono sottoposti esclusivamente al controllo successivo della Corte...".

L'interpretazione logico-sistematica della norma induce a ritenere che l'intento del legislatore sia stato quello di sottrarre tale categoria di opere al controllo preventivo di legittimità.

Si tratta di una sottrazione effettuata *ratione materiae*, a prescindere da limiti di importo ed indipendentemente dalla procedura (ordinaria o straordinaria) prescelta per l'esecuzione delle opere medesime.

### **3. La disciplina vigente**

#### **Art. 17 del D.Leg.vo 12.4.2006, n.163 (contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza).**

Come già accennato al paragrafo 1 della presente relazione l'art.33 della L. n.109/1994 ha cessato il suo vigore il 1° luglio 2006.

Detto articolo, infatti, è stato sostituito dall'art.17 del D.Leg.vo 12 aprile 2006, n.163 (approvativo del codice dei contratti pubblici) – pubblicato nella G.U. n.100 del 2 maggio 2006, supplemento ordinario n.107, entrato in vigore – salvo che per alcune disposizioni indicate nell'art.257 – “sessanta giorni dopo la pubblicazione”, ovvero in data 2 luglio 2006.

Sebbene la documentazione esaminata nella presente indagine attiene a contratti per lavori stipulati nel vigore dell'art.33 della L.n.109 (ad eccezione di due, stipulati il 4 agosto 2006, riguardanti lavori da “realizzarsi in danno di impresa inadempiente” e di un atto aggiuntivo – il secondo – stipulato il 21.11.2006, riferito a perizia predisposta ben oltre i termini concessi per la esecuzione dei lavori relativi alla 1ª perizia e senza aumento di spesa, in quanto da realizzarsi con le somme a disposizione dell'amministrazione), della nuova disposizione vengono evidenziate le novità e variazioni rispetto al testo della norma sostituita.

Di esse:

- innanzitutto, va rilevato l'ampliamento dell'oggetto della disposizione, non più limitato alle “opere” ma esteso ai “servizi” e alle “forniture”;
- in secondo luogo, l'estensione ad ulteriori soggetti della possibilità del ricorso all'esecuzione delle opere, dei servizi e delle forniture “in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici”: a) gli enti aggiudicatori di cui alla parte III del codice in parola (contratti pubblici di lavori, servizi, forniture nei settori speciali); b) all'amministrazione della giustizia (introdotta dall'art.1 – lett. b – del D.Leg.vo 21.7.2007, n.113); c) all'amministrazione finanziaria relativamente alla gestione del sistema informativo della fiscalità (introdotta dal D.L. 1.7.2009, n.78, convertito con la L.3.8.2009, n.102);
- l'eliminazione della condizione della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza delle opere;
- la previsione dell'invito alla gara informale ad “almeno cinque operatori economici se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto del contratto e sempre che la negoziazione con più di un operatore

- economico sia compatibile con le esigenze della segretezza" (nell'art.82 del D.P.R. n.554 il numero delle imprese da invitare è indicato "da 5 a 15");
- la previsione, per quanto riguarda l'esclusivo controllo successivo della Corte dei conti, della sottoposizione ad esso dei soli contratti "posti in essere da amministrazioni statali".

In proposito deve osservarsi che la sostituzione del termine "lavori" di cui alle opere indicate nel comma 1, contenuto nel comma 3 dell'art.33 L.n.109 con quella di "contratti" riportato nel comma 7 dell'art.17 in esame ha ingenerato il dubbio della riproposizione di un controllo successivo di legittimità sui contratti, ferme restando le ulteriori attribuzioni di questa Corte in sede di controllo successivo sulla gestione: ciò in quanto con l'art.2 - comma 2bis introdotto dalla legge 20 dicembre 1996, n.639, di conversione del decreto legge 23 ottobre 1996, n.543, era stato soppresso il potere della Corte dei conti di pronunciarsi sulla legittimità dei singoli atti delle amministrazioni dello Stato, contenuto nel 4° comma dell'art.3 della legge 14 gennaio 1994, n.20, escludendo in tal modo la possibilità di una autonoma iniziativa di questo Istituto in assenza di una esplicita previsione di legge.

In questo senso, d'altra parte, si era già espressa la Sezione del controllo - I Collegio - con la deliberazione n.4/98 del 9 gennaio 1998 in tema di controllo sui contratti in materia informatica, affermando che "un controllo successivo puntuale su atti può ancora esservi, ma in via di eccezione dopo che è intervenuta la legge n.20 del 1994, sempre che ve ne sia previsione di legge e si eserciti su singoli provvedimenti amministrativi in forza di norme espresse".

Per completezza, in vista dell'utilità che ne potrà derivare per la futura attività amministrativa, va segnalato che:

- con l'art.44 della legge 3 agosto 2007, n.124 - "sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto" - è stata abrogata la legge 24 ottobre 1977, n.801 che, unitamente al regio decreto 11 luglio 1941, n.1161, viene richiamata e nell'art.82 del D.P.R. n.554/1999 e nell'art.17 in esame, ai fini della emanazione del provvedimento motivato di segretazione;
- con l'art.29 della stessa legge, invece, è stato abrogato il comma 8 del ripetuto art.17 relativo all'adozione con D.P.C.M. di "apposito regolamento, nel rispetto delle previsioni dello stesso articolo, "per l'acquisizione di beni, servizi, lavori ed

opere in economia ovvero a trattativa privata, da parte degli organismi di cui agli artt.3, 4 e 6 della legge 24 ottobre 1977, n.801".<sup>2</sup>

Detta abrogazione è la logica conseguenza della previsione nello stesso art.29 di un apposito regolamento che definisca "le procedure per la stipula dei contratti di appalti di lavori e forniture di beni e servizi nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, come modificato" con l'abrogazione riferita. "Sono altresì individuati i lavori, le forniture e i servizi che, per tipologie o per importi di valore, possono essere effettuati in economia o a trattativa privata".

La legge n.124/2007 è da tener presente anche per altri svariati motivi, tra i quali si segnalano quelli della "tutela amministrativa del segreto", del rilascio e revoca del nulla osta di sicurezza (NOS)", nonché della sua durata, oltre a quelli relativi al "segreto di Stato" e alla sua tutela e alle "classifiche di segretezza".

La previsione del regolamento di cui all'art.29 della ripetuta legge n.124 è stata attuata con il D.P.C.M. 12 giugno 2009, n.8 (G.U. n.154 del 6 luglio 2009) – "Definizione delle procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori e forniture di beni e servizi del DIS, dell'AISE e dell'AISI ed individuazione dei lavori, delle forniture e dei servizi che possono essere effettuati in economia o a trattativa privata"<sup>3</sup>, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art.17 del D.Leg.vo n.163/2006.

Un certo rilievo riveste anche l'altro D.P.C.M. n.7, sempre del 12.6.2009 "Determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con poteri di classifica, dei criteri di individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica".<sup>4</sup>

I menzionati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri non sono stati sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti, in quanto adottati ai sensi dell'art.43 della legge n.124/2007, in deroga alle disposizioni dell'art.1 della legge 23 agosto 1988, n.400.

<sup>2</sup> Detti articoli riguardano, rispettivamente, il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza – CESIS -, il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare – SISMI – e il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica – SISDE -. Attualmente in tutti gli atti aventi forza di legge l'espressione SISMI si intende riferita all'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna); l'espressione SISDE all'AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna) e l'espressione CESIS al DIS (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza) – art.44 – L. n.124/2007.

<sup>3</sup> Titolo così corretto da Comunicato 13 luglio 2009 – G.U. 13 luglio 2009, n.150.

<sup>4</sup> Si riporta, per l'importanza che riveste, la definizione relativa ai luoghi di interesse per la sicurezza della Repubblica, contenuta nell'art.6 – comma 2 - : "Sono luoghi di interesse per la sicurezza della Repubblica le strutture, o parti di esse, essenziali a garantire la continuità dell'azione di Governo, la funzionalità dei sistemi di allarme e di telecomunicazione, il funzionamento dell'apparato economico, produttivo e logistico nazionale, nonché l'attività di qualunque altra infrastruttura critica, pubblica o privata, soggetta alla sovranità nazionale. Sono altresì luoghi di interesse per la sicurezza della Repubblica le strutture delle amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato e di polizia".

#### 4. Gli esiti delle precedenti indagini

A conclusione delle precedenti analoghe indagini sono state messe in rilievo alcune criticità che si ritiene opportuno qui sintetizzare, anche al fine di verificare se ed in quale misura le Amministrazioni si siano adeguate alle osservazioni della Corte.

In particolare erano stati rilevati:

- difficoltà da parte di alcune Amministrazioni ad individuare correttamente l'area di agibilità della normativa in vigore fino al 2 luglio 2006 relativa esclusivamente agli appalti e concessioni di lavori pubblici (l'estensione ai servizi e forniture è avvenuta, come si è detto, solo con il nuovo Codice dei contratti pubblici;
- impostazioni non omogenee nell'individuazione dell'organo competente ad emettere la dichiarazione di segretezza dell'opera, spesso attribuita ai dirigenti e non al Ministro, nell'asserito presupposto che si tratti di atto di gestione;
- anomalie nella procedura della dichiarazione di segretezza delle opere. In particolare si sono rilevati: mancata previsione della dichiarazione nella fase della programmazione; mancanza o insufficienza della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza (richiesta dalla normativa in vigore fino al 1° luglio 2006); mancanza della espressa affermazione di volersi avvalere della facoltà di deroga prevista dall'art. 33, comma 1, della legge n. 104/1999; casi di omissione della dichiarazione di segretezza, di riferimento a decreti risalenti nel tempo e non direttamente pertinenti allo specifico intervento, di acquisizione *in itinere*;
- generalizzati e spesso ingiustificati ritardi nella fase esecutiva dei lavori e frequente presenza di perizie di variante e suppletive (a volte perfino redatte *a posteriori*) che sono state ulteriore causa del protrarsi dei lavori stessi;
- artificioso frazionamento degli appalti;
- ritardi nella predisposizione degli atti di contabilità finale e dei certificati di collaudo o di regolare esecuzione.

## **5 Attività gestoria**

### **5.1 Cenni introduttivi**

L'indagine è stata avviata con specifiche richieste istruttorie dirette alle singole Amministrazioni<sup>5</sup> al fine di acquisire provvedimenti, atti e documenti relativi alle fasi di programmazione, progettazione, scelta del contraente, esecuzione e collaudo delle opere segretate eseguite negli anni 2005-2007.

Per rendere più agevole ed omogenea la rappresentazione dei dati relativi alle diverse fattispecie contrattuali è stato predisposto un modello di scheda riassuntiva, rimesso in allegato ai destinatari dell'istruttoria medesima, da restituire sottoscritto dal responsabile di ciascun procedimento.

Tale iniziativa è stata assunta per motivi di opportunità, fermo restando il principio che gli atti riguardanti le "opere segretate" devono essere comunque e sempre trasmessi alla Corte per il controllo successivo a prescindere dal programma di controllo annuale – come peraltro ribadito dal Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione con nota n.1017 del 3 giugno 2002, inviata a tutti i Ministeri e, per conoscenza, ai rispettivi Servizi di controllo interno e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ministero dell'economia e delle finanze.

Con le richieste istruttorie, inoltre, si è ritenuto utile richiamare l'attenzione delle Amministrazioni interessate dalle precedenti indagini - relative agli anni 1999/2002 e 2003/2004, di cui alle deliberazioni n.16/2004/G del 21.7.2004 e n.3/2007/G del 23.1.2007 della Sezione centrale di controllo – sulla necessità di comunicare l'aggiornamento dei dati riportati nelle rispettive tabelle con l'integrazione della corrispondente documentazione riguardanti le opere ancora in corso di esecuzione alla chiusura delle stesse indagini.

---

<sup>5</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'università e della ricerca, Ministero della pubblica istruzione, Ministero del commercio internazionale, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Ministero della solidarietà sociale, Ministero della difesa, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, Ministero delle infrastrutture, Ministero dei trasporti, Ministero della salute, Ministero dei beni e attività culturali e Ministero delle comunicazioni.

Per completezza si riferisce che le richieste stesse sono state dirette ai Capi Gabinetto delle singole amministrazioni, perché ne curassero l'inoltro a tutti i Dipartimenti e Uffici che, per loro competenza, trattino la materia "de qua".

Tale espediente è stato seguito per un duplice ordine di motivi: in primo luogo, per ovviare ad eventuali errori conseguenti a cambiamenti dell'organizzazione delle Amministrazioni e dell'ubicazione degli uffici e, in secondo luogo, per un più puntuale e sollecito adempimento da parte degli operatori interessati.

Le Amministrazioni, infine, i cui atti sono stati esaminati nella relazione approvata con la deliberazione n.3/2007/G, sono state invitate a comunicare, nel rispetto della disposizione di cui all'art.3, comma 6 della legge 14.1.1994, n.20, da ultimo integrato dall'art.1, comma 172, della legge 23.12.2005, n.266, se e quali misure abbiano adottato a seguito delle osservazioni e valutazioni formulate dalla Corte nella delibera medesima.

Oltre alla documentazione relativa alle opere avviate nel periodo di attività preso in considerazione<sup>6</sup>, sono stati esaminati anche altri atti riferiti ad interventi in corso, già in parte esaminati nell'indagine precedente e ad opere antecedenti al periodo stesso, che per la grande mole di documenti pervenuti non avevano trovato spazio, per un approfondito esame, nella relazione di cui alla deliberazione n.3/2007/G.

I dati più significativi saranno riportati in prospetti di sintesi per singole Amministrazioni in allegato alla presente relazione.

---

<sup>6</sup> Compresa quelle, che pur progettate da diversi anni, hanno subito, per cause diverse, un avvio ritardato.

## 5.2 Ministero dell'interno

Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile – direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali – area sedi di servizio.

➤ **Lavori di realizzazione ed adeguamento opere civili e impiantistiche nell'aula magna ed al terzo piano dei fabbricati A e B dell'I.S.A. (Istituto Superiore Antincendi) in Roma (Via del Commercio n.13).**

Gli indicati lavori, secondo un promemoria o appunto della Direzione Centrale per le risorse finanziarie, non firmato, relativo all'assestamento 2004, rientrano tra quelli risultanti dalle "rilevazioni delle esigenze degli uffici periferici, in termini di manutenzione straordinaria ed adeguamenti al D.L. n.626/94<sup>7</sup> delle sedi VV.F. di proprietà demaniale (oltre 100), effettuate in ordine di programmazione 2004 sul capitolo n.7302...".

Con richiamo alla direttiva del Ministro in data 26.2.2004, che ha definito gli obiettivi ed i programmi generali da realizzare, e con riferimento agli obiettivi e programmi gestionali specifici per l'azione amministrativa del Dipartimento in parola, fra i quali vi è quello "di provvedere all'impegno della spesa per la realizzazione delle sedi di servizio nonché delle infrastrutture per l'addestramento specifico", i lavori medesimi<sup>8</sup> sono stati aggiudicati, previa gara di licitazione privata (verbale n.6992 di repertorio del 5.7.2004) alla quale sono state invitate n.15 ditte - indicate come idonee dal Provveditorato alle opere pubbliche per il Lazio, per comprovata fiducia e riservatezza - e partecipato n.7, alla ditta che ha offerto il ribasso del 5% sul prezzo base.

L'importo dell'aggiudicazione, pertanto, è risultato di € 609.771,00 che aggiunto agli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso per € 19.749,31 ammonta ad € 629.520,31 più IVA al 10%.

Il conseguente contratto n.7002 di rep., stipulato in data 26.7.2004 è stato approvato e reso esecutivo con D.D. n.55 SEDI/4901 del 3 agosto 2004.

Con lo stesso provvedimento è stato altresì impegnato sul cap. n.7302 – esercizio finanziario 2004 – l'importo complessivo di € 826.562,78, di cui €

<sup>7</sup> D.L.vo n.626 del 19 settembre 1994: "attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE e 2003/18/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro".

<sup>8</sup> Il progetto esecutivo generale relativo ai lavori di adeguamento impiantistico dell'I.S.A. - Lotto A - aveva riportato il parere favorevole del Comitato Tecnico Amministrativo del Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio (voto n.4606 del 17.6.2004 che nel contratto, a differenza di quanto riportato nel decreto approvativo, viene indicato con il n. 4006).

692.472,34 comprensivi di I.V.A. per lavori e € 134.090,44 per somme a disposizione dell'amministrazione.

Il termine per l'esecuzione dei lavori è stato fissato in 100 giorni, a decorrere dalla data del verbale di consegna che risulta essere stato redatto in data 5.8.2004, con la previsione di una penale dell'uno per mille dell'importo netto dei lavori per ogni giorno di ritardo.

Nonostante il limitato tempo richiesto per l'esecuzione, i lavori, a motivo di una serie di sospensioni <sup>9</sup> (in totale 13 per complessivi 118 giorni), sono stati conclusi in data 2.5.2005.

Per quanto riguarda la segretazione dei lavori, agli atti si rinviene la nota del 7.6.2004, richiamata sia nel contratto che nel decreto approvativo dello stesso, con la quale il capo del dipartimento dichiara che "l'opera in oggetto è da assoggettare alle particolari procedure previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza" <sup>10</sup>.

Nessuna indicazione si riscontra, invece, in ordine ai requisiti dell'urgenza ed indifferibilità dei lavori, pur richiesti fino alla data del 2 luglio 2006, per la segretazione che, tra l'altro, compete all'autorità di vertice dell'amministrazione.

Da sottolineare in ogni caso che l'effettivo andamento dell'iter realizzativo dell'intervento si pone in evidente contrasto con i cennati medesimi requisiti.

Da ultimo va segnalato che in data 29.10.2007 è pervenuto il decreto dirigenziale n.2158 Sede del 17.9.2007 con il quale si autorizza l'impegno ed il pagamento della somma di € 695,88 per la fornitura di n.14 libri tecnici, commissionata in data 7.6.2007 (commessa n.1081) per le necessità di lavoro dei funzionari tecnici impegnati nella direzione di lavori. La spesa stessa, che altro non è che una spesa corrente, la si è fatta erroneamente gravare sulle somme a disposizione dell'Amministrazione – cap.7302, esercizio finanziario 2007/Res.2004 –

---

<sup>9</sup> Dal 13.8 al 5.9.2004: per chiusura delle ditte fornitrici di materiali e lavorazioni e per l'assenza dal servizio del verbalizzante direttore dei lavori viene ritenuto opportuno sospendere le lavorazioni e chiudere temporaneamente il cantiere; dal 26.10 al 2.11.2004; dall'8.11 al 14.11.2004; dall'8.12 al 21.12.2004; dall'8.1 al 10.1.2005; dal 15.1 al 17.1.2005; dal 22.1 al 24.1.2005; dal 30.1 al 21.2.2005; dal 26.2 al 21.3.2005; dal 26.3 al 28.3.2005; dal 3.4 al 4.4.2005; dal 10.4 all'11.4.2005; dal 17.4 al 18.4.2005. Ad eccezione della prima, tutte le altre sospensioni sono ritenute opportune per impegni del direttore dei lavori in attività di rappresentanza relative a manifestazioni, convegni e per consentire l'uso dell'aula magna.

<sup>10</sup> Nelle premesse della nota si fa riferimento, in modo generico, alle attività anche riservate da assolvere presso la sede in argomento nell'ambito dei compiti istituzionali del Corpo, nonché alla "necessità di assicurare nel corso dei lavori adeguate condizioni di sicurezza in relazione alla specificità del sito presso cui hanno sede impianti di interesse nazionale" ed alla finalizzazione delle strutture e pertinenze, "anche alle esigenze della difesa civile".

di cui al decreto n.55 del 3.8.2004, approvativo del contratto di appalto dei lavori.

➤ **Lavori di realizzazione di opere civili ed impiantistiche adeguamento dei fabbricati C e D dell'I.S.A. in Roma (Via del Commercio n.13).**

Con D.D. n.4/SEDI/7302 del 10.2.2005 è stato approvato e reso esecutivo il contratto n.7101 di rep., stipulato in data 28.1.2005 per l'importo di € 209.033,33 al netto del ribasso del 23,23%, oltre ad € 8.363,33 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

L'impegno della spesa è stato effettuato sul cap.7302 - es. fin. 2005 - per l'importo complessivo di € 298.530,29, comprensivo di € 59.394,13 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

Sul progetto esecutivo generale - lotto B - si era favorevolmente espresso il competente C.T.A. in data 17.6.2004 con voto n.4606.

L'aggiudicazione dei lavori ha avuto luogo previa licitazione privata alla quale sono state invitate n.18 ditte e partecipato n.8 di cui una rinunciataria (verbale n.7087 di rep. del 23.12.2004).

Il termine contrattuale per l'esecuzione dei lavori è stato fissato in giorni 120 dalla data di consegna, con la previsione di una penale dell'uno per mille dell'importo netto dei lavori per ogni giorno di ritardo.

Per quanto riguarda la "segretazione", è stata prodotta la dichiarazione<sup>11</sup> del capo dipartimento in data 26.11.2004, con la quale l'opera è ritenuta "da assoggettare alle particolari procedure previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza".

In ordine ai requisiti dell'urgenza ed indifferibilità dei lavori, richiesti dall'art.33 della legge quadro perché possa farsi luogo a procedure derogative di affidamento, dagli atti in possesso non emerge alcun riscontro.

I lavori, secondo quanto riportato nella scheda predisposta dalla Corte e compilata in data 15.4.2005 con firma del responsabile del procedimento, risultano consegnati in data 10 marzo 2005.

---

<sup>11</sup> Nelle premesse di tale documento si fa riferimento, in modo generico, alle attività anche riservate da assolvere presso la sede in argomento nell'ambito dei compiti istituzionali del Corpo, nonché alla "necessità di assicurare nel corso dei lavori adeguate condizioni di sicurezza in relazione alla specificità del sito presso cui hanno sede impianti di interesse nazionale" ed alla finalizzazione delle strutture e pertinenze, "anche alle esigenze della difesa civile".

➤ **Lavori di sistemazione dell'area archeologica e razionalizzazione dei percorsi di accesso ai vari edifici nonché arredi urbani e di finitura presso l'I.S.A. in Roma (Via del Commercio, n.13).**

Il contratto – n.9890 di rep. stipulato in data 20.6.2002 - relativo ai suindicati lavori è stato approvato due volte dal Ministero dell'interno, dapprima con D.D. n.59 SEDI/4901 del 18.9.2002 e poi con D.D. n.66 SEDI/4901 dell'8.10.2002.

Il Provveditorato alle OO.PP. per il Lazio ha agito da stazione appaltante a seguito di atto di intesa n.153 del 29.1.2002 con il Ministero dell'interno.

L'importo dei lavori, al netto del ribasso del 5,70%, risulta essere di € 1.355.669,71 al quale vanno aggiunti € 61.260,50 per oneri di sicurezza (non soggetti a ribasso), oltre all'I.V.A. 10% per € 141.693,02, per un totale di € 1.558.623,23.

L'impegno della spesa è stato effettuato con il menzionato decreto n.59 del 18.9.2002 sul cap. 7302 – es.fin. 2002/res. per l'importo totale di € 1.810.000,00 comprensivo di € 251.376,77 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

Il progetto esecutivo dei lavori è stato ritenuto meritevole di approvazione dal competente C.T.A. con voto n.3992 del 31.7.2002; lo stesso organo si era espresso favorevolmente sul progetto definitivo dei lavori (voto n.3814 del 14.3.2002), condividendo, tra l'altro, la proposta del responsabile del procedimento sul ricorso all'appalto integrato.

Sull'urgenza ed indifferibilità dei lavori <sup>12</sup> ai fini della segretezza nulla viene esplicitato: agli atti si rinviene la sola lettera n.694 SEDI 4901 del 12.4.2002 diretta al Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio, in risposta alla nota n.3492/02 del 28.3.2002 (non allegata), con la quale si conferma "la sussistenza dei motivi di riservatezza già evidenziati per l'esecuzione dei precedenti interventi", e si fa presente che " le particolari attività anche riservate che nell'ambito dei compiti istituzionali la sede in argomento è destinata ad assolvere, impongono di assoggettare l'opera alle particolari misure di riservatezza previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99".

La gara informale per l'aggiudicazione è stata esperita in data 24 aprile 2002 presso il Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio (verbale n.9844 di rep.); ad essa hanno partecipato n.10 imprese delle n.15 invitate.

---

<sup>12</sup> Solo nel contratto, laddove, nelle premesse, si parla del verbale di constatazione del permanere delle condizioni dei luoghi oggetto dell'intervento (art.71 del D.P.R. n.554/99), compare l'espressione di "lavori urgenti...".

Il termine per l'esecuzione di tutti i lavori è stato fissato in giorni 420, a decorrere dalla data di consegna, effettuata in tre riprese (verbali del 7.10.2002, del 15.5.2003 e 8.9.2003), con la previsione di una penale di € 500,00 per ogni giorno di ritardo.

Dalla relazione sul conto finale risulta che in data 4.9.2003 è stato stipulato un atto aggiuntivo per maggiori lavori dell'importo di € 159.810,08.

Con il D.D. n.86 Sedi in data 16.10.2003, di approvazione del cennato atto aggiuntivo si dà atto che la perizia di variante e suppletiva "si è resa necessaria per poter effettuare lavorazioni non previste e non prevedibili alla data di redazione del progetto e di stipula del contratto", che la rimodulazione del quadro economico "prevede un importo di € 1.734.414,32 per lavori e di € 123.984,26 quali somme a disposizione" e che, risultando impegnati con il decreto n.59 del 18.9.2002 € 1.810.000,00, la differenza da impegnare ammonta ad € 48.398,58. Detta somma, trovando capienza secondo quanto dichiarato, nei fondi stanziati per l'esercizio 2003/res. 2001- PG02, graverà sul cap.7302.

Risulta, infine, che i lavori sono stati ultimati in data 8.6.2004.

➤ **Progettazione e realizzazione dei lavori di ristrutturazione edilizia del fabbricato da adibire a nuova sede del Centro Aviazione VV.F. di CIAMPINO (Roma).**

I lavori relativi all'appalto integrato di cui all'oggetto sono stati ritenuti da assoggettare "alle particolari procedure previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da seguirsi con speciali misure di sicurezza", con dichiarazione del Capo dipartimento in data 28 febbraio 2005<sup>13</sup>.

Nulla, invece, viene dichiarato né riferito in ordine ai requisiti dell'urgenza ed indifferibilità dei lavori pur richiesti per la deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento.

L'aggiudicazione dei lavori stessi, dopo che sul progetto definitivo si era favorevolmente pronunciato con prescrizioni il competente C.T.A. (voto n.126 del 9.12.2004), è avvenuta, previa gara di licitazione, alla quale sono state invitate n.18 ditte e partecipato n.11, a favore della ditta che ha offerto il ribasso del

---

<sup>13</sup> La dichiarazione, rispetto a quelle relative ai precedenti lavori, evidenzia la presenza, tra gli impianti di interesse nazionale nel sito, della centrale della rete di controllo automatico della radioattività e considera "di fondamentale importanza rendere non accessibili i dati e le cognizioni relativi sia alla sicurezza generale che alle tempistiche e metodologie di intervento di uomini, attrezzature e macchinari, la cui conoscenza potrebbe interessare soggetti intenzionati a provocare sabotaggi o eventi ancor più gravi".

6,569% sul prezzo base e, perciò, per € 4.141.068,44, comprensivo degli importi di € 148.288,37 per oneri di sicurezza e € 56.406,67 per spese di progettazione esecutiva, non soggetti a ribasso (verbali nn.7114 e 7116 di rep., rispettivamente del 5 e 11 aprile 2005).

Il conseguente contratto, stipulato in data 8.6.2005 – rep.n.7127<sup>14</sup>- è stato approvato con D.D. n.35 SEDI/3250/01 del 17 giugno 2005, che ha anche disposto l'impegno delle somme di € 4.493.127,95 per lavori (comprensiva di oneri per la sicurezza e IVA al 10% ed € 67.688,01 compresa IVA al 20% per la progettazione) e di € 483.154,13, quale importo a disposizione dell'amministrazione, per un totale di € 5.043.970,09 – cap.7302, esercizio finanziario 2005 res. 2004 -.

Il tempo per la presentazione degli elaborati del progetto esecutivo è stato fissato in 90 giorni dalla data del contratto, mentre quello per l'esecuzione dei lavori in giorni 365 dalla data del verbale di consegna, con la previsione in entrambi i casi di una penale dell'uno per mille da calcolarsi, rispettivamente, sul compenso spettante al progettista e sull'importo netto dei lavori per ogni giorno di ritardo.

In data 26 ottobre 2005 si è proceduto, sotto le riserve di legge, alla consegna parziale dei lavori.

Intanto, l'8 settembre 2005, secondo quanto risulta dalla relazione tecnica per l'integrazione del contratto, la società aggiudicatrice dei lavori ha provveduto alla consegna del progetto esecutivo.

Essendo previsto, in base al bando di gara, la piena esecutività del contratto solo dopo l'approvazione del progetto esecutivo e la formalizzazione della consegna dell'immobile dall'amministrazione della difesa (Aeronautica Militare) al CNVVF una volta perfezionate le procedure di passaggio tramite gli uffici demaniali, la predetta relazione tecnica dà atto che il verbale di consegna provvisoria dell'immobile, della durata minima di 19 anni rinnovabile, è stato firmato in data 24 ottobre 2005.

Per quanto riguarda il progetto esecutivo, inoltre, risulta che dello stesso ebbe inizio, dopo la consegna, l'esame della documentazione al fine di verificarne la rispondenza alle esigenze del CNVVF e alle prescrizioni del CTA e che, in considerazione del tempo trascorso dalla redazione del progetto base si ritenne necessario procedere ad un aggiornamento esigenziale, secondo le necessità che via via si presentavano nel quadro di sviluppo programmatico dell'attività complessiva della committente.

---

<sup>14</sup> Erroneamente riportato nel decreto approvativo con il 7137.

In particolare, l'aggiornamento progettuale richiesto dal dipartimento attiene essenzialmente alle intervenute nuove maggiori esigenze legate al nuovo quadro normativo derivante dall'entrata in vigore del D.M. 14.9.2005 - Norme tecniche per le costruzioni -, alle mutate e maggiori esigenze rappresentate dall'area soccorso aereo, usuaria dell'edificio (nota n.3539 del 4 novembre 2005 - non allegata) e al soddisfacimento delle richieste del CTA.

Con riferimento agli impianti l'incremento di costo è dovuto essenzialmente all'aggiunta di un disoleatore, resosi necessario per il trattamento dei reflui provenienti dal lavaggio degli elicotteri e ad una linea esterna per l'allaccio alla cabina che, contrariamente a quanto era stato garantito da una società in fase di progettazione definitiva, si trova ad una distanza di circa 500 m. dal punto di arrivo alla nuova struttura.

Dal quadro complessivo emerge che gli incrementi percentuali dovuti all'integrazione del "progetto esecutivo completo" presentato nel mese di dicembre 2005, e sul quale la Committente ha proceduto alle proprie verifiche e approvazioni, risultano essere del 17,68% per adeguamenti normativi e prescrizioni CTA, 14,41% per nuove e maggiori esigenze funzionali intervenute e 4,90% per varianti sopraggiunte per nuove e maggiori esigenze con un incremento rispetto al progetto definitivo del 36,99%.

Secondo quanto risulta dalla nota n.59 sedi - 3250/01 del 10.1.2006, menzionata anche nella relazione tecnica per l'integrazione del contratto, il direttore di lavori operativo ha provveduto alla verifica delle maggiori voci di computo estimativo riconoscendone la regolarità.

La validazione del progetto esecutivo ai sensi dell'art.47 del D.P.R. n.554/99 è stata effettuata in data 15 febbraio 2006.

L'atto aggiuntivo al contratto n.7127 dell'8.6.2005 è stato stipulato in data 2 marzo 2006 - repertorio n.7211 - per l'importo di € 1.456.004,37 (al netto dello stesso ribasso del contratto principale) e con una proroga del termine per l'ultimazione dei lavori di giorni 90.

Detto atto è stato approvato, unitamente al progetto esecutivo dei lavori con D.D. n.8 SEDI/3250/01 del 3 marzo 2006, con il quale è stato anche stabilito che "la necessaria maggiore copertura finanziaria sarà assicurata con i fondi del capitolo 7302 del bilancio".

Con D.D. n.25 Sedi - 7302 del 28.4.2006, infatti, è stato disposto l'impegno della somma di € 1.601.604,81 (corrispondente all'importo dell'atto aggiuntivo di € 1.456.004,37 + IVA al 10% € 145.600,44) sul citato capitolo in conto residui 2005.

L'ulteriore documentazione pervenuta attiene alla liquidazione di stati di avanzamento dei lavori (gli ultimi dei quali riguardano il 9° e 10° - atti pervenuti in data 29.10.2007) e dell'importo per la progettazione esecutiva.

In data 4 luglio 2007 è pervenuta altra documentazione riguardante un secondo atto aggiuntivo - n.7340 di repertorio - (senza aumento di spesa), stipulato in data 14 maggio 2007 ed il D.D. n.46 Sedi - 7302 del 15 maggio 2007 di approvazione dello stesso.

L'intervento aggiuntivo, secondo le risultanze degli atti citati, è dovuto alla necessità emersa durante il corso dei lavori "di provvedere ad alcune sistemazioni degli spazi esterni ed a ulteriori opere di completamento del fabbricato".

La spesa aggiuntiva ammonta ad € 183.283,52 al netto del ribasso del 6,569 %, oltre ad € 5.700,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, per un totale di € 188.983,52 + IVA al 10%.

E' stato previsto che il pagamento di detto importo fosse assolto con le somme a disposizione dell'Amministrazione con conseguente rimodulazione delle stesse.

Per effetto dei maggiori lavori il termine per l'ultimazione viene prorogato di 30 giorni (tempo totale giorni 485).

Con riferimento al primo atto aggiuntivo non può sottacersi che lo stesso ha comportato un incremento percentuale della spesa, senza tener conto di quello reso necessario per l'adeguamento a norme e prescrizioni, superiore al limite consentito per il ricorso a perizie di variante senza necessità di nuova gara d'appalto (art.25 L. n.109/94).

Per completezza, va anche osservato che le stesse migliorie richieste non possono ritenersi ricollegabili a circostanze sopravvenute ed imprevedibili, ma piuttosto ad una carente progettazione, come, peraltro, si evince dal contenuto della relazione tecnica per l'integrazione del contratto che, oltre alla considerazione del tempo trascorso dalla redazione del progetto base, per quanto concerne l'incremento di costo per impianti puntualizza che esso, come già riferito, è dovuto essenzialmente all'aggiunta di un disoleatore per il trattamento dei reflui provenienti dal lavaggio degli elicotteri e ad una linea esterna alla cabina distante circa 500 m. dal punto di arrivo alla nuova struttura.

Ne consegue che, in presenza di una tale situazione, nessun rilievo avrebbe dovuto attribuirsi alle dichiarazioni del responsabile del procedimento, riportate nell'atto aggiuntivo medesimo, secondo cui, ai sensi dell'art.10 del D.M. 19.4.2000, n.145 (capitolato generale d'appalto), sarebbe stato "tecnicamente

necessario e più conveniente per l'Amministrazione" affidare l'esecuzione delle maggiori opere all'assuntore del contratto principale.

➤ **Costruzione della nuova sede di servizio per il distacco del Comando provinciale dei VV.F. di SARONNO (VA) – II° Lotto -.**

I suindicati lavori fanno parte di un progetto generale il cui quadro economico aggiornato indica una spesa di € 2.673.092,58.

Ciò risulta dal decreto del Provveditore alle OO.PP. per la Lombardia n.11569/2002 del 18.12.2002 <sup>15</sup>, con il quale vengono approvati il progetto esecutivo ed il verbale di aggiudicazione dei lavori in argomento e si dà atto che all'occorrenza spesa di € 1.248.346,05 si farà fronte per € 748.346,05 mediante assunzione di apposito impegno, per l'anno finanziario in corso, sui residui di provenienza dell'esercizio 2001 del Cap.7346 del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e per la restante somma di € 500.000,00 sul Cap.7302 del bilancio del Ministero dell'interno.

Dalle premesse dello stesso decreto si apprende che i lavori del 1° lotto funzionale, 1ª fase, dei cui atti non si è in possesso, furono aggiudicati il 17.1.2000 (verbale n.4775) per l'importo di € 924.815,26 (ribasso 4,60%) oltre ad € 26.855,76 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, e che il relativo contratto n.4802 di rep. in data 30.5.2000 fu approvato con D.P. n.7711 del 7.6.2000.

L'aggiudicazione dei nuovi lavori, secondo quanto risulta dal verbale n.4954 del 16.12.2002, è stata effettuata – previa gara informale alla quale sono state invitate n.15 imprese e partecipato n.4, di cui 2 escluse per difetto di requisiti (una delle 2 anche per difetto di documentazione) – a favore dell'impresa che ha offerto il ribasso del 3,10% e, quindi, per un importo netto di € 935.042,08 oltre ad € 20.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

Il contratto, stipulato in data 27.2.2003 – rep.n.4970 – ha previsto, tra l'altro, che i lavori fossero ultimati entro 240 giorni dalla consegna, con l'applicazione di una penale di € 300,00 per ogni giorno di ritardo ed evidenziato

---

<sup>15</sup> Dalle premesse del menzionato decreto si evince che in attuazione della L.5.12.1988, n.521 (Misure di potenziamento delle forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), con la quale venivano stanziati fondi per interventi a favore delle sedi di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il Ministero dell'interno – Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, con nota n.1818/SEDI dell'11.9.1997 dava atto del finanziamento dei lavori di costruzione della sede in oggetto per un importo di £ 2.500.000.000, aumentato di £ 100.000.000 per l'esercizio 1999 come da nota n.282 del 9.2.1999.

che con verbale del 19.2.2003 il responsabile del procedimento ed il rappresentante legale dell'impresa appaltatrice hanno concordemente dato atto del permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori.

Detto contratto è stato approvato con decreto n.14 SEDI/88835 del 10 marzo 2003 del Ministero dell'interno - direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali - area sedi di servizio - nel quale si rammenta anche l'approvazione effettuata dal Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Lombardia con decreto n.1927 del 4.3.2003, per una spesa complessiva di € 1.248.346,05 di cui € 500.000,00 a carico del bilancio del Ministero dell'interno.

L'impegno della spesa a carico del Ministero dell'interno risulta operato con D.D. n.99 sedi/88835 del 30.12.2002, sul cap.7302 dell'esercizio finanziario 2002/res.2001, ovvero, come verificatosi per il Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Lombardia per la somma a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prima della stipula del contratto e, perciò, in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata.

Nulla risulta in ordine all'urgenza ed indifferibilità dei lavori<sup>16</sup>, requisiti necessari per la segretazione, che viene ravvisata nella nota n.2497 SEDI del 21 ottobre 2002 del capo del dipartimento dei vigili del fuoco ... diretta al Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Lombardia, con la quale "si dichiara che l'opera è da assoggettare alle particolari procedure previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza", in considerazione delle particolari attività, anche riservate, che nell'ambito dei compiti istituzionali del Corpo la sede è destinata ad assolvere.

Ad escludere la sussistenza dei ricordati requisiti, però, contribuisce il contenuto della nota n.1818/SEDI dell'11.9.1997 che rivela l'esistenza di un proposito di costruzione risalente al 1997, senza contare che tutti i lavori sin qui esaminati vengono inseriti nelle direttive del Ministro di definizione degli obiettivi e programmi generali da realizzare, "in relazione alle singole missioni istituzionali", per i vari anni.

---

<sup>16</sup> Solo in sede di approvazione del progetto esecutivo, all'art.1 del decreto viene rinvenuta la voce "...lavori urgenti di costruzione...".

➤ **Lavori di realizzazione del nuovo distaccamento VV.F. di VENTIMIGLIA (IM).**

L'iter realizzativo degli indicati lavori, secondo quanto risulta dal decreto n.11170 del direttore del S.I.I.T. Lombardia/Liguria – settore infrastrutture, sede coordinata di Genova in data 7.12.2005, nonché dal voto n.16/GE del 29.6.2005 del competente C.T.A. ha avuto un andamento alquanto travagliato.

Iniziato nel 1998 con il conferimento degli incarichi di progettazione definitiva ed esecutiva delle strutture portanti, architettonica, impiantistica e della sicurezza dell'opera (con impegno della relativa spesa per un totale di £ 107.536.570 pari a € 55.538,91 – cap.8438 – del bilancio del Ministero dei lavori pubblici) e la pubblicazione del bando di gara su tre quotidiani (con somma impegnata e liquidata per un totale di £ 21.472.600 pari ad € 11.089,68, comprensivo della somma di £ 2.708.200 pari ad € 1398,67 per impegno e liquidazione di fattura dell'Istituto poligrafico – sempre sul citato cap.8438), i lavori vennero aggiudicati a seguito di licitazione privata l'11.11.98 con stipula del relativo contratto n.3764 di repertorio in data 4.8.1999, per l'importo di £ 1.666.178.410 (€ 860.509,35) al netto del ribasso del 16,78%.

Il progetto esecutivo ed il verbale di gara, come si evince dalle premesse del D.D. n.11170 del 7.12.2005, risultano essere stati approvati con D.P. n.7542 del 21.12.98, con il quale fu anche disposto che alla spesa di £ 2.500.000.000 (€ 1.291.142,25) si facesse fronte per £ 129.009.170 (€ 66.627,69)<sup>17</sup> con gli impegni già assunti con DD.PP. nn.6508 e 6462, rispettivamente del 4 e 3 novembre 1998 e per £ 2.370.990.830 (€ 1.224.514,57) con un nuovo impegno sul cap.8438 del bilancio del Ministro ll.pp. – fondi di cui al D.M. 6.7.98, n.2130 – dell'esercizio in corso.

Senonché per l'opposizione ed il malcontento della popolazione locale circa la localizzazione dell'intervento (in prossimità di una scuola e di una chiesa), il Comune di Ventimiglia propose una nuova localizzazione a circa 300 m. dalla precedente, con l'assunzione dell'impegno a sostenere gli eventuali maggiori oneri "per le sistemazioni esterne".

A causa, però, di un contenzioso instauratosi in sede di procedura espropriativa dei terreni e l'accoglimento di un ricorso del proprietario da parte del TAR Liguria (sentenza del 5.1.2000), le amministrazioni dello Stato interessate,

<sup>17</sup> Comprensive delle spese per incarichi di progettazione, per fattura dell'Istituto poligrafico e per la pubblicazione del bando di gara su tre quotidiani.

essendosi reso possibile l'utilizzazione per l'intervento di un'area demaniale in uso al Comune di Ventimiglia, concordarono l'abbandono dell'area privata.

La seconda nuova localizzazione, a differenza della prima. "ha reso di fatto obsoleta la progettazione precedente", che per il lungo tempo trascorso ha comportato anche ulteriori conseguenze, quali gli adeguamenti delle soluzioni impiantistiche adottate alle più recenti normative e delle strutture ai nuovi accorgimenti dettati, dal punto di vista sismico, per le costruzioni di tipo "strategico" dall'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.3274 del 20.3.2003 e s.m. e i. .

Resasi, pertanto, necessaria una nuova progettazione, questa è stata affidata a professionisti esterni all'Amministrazione - esperti nei diversi settori architettonico, impiantistico, strutturale e topografico - con direttoriali nn.728, 733 e 734 del 27.1.2005 e n.1344 del 15.2.2005, che hanno elaborato le progettazioni di competenza, "esaminate e assemblate, ai fini della redazione di un'unica elaborazione progettuale architettonica e metrico estimativa, dai responsabili del competente Ministero dell'interno - dipartimento dei VV.F./area sedi di servizio -, con l'attività di supporto al R.U.P. del professionista all'uopo incaricato".

Il progetto generale è stato esaminato con parere favorevole in sede di conferenza dei servizi (D.P.R. n.383/94 e D.P.R. n.616/77 ex art.81) ed il relativo provvedimento di raggiunta intesa è stato emesso con direttoriale n.4917 del 30.5.2005.

Sul progetto esecutivo generale e quello di primo stralcio funzionale, degli importi rispettivamente di € 3.394.687,54 ed € 2.442.023,65, si è anche pronunciato il competente C.T.A. che, con voto n.16/GE del 29.6.2005, ha ritenuto entrambi i progetti "meritevoli di approvazione".

Gli stessi progetti sono stati approvati con decreto del direttore del S.I.I.T. Lombardia/Liguria in data 7 dicembre 2005, n.11170. Con lo stesso provvedimento è stata disposta la risoluzione del contratto stipulato nel 1999 e sono stati approvati:

- il verbale di gara informale n.5107 del 5.12.2005 (alla quale erano state invitate n.15 imprese e partecipato n.5), di aggiudicazione dei lavori di I stralcio per l'importo di € 1.692.962,80 al netto del ribasso del 12,12%, oltre ad € 40.380,75 (non soggetti a ribasso) per oneri di sicurezza, per un totale di € 1.733.343,55;
- il quadro economico rideterminato e modificato in esito al ribasso offerto dall'impresa aggiudicataria.

Sempre secondo il provvedimento in parola, alla spesa necessaria – pari ad € 2.442.023,65 (comprensiva delle somme a disposizione dell'Amministrazione)- si sarebbe fatto fronte per € 1.291.142,25 (£ 2.500.000.000) mediante l'impegno già autorizzato dal D.P. n.7542 del 21.12.1998 e ribadito dal D.P. n.2938 del 28.3.2001, sul capitolo 7346 del bilancio del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (già cap.8158 del bilancio del Ministero dei ll.pp.), esercizio 1998, sui fondi assegnati con il D.M. n.2130 del 6.7.1998 – cap. 8438 – e per la restante somma di € 1.150.881,40 mediante impegno da assumere dalla competente struttura del Ministero dell'interno (art.8 dell'atto d'intesa rep.4287 del 22.7.2005 e nota 1897Sedi/83935 del 28.6.2005), operazione che è stata effettuata con D.D. n.68 Sedi/83935 del 15.12.2005 sul cap.7302 – esercizio finanziario 2005 - che ha anche autorizzato l'affidamento dei lavori alla ditta aggiudicataria per l'importo di € 1.906.677,90 (IVA al 10% inclusa).

Nulla risulta, invece, in ordine alla stipula e approvazione del nuovo contratto.

Per quanto riguarda l'urgenza ed indifferibilità dell'intervento, requisiti pure richiesti per l'esecuzione in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento, nessuna dichiarazione e tanto meno documentazione si rinviene in atti.

D'altra parte qualsiasi asserzione al riguardo si sarebbe posta in stridente contrasto con l'iter realizzativo descritto.

L'applicazione della procedura derogatoria nel caso di specie si rifà alla sola nota n.504-Sedi del 24.2.2005, citata nel decreto n.68 Sedi/83935 del 15.12.2005, con la quale il Ministero dell'interno comunica al S.I.I.T. "la sussistenza dei motivi di riservatezza per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza".

Da quanto innanzi riferito, risulta evidente non solo che la procedura di realizzazione dell'intervento in parola è stata avviata in assenza di un motivato provvedimento di segretazione da parte dell'autorità di vertice dell'amministrazione usuaria, ma anche che la programmazione dello stesso non è stata sufficientemente ponderata soprattutto con riferimento alla sua localizzazione, con pesanti ripercussioni su tempi e costi di realizzazione.

➤ **Lavori di costruzione, nell'ambito del centro polifunzionale dei VV.F. di Montelibretti (RM), di un edificio per alloggiamenti e strutture didattiche con sistemazione dell'area esterna.**

Con atto di intesa n.2440 Sedi del 16.10.2002, stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio – ed il Ministero dell'interno sono state delegate al citato Provveditorato le funzioni di stazione appaltante per gli indicati lavori, con l'assicurazione di un finanziamento per il presunto importo di € 2.800.000,00.

Con nota n.415 Sedi del 4 marzo 2002 del capo dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile diretta al Provveditorato in questione, è stato dichiarato "che l'opera è da eseguirsi con le speciali misure di sicurezza previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99".

Anche in questo caso trattasi di atto proveniente da organo privo di competenza ed immotivato.

Sul progetto esecutivo dei lavori il competente C.T.A. ha espresso parere favorevole in data 19.9.2002 – voto n.4007.<sup>18</sup>

La gara informale per l'aggiudicazione dei lavori, alla quale sono state invitate n.15 imprese e partecipato n.9, si è tenuta il 15 novembre 2002 – verbale n.9991 di rep..

Aggiudicataria è risultata l'impresa che ha offerto il ribasso del 9,15%.

Il relativo contratto è stato stipulato in data 9.12.2002 – rep 10030 – per l'importo di € 2.025.190,00 di cui € 1.944.190,00 per lavori e € 81.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

E' previsto che i lavori debbano essere ultimati entro "365 giorni naturali e consecutivi decorrenti dalla data dei rispettivi verbali di consegna" e l'applicazione di una penale dell'1‰ dell'importo dei lavori per ogni giorno di ritardo.

L'impegno della spesa è stato disposto con D.D. n.98 Sedi/5032 in data 30.12.2002 sul cap.7302 – es fin 2002/res.2001 per l'importo complessivo di € 2.584.235,00 (€ 1.944.190,00 per lavori al netto del ribasso, € 81.000,00 per oneri di sicurezza, € 202.519,00 per I.V.A. al 10% e € 356.526,00 per somme a disposizione dell'amministrazione).

Con lo stesso provvedimento è stato approvato anche il verbale di gara informale n.9991 di rep. del 15.11.2002<sup>19</sup>, mentre dai dati in possesso non risulta

---

<sup>18</sup> Dato risultante dal contratto di appalto dei lavori n.10030 del 9.12.2002, e riportato come voto n.2814 sempre del 19.9.2002 in un successivo voto del C.T.A., il n.4633 del 17.6.2004 riferito, come si dirà, a perizia di variante.

che sia stato emesso il decreto approvativo del contratto – rep. n.10030 stipulato il 9.12.2002.

La consegna dei lavori è avvenuta in modo parziale in data 10.3.2003, "in quanto per esigenze operative dei Vigili del fuoco le aree su cui devono svolgersi i lavori sono libere solo in parte da persone e cose". La seconda e ultima consegna parziale è stata effettuata in data 9 febbraio 2004.

Durante il corso dei lavori, per le vie brevi e con note varie <sup>20</sup>, i VV.F. – SFO hanno richiesto variazioni ed integrazioni alle opere previste nel progetto esecutivo, che vanno dalla diversa tipologia dei pavimenti per uffici e camerate alla sistemazione esterna con pensiline di protezione dei parcheggi, oltre ad impermeabilizzazioni e ad un incremento di "punti prese telefoniche e TV e rete dati nelle aule didattiche".

Sulla perizia di variante e suppletiva (n.134 del 9.6.2004) si è espresso favorevolmente il C.T.A. con voto 4633 del 17.6.2004, che ha anche condiviso la richiesta di autorizzazione alla consegna urgente dei lavori in variante nei limiti dell'importo contrattuale.

L'atto aggiuntivo n.10655 di rep. del 2.7.2004 dell'importo di € 211.073,09 al netto del ribasso del 9,15% e dell'I.V.A. al 10% per € 21.107,31 (importo complessivo pari a € 232.180,40) che prevede, tra l'altro, n.34 nuovi prezzi concordati ed invariato il termine per l'ultimazione dei lavori, è stato approvato con D.D. n.87 Sedi/5032 del 22.10.2004. Con lo stesso provvedimento è stato anche disposto l'impegno della somma necessaria di € 232.180,40 che "graverà sul cap.7302 Es. Fin. 2004/R98 cod.PG01 sulle somme a disposizione del D.M. 81 Sedi del 30.12.1999 clausola 2 a favore dell'impresa"appaltatrice <sup>21</sup>.

I lavori sono stati ultimati in data 11.10.2004, ovvero in data anteriore all'approvazione dell'atto aggiuntivo del 2.7.2004, avvenuta con il decreto in data 22.10.2004.

---

<sup>19</sup> Dalla scheda riassuntiva dei dati firmata dal responsabile del procedimento, invece, detto decreto è riportato come approvativo del contratto. Ulteriore discordanza si rinviene nelle indicazioni riportate nello stato finale dei lavori, che indica il contratto n.10030 come approvato con D.M. n.98 Sedi in data 13.1.2003 registrato all'ufficio centrale bilancio lo stesso giorno – impegno 55511 – e quelle riportate nella relazione sul conto finale, peraltro non datata, laddove, oltre all'indicazione dell'aggiudicazione dei lavori e degli estremi del contratto di appalto, viene riportato che l'approvazione del progetto esecutivo è avvenuta con D.M. n.98 Sedi in data 30.12.2002, registrato all'Ufficio centrale del bilancio il 13.1.2003 impegno 55511.

<sup>20</sup> Note n.475 del 6.2.2004, n.743 del 23.2.2004 e n.2007/1205 del 28.4.2004 secondo quanto risulta dal voto n.4633 del C.T.A. – adunanza del 17 giugno 2004-.

<sup>21</sup> Dal voto n.4633 del C.T.A. in data 17.6.2004 si legge al riguardo che la copertura finanziaria della variante "potrà gravare sulle somme residue dei quadri economici di cui al D.M. n.98 sedi del 13.1.2003 (che in realtà è del 30.12.2002; la data del 13.1.2003 si riferisce alla registrazione dell'impegno presso l'ufficio centrale del bilancio) del Ministero dell'interno, con il quale è stato finanziato il progetto esecutivo del fabbricato C in oggetto, nonché con le economie derivanti dalle somme a disposizione del D.M. 81 sedi del 30.12.1999 e del D.M. n.72 sedi del 29.12.2000 con i quali sono stati finanziati i lavori inerenti agli edifici A e B adiacenti all'edificio C".

In data 12.10.2004 la commissione di collaudo tecnico amministrativo ha redatto il verbale per la consegna anticipata dell'opera, consegna effettuata in data 15.10.2004 alla Scuola di formazione operativa dei VV.F. usuaria del comprensorio di Montelibretti.

➤ **Lavori di costruzione della nuova sede del Comando provinciale VV.F. di Imperia.**

L'area individuata per la costruzione, che comprende parte del compendio dell'ex caserma "Crispi" ormai dismessa dallo Stato maggiore dell'esercito, è stata, previo adempimento delle necessarie procedure (conferenza dei servizi presso gli uffici del territorio in data 29.3.99, variante al piano regolatore del Comune di Imperia e intese varie) ufficialmente consegnata dal Ministero delle finanze al Ministero dell'interno con verbale del 28.3.2000 - prot.34134 -.

A detta area demaniale è stata prevista l'aggiunta di aree private limitrofe per il raggiungimento della superficie complessiva di m<sup>2</sup> 9.800 da mettere a disposizione per l'intervento.

Con atto d'intesa n.2458/Sedi del 30.11.2001<sup>22</sup>, stipulato tra il Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Liguria ed il Dipartimento dei VV.F. del soccorso pubblico e della difesa civile, al detto Provveditorato sono state delegate le funzioni di stazione appaltante.

In considerazione "delle particolari attività anche riservate che nell'ambito dei compiti istituzionali del Corpo la sede in argomento è destinata ad assolvere", il Capo del dipartimento dei Vigili del fuoco, con nota n.373 Sedi/83935 del 25.2.2002 diretta al menzionato Provveditorato, ha dichiarato "che l'opera è da assoggettare alle particolari misure di sicurezza previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza".

L'appalto dei lavori comprende la sistemazione idraulica del Rio Baitè e l'esecuzione di tutte le opere e provviste occorrenti per la realizzazione della nuova sede indicata in oggetto.

Il progetto esecutivo è stato redatto da due distinti professionisti esterni, ognuno per la propria parte di competenza nel complesso dell'intervento.

---

<sup>22</sup> Come risulta dal decreto approvativo del contratto, nel quale, invece, l'atto di intesa, stipulato allo stesso fine, viene indicato con il n.4043 del 27.2.2002, come anche riportato nel decreto n.33 sedi del 3.4.2007, approvativo dell'atto aggiuntivo n.4371 del 21.11.2006.

A seguito del parere favorevole con prescrizioni del C.T.A. (voto n.13 del 2.4.2003)<sup>23</sup> e l'adeguamento alle prescrizioni medesime si è proceduto alla validazione del progetto esecutivo ai sensi dell'art.47 del D.P.R. n.554/99 (verbali 21.7.2003 e 12.12.02).

La gara informale n.2124 bis per l'aggiudicazione dell'appalto, alla quale sono state invitate n.15 imprese e partecipato n.6, di cui due escluse per difetto di qualificazione in due categorie di lavori, ha visto prevalere l'A.T.I. che ha offerto il ribasso del 17,10% sull'importo a base d'asta (verbale del 19.6.2003, rep. n.4152).

L'affidamento dei lavori è stato autorizzato con il D.D. n.67 SEDI 83935 del 31.7.2003, che ha anche approvato la spesa complessiva di € 9.260.624,73 (comprensiva dell'importo di € 1.418.228,74, quale somma a disposizione), imputata al cap. 7302/es. fin. 2003/ res. 2002 per € 9.068.835,25 e per la restante parte di € 191.771,48 sempre allo stesso capitolo 7302 riferito, però, al bilancio per l'esercizio finanziario 2003.

L'ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno, con nota di osservazione n.60 del 27.8.2003, nel restituire il cennato provvedimento "con il quale si approva il progetto esecutivo..., sulla scorta del verbale di gara di trattativa privata..., disponendone il relativo impegno" ha comunicato di aver assunto l'impegno stesso sotto la responsabilità del dirigente che ha emanato l'atto (art.9 D.P.R. n.38/98), richiamando, peraltro, l'attenzione sull'art.109, comma I° del D.P.R. n.554 del 1999, relativo ai tempi previsti per l'approvazione del contratto del quale attende l'invio unitamente al decreto di approvazione.

Il contratto è stato stipulato in data 23.9.2003 - rep.4169 - per l'importo complessivo di € 7.129.450,90 (di cui € 6.798.712,57 per lavori ed € 330.738,33 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso) ed approvato e reso esecutivo con decreto di numero e data illeggibile che, secondo le risultanze dell'atto aggiuntivo n.4371 del 21.11.2006, reca il n.87 Sedi e la data del 20.10.2003.

Il tempo utile per l'ultimazione dei lavori è stato fissato in 800 giorni dalla data di consegna degli stessi, con una penale € 3.400,00 per ogni giorno di ritardo: risultando la consegna essere stata effettuata il 24.10.2003, la scadenza del termine per l'ultimazione resta stabilita al 31.12.2005.

---

<sup>23</sup> Il progetto definitivo dell'intervento era stato favorevolmente esaminato (con prescrizioni) in data 20.11.2002 - voto n.550/130/02 erroneamente corretto in n.551/131/02, come da nota n.4462 del 22.7.2003 del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Liguria diretta al Ministero dell'interno.

Senonché per emergenze sopravvenute durante il corso dei lavori, riferite alla tipologia d'esecuzione della tombinatura del Rio Baitè <sup>24</sup> e per le richieste del Comando dei vigili del fuoco di "riattamento dell'edificio del Corpo di guardia ad alloggio per il comandante e di sistemazione degli uffici per le relazioni con il pubblico", si è proceduto nel mese di luglio 2004 alla redazione di un progetto di variante comportante una maggiorazione del tempo contrattuale per l'ultimazione dei lavori di 120 gg. e una maggiore spesa netta di € 557.994,23 <sup>25</sup>.

Sul medesimo progetto veniva espresso parere favorevole dal C.T.A. nell'adunanza del 25.11.2004 - voto n.74R -.

Il conseguente atto aggiuntivo predisposto dall'ufficio contratti non trovava disponibile alla sottoscrizione, per la quale era stata convocata con nota n.920 del 2.2.2005, l'A.T.I. esecutrice dei lavori, per cui si è disposto l'esecuzione delle opere di variante con ordine di servizio n.11594 del 20.12.2005, firmato con riserva dalla stessa associazione.

Nuove richieste, intanto, venivano avanzate dal dipartimento dei vigili del fuoco che assicurava la disponibilità di ulteriori fondi nella misura di € 90.000,00 (nota n.381 Sedi in data 13.2.2006, come riportato nell'atto aggiuntivo)<sup>26</sup>, che secondo il responsabile del procedimento risultavano di per sé insufficienti a coprire le spese derivanti dalle riserve di natura contabile dell'impresa, meritevoli di immediato accoglimento, e dalle modifiche alle opere già realizzate. Lo stesso responsabile, pertanto, proponeva la redazione di una perizia di variante e suppletiva limitata all'entità del finanziamento reso disponibile, con conseguente eliminazione di alcuni lavori rinunciabili o rimandabili senza pregiudizio della funzionalità del complesso delle opere (nota di riscontro n.2405 in data 13.3.2006 - come da atto aggiuntivo).

A seguito del parere favorevole del Ministero dell'interno alla redazione della perizia di variante, la sede coordinata di Genova del S.I.I.T. Lombardia-Liguria (ora Provveditorato interregionale per le opere pubbliche Lombardia e Liguria) predisponendo in data 2.8.2006 la 2ª perizia di variante e suppletiva per l'importo netto di € 81.818,18.

L'atto aggiuntivo redatto in data 21.11.2006 - rep. n.4371 -, ed accettato dall'A.T.I., nell'evidenziare che l'importo netto contrattuale di tutti i lavori

---

<sup>24</sup> Emergenze dovute al riscontro di differenze tra i risultati dei sondaggi effettuati prima della stesura del progetto esecutivo e l'effettiva situazione del sottosuolo riscontrata in fase di perforazione.

<sup>25</sup> La copertura finanziaria di detto maggior importo, secondo quanto emerge dagli atti, risulta assicurata dalla somma già impegnata con il D.D. n.67 Sedi del 31.7.2003 (M.ro interno) sul cap. 7302 e dalla somma pari a € 450.000,00 stanziata sul cap.7341 del M.ro delle infrastrutture.

<sup>26</sup> Nel decreto n.33 sedi del 3.4.2007 di approvazione dell'atto aggiuntivo n.4371 la nota è riportata con il n.321.

ammonta a complessivi € 7.769.263,31 (di cui € 7.438.524,98 per lavori ed € 330.738,33 per oneri di sicurezza), stabilisce la proroga del tempo utile contrattuale per l'ultimazione dei lavori di gg.334 (di cui gg.120 previsti con la 1ª perizia di variante e concessi con ordine di servizio n.11594 del 20.12.2005 e gg. 214 per l'esecuzione dei nuovi lavori previsti nella 2ª perizia di variante).

Lo stesso atto aggiuntivo al contratto n.4169 del 23.9.2003 e la perizia di variante sono stati approvati con DD.n.33 Sedi del 3.4.2007 per l'importo contrattuale complessivo di € 9.710.624,73.

Con lo stesso provvedimento è stata, inoltre, impegnata la somma di € 90.000,00, IVA compresa nella misura del 10%, gravante sui fondi stanziati nel cap.7302 del bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 2007.

Ulteriori atti pervenuti attengono ad autorizzazioni alla liquidazione di compensi ai progettisti e collaudatori, al pagamento di indennità di esproprio e di stati di avanzamento dei lavori, nonché a cessione di credito.

Da tutto quanto precede emerge, oltre al solito problema della segretezza operata da organo incompetente e con generica motivazione, la lentezza nello svolgimento delle attività. Basti considerare, al riguardo, il tempo di oltre dieci mesi trascorsi tra la data di convocazione dell'A.T.I. per la sottoscrizione del I° atto aggiuntivo al contratto (2.2.2005), sottoscrizione che, come riferito, è stata rifiutata, e quella dell'ordine di servizio per l'esecuzione dei lavori (20.12.2005), senza contare che il progetto di variante risale al luglio del 2004, ovvero a 7 mesi prima dell'invito alla firma dell'atto aggiuntivo.

Questi ritardi, d'altra parte, che si pongono in palese contrasto con i requisiti dell'urgenza ed indifferibilità previsti per il ricorso alla procedura derogatoria per l'affidamento degli appalti danno adito non di rado, magari per nuove idee maturate nel frattempo, ad aggiornamenti di progetti e, perciò, a varianti agli stessi, che ove non giustificate da validi motivi sopravvenuti e non prevedibili, comportano un negativo giudizio sulla progettazione iniziale.

Altro motivo di perplessità è da collegarsi al tempo di proroga contrattuale, con riferimento agli importi dei lavori: mentre, infatti, per l'importo di € 557.994,23 vengono concessi 120 giorni di proroga (1° atto aggiuntivo non sottoscritto che ha reso necessario l'ordine di servizio), per l'importo di € 81.818,18 sono stati concessi 214 giorni (atto aggiuntivo n.4371 del 21.11.2006).

Considerato, poi, che l'ordine di servizio per l'esecuzione in 120 giorni dei lavori previsti nella 1ª perizia di variante risale al 20.12.2005, ne consegue che la 2ª perizia di variante del 2.8.2006 (atto aggiuntivo n.4371 del 21.11.2006) è

stata predisposta dopo oltre 3 mesi dalla scadenza dei 120 giorni previsti nel citato ordine di servizio.

➤ **Lavori di costruzione della nuova sede del centro didattico regionale dei Vigili del fuoco in Dalmine (BG) – I° lotto.**

Con atto d'intesa del 17.4.2001 n.829 Sedi – stipulato tra il Ministero dell'interno ed il Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Lombardia, sono state delegate a quest'ultimo le funzioni di stazione appaltante per l'intervento indicato in oggetto, con l'assicurazione di un finanziamento per il presunto importo di £ 6.000 milioni, pari ad € 3.098.741,39, successivamente integrato con la somma di £ 1.400 milioni, pari ad € 723.039,66 (nota n.2324 Sedi del 14.11.2001).

Per quanto riguarda la segretazione dell'opera, in atti si rinviene la nota dirigenziale n.2361 Sedi del 20.11.2001 (Ministero dell'interno) diretta al Provveditorato regionale alle OO.PP. con la quale, fra l'altro, si invita "a considerare l'opportunità di adottare per l'appalto dell'opera misure precauzionali (art.82 del D.P.R. n.554/99) al fine di conseguire una esecuzione accompagnata da particolari misure di sicurezza", in considerazione del fatto che "nell'ambito dei compiti istituzionali del Corpo la sede è destinata ad assolvere anche funzioni riservate – art.1, comma 1, lett.b) del D.M. Interno n.450/99"<sup>27</sup>.

Il progetto definitivo e quello esecutivo dei lavori, secondo quanto risulta dalla scheda sottoscritta dal responsabile del procedimento in data 5.4.2005, "sono stati redatti da funzionari dell'Amministrazione appaltante con il contributo di supportista esterno".

---

<sup>27</sup> Il decreto 14.6.1999, n.450 concerne l'adozione del "Regolamento recante norme per l'individuazione delle particolari esigenze connesse al servizio espletato nelle strutture della Polizia di Stato, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, comprese le sedi delle autorità aventi competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica, di protezione civile e di incolumità pubblica, delle quali occorre tener conto nell'applicazione delle disposizioni concernenti il miglioramento della sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro" (G.U. n.283 del 2.12.1999). All'art.1, comma 1, lett.b), recita:

"Nelle strutture della Polizia di Stato, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.....,le norme e prescrizioni in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, contenute nel decreto legislativo 19.9.1994, n.626, e successive modificazioni e integrazioni, nonché quelle delle altre disposizioni di legge in materia, sono applicate nel rispetto delle caratteristiche strutturali, organizzative e funzionali preordinate a realizzare:

a ).....;

b) la protezione e tutela, commisurata al rischio effettivo, delle sedi di servizio, installazioni e mezzi, contro il pericolo di attentati, sabotaggi o aggressioni, ovvero di interruzione di servizi essenziali;

c) .....

d) .....

Sul progetto definitivo generale del complesso edilizio e su quello esecutivo di I° lotto è stato espresso parere favorevole dal C.T.A. nell'adunanza del 30.10.2001 – voto n.35 -.

L'aggiudicazione dei lavori è stata effettuata, previa gara informale con la partecipazione di 5 delle 15 imprese invitate e la procedura di cui all'art.10 comma 1/quarter della L. n.109/94 e s.m. e i. (come da circolare del Ministero dei lavori pubblici n.1285/508/33 del 25.10.1999 richiamata), alla ditta che ha offerto il ribasso del 3,10% sull'importo a base di gara (verbale del 21.12.2001 – rep. 4903).

La spesa complessiva, pertanto, è stata fissata in € 3.197.419,09, comprensiva di € 66.106,48 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

Il relativo contratto (concernente il 1° lotto dei lavori) è stato stipulato in data 18.2.2002 – rep. n.4917 ed approvato con D.P. n.1662 del 27.2.2002 del Provveditorato regionale alle OO.PP.

Successivamente con D.D. n.39 del 10.6.2002 (M.ro interno) è stato autorizzato l'affidamento dei lavori ed impegnato l'importo di € 3.517.161,00 per lavori (lavori al netto del ribasso € 3.131.312,61 + oneri di sicurezza € 66.106,48+I.V.A. al 10% € 319.741,91) oltre ad € 304.620,05 per somme a disposizione dell'Amministrazione, importi tutti gravanti sul capitolo 7302 – Es. Fin.2002/Res.2000

Il tempo contrattuale previsto per l'esecuzione dei lavori è di gg.540, con applicazione di una penale di € 516,46 per ogni giorno di ritardo.

Dalla già menzionata scheda firmata dal responsabile del procedimento, poi, risulta che i lavori sono stati consegnati in data 13.1.2003, che è stata disposta una perizia di variante e suppletiva, approvata con decreto n.11765 del 23.10.2004, per l'importo di € 107.848,51 e con proroga del tempo contrattuale di giorni 60, che i lavori sono stati ultimati in data 2.9.2004 con un giorno di anticipo e che l'importo finale dei lavori ammonta ad € 3.305.267,60.

Nulla è dato rilevare in ordine al collaudo dell'opera.

Anche per questo intervento valgono le considerazioni svolte per i precedenti sia per quanto riguarda la segretezza, sia per quanto riguarda l'urgenza e l'indifferibilità dei lavori <sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Dalla data della stipula del contratto (18.2.2002) a quella di consegna dei lavori (13.1.2003) sono trascorsi quasi 11 mesi.

➤ **Lavori di costruzione del distaccamento dei Vigili del fuoco nell'area denominata "Gavette" nel comune di Genova.**

Dalla documentazione pervenuta<sup>29</sup> si evince che a seguito di atto di intesa n.1180 dell'1.6.2001 con il Ministero dell'interno - che ha assicurato un finanziamento per l'importo di € 1.291.142,25 aumentato poi a € 1.650.000,00 -, il Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Liguria, quale stazione appaltante, ottenuto il parere favorevole sul progetto definitivo dei lavori redatto da privati professionisti (voto n.417/210/01 del 12.12.2001), ha dato corso dopo la validazione del progetto esecutivo (verbale in data 12.11.2002) alla trattativa privata per l'aggiudicazione dell'appalto.

La gara informale è stata esperita su richiesta del Ministero dell'interno con una generica dichiarazione di segretezza ed ha avuto luogo l'11.12.2002 (verbale di pari data - rep.n.4125).

Non si conosce, per mancanza degli specifici atti, il numero degli invitati e quello dei partecipanti alla gara. Dal contratto, stipulato in data 7 marzo 2003 - rep. n.4138-, risulta che l'A.T.I. aggiudicataria dell'appalto ha offerto un ribasso dell'8,10%, che l'importo dei lavori al netto dell'offerta ribasso ammonta ad € 1.013.505,93 oltre ad € 32.136,69 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, per un totale di € 1.045.642,62.

Risulta ancora che il tempo utile per l'ultimazione dei lavori è stato fissato in 480 giorni, con la previsione di una penale di € 516.46 per ogni giorno di ritardo e che in data 6.3.2003 è stato redatto il "verbale con il quale viene dato atto del permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori, ai sensi dell'art.71, comma 3, del regolamento n.554/99".

L'impegno della spesa per l'importo complessivo di € 1.607.836,73 (comprensivo dell'importo dei lavori al netto del ribasso, degli oneri di sicurezza e dell'I.V.A. al 10% per € 104.564,26 oltre a € 457.629,85 per somma a disposizione dell'amministrazione) è stato effettuato sul capitolo 7302 del bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 2002/Res.2001 con D.D. n.94/Sedi del 23.dicembre 2002, che ha anche autorizzato l'affidamento dei lavori all'A.T.I. aggiudicataria.

---

<sup>29</sup> Dichiarazione di segretezza (nota 2680 del 5.11.2002), contratto di appalto dei lavori, decreto di affidamento dei lavori ed impegno della spesa del 23.12.2002 e decreto di approvazione del contratto del 18.3.2003.

Va rilevato che detto impegno è stato operato in assenza di un obbligazione giuridicamente perfezionata, atteso che il contratto è stato stipulato in data 7 marzo 2003 ed approvato con D.D. n.15 Sedi/83635 del 18 marzo 2003.

Nulla risulta né viene detto in ordine all'urgenza ed indifferibilità dell'intervento, requisiti che la norma richiede ai fini del ricorso alla procedura derogatoria per l'affidamento dei lavori.

➤ **Lavori di riqualificazione e ristrutturazione degli edifici del Vigili del fuoco – gruppo sommozzatori – siti in via del Porto Fluviale – ROMA.**

I suindicati lavori per i quali, in base alla documentazione pervenuta<sup>30</sup>, non ricorrono motivi di urgenza ed indifferibilità, peraltro non denunciati né tanto meno certificati<sup>31</sup>, sono stati aggiudicati dal Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Lazio, quale stazione appaltante delegata dal Ministero dell'interno, con la procedura derogatoria di cui all'art.33 della L. n.109/94, indipendentemente da una qualsivoglia dichiarazione di segretezza da parte dell'autorità di vertice dell'Amministrazione usuaria.

Sul punto, un'annotazione la si rinviene nel modello di lettera inviato alle imprese invitate alla gara informale e nel contratto, laddove si fa presente che per i lavori in oggetto "ricorrono quelle particolari misure di sicurezza e riservatezza dei luoghi acclamate dall'Amministrazione usuaria ai sensi dell'art.33, comma 1, della L.11.2.1994, n.109".

Il progetto definitivo dell'intervento aveva ottenuto il parere favorevole del C.T.A. (adunanza del 4.8.2000 – voto n.3323-) che, tra l'altro, aveva ritenuto condivisibile la proposta del Genio civile per le OO.EE. della Capitale in ordine al ricorso alla procedura dell'appalto integrato, ai sensi dell'art.19 – comma 1bis – della L. n.109/94 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art.140 del D.P.R. n.554/99.

L'appalto è stato aggiudicato all'impresa che ha offerto il ribasso del 10,015% nella gara esperita in data 27.12.2000 – verbale n.9449 di repertorio -.

---

<sup>30</sup> Modello della lettera di invito alla gara informale, contratto, D.D. n.55 sedi in data 13.11.2001 di impegno della somma a carico del Ministero dell'interno (£ 1.359.031.810 pari ad € 701.881,35) e certificazione dell'impegno assunto.

<sup>31</sup> Solo nelle premesse del contratto viene riportato che "stante l'urgenza manifestata dal Comando dei VV.F. di Roma, i lavori sono stati consegnati alla Società sotto riserva di legge".

La stessa impresa, in data 16.3.01, ha presentato il progetto esecutivo sul quale, nella seduta del 21.6.2001 – voto n.3592 -, il C.T.A. ha espresso parere favorevole all'approvazione con prescrizioni.

Il contratto – la cui spesa viene finanziata in parte anche con fondi del Ministero dei lavori pubblici – è stato stipulato in data 16.10.2001 – rep. n.9671 -.

L'importo dell'appalto è stabilito in £ 1.849.234.660 (pari ad € 955.050) al netto del ribasso e comprensivo di £ 20.527.630 (pari ad € 10.601,64) per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso. Il termine per dare ultimati tutti i lavori è stato fissato in giorni 365 a decorrere dalla data di consegna, con la previsione di una penale di £ 2.000.000 (€ 1.032,91) per ogni giorno di ritardo.

Nel decreto dirigenziale n.55 Sedi in data 13 novembre 2001, di impegno della spesa a carico del Ministero dell'interno per l'ammontare di £ 1.359.031.810 (€ 701.881,35), gravante sul cap.7302 – esercizio finanziario 2001/res.2000, si rileva che: a) il contratto è stato approvato con decreto del Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio n.11419/01 del 12.11.2001; b) con decreto n.690/B del 23.12.1999 – Provveditorato generale alle OO.PP. Lazio – sono state impegnate £ 900.000.000 (€ 464.811,21) sul capitolo n.8438 del bilancio del Ministero dei LL.PP. in c/c su economie di gestione; c) con decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica n.77895 del 14.10.2000, è stata disposta, per il presente intervento, l'assegnazione di £ 1.000.000.000 (€516.456,90) a favore del cap.7302 del Ministero dell'interno; d) all'impegno della spesa di £ 900.000.000 (€464.811,21) a carico del Ministero dei LL.PP., quest'ultimo ha già provveduto.

#### ➤ **Realizzazione della nuova sede del Comando provinciale dei Vigili del fuoco di PIACENZA**

Con atto di intesa <sup>32</sup> tra il Ministero dell'interno ed il Provveditorato alle OO.PP. per l'Emilia Romagna sono state delegate a quest'ultimo le funzioni di stazione appaltante per la realizzazione dell'intervento indicato in oggetto.

In "considerazione delle particolari attività anche riservate che nell'ambito dei compiti istituzionali del Corpo la sede in argomento è destinata ad assolvere", il Dipartimento dei Vigili del fuoco, con nota n.416 del 4.3.2002 diretta al Provveditorato regionale, ha dichiarato "che l'opera è da assoggettare alle

---

<sup>32</sup> Del 3.8.2001, n.1621 secondo quanto riportato nel decreto dell'11.12.2002, approvativo del contratto; del 31.7.2001 secondo quanto riportato nel contratto.

particolari misure di riservatezza previste dall'82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza".

Dal contratto - stipulato in data 19 novembre 2002 - rep.n.4369 ed approvato dal Ministero dell'interno con D.D. n.87 Sedi in data 11 dicembre 2002 (unici documenti pervenuti) - risulta:

- che "il progetto in data 31.10.2001 è stato redatto da uno studio di architettura e ingegneria" (dal contratto) e "il progetto esecutivo" ha ricevuto il parere favorevole del C.T.A. l'11.10.2001 - voto n.64 - (dal decreto): è evidente, nel caso, l'esistenza di un errore di indicazione di date, altrimenti si incorrerebbe nell'assurda ipotesi di espressione di un parere su un qualcosa che non esiste;
- che il progetto esecutivo è stato approvato con decreto ministeriale n.29 sedi del 28.5.2002;
- che nella gara esperita nei giorni 19 e 20 settembre 2002 - verbale n.4357 di repertorio - l'appalto dei lavori è risultato aggiudicato ad una A.T.I. che ha offerto il ribasso del 14,49% sul prezzo posto a base di gara e, cioè, € 4.261.506,64, comprensivi di € 214.377,91 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso;
- che l'importo complessivo della spesa previsto in € 5.800.000,00 (€4.687.657,31 comprensivo degli oneri di sicurezza per € 214.377,91 e dell'I.V.A. al 10% per € 426.150,67 più € 1.112.342,69 quale somma a disposizione dell'Amministrazione) graverà sul cap.7302 del bilancio del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 2002/res.2001 (decreto n.87 dell'11.12.2002);
- che con verbale in data 13.11.2002, redatto ai sensi dell'art.71, comma 3, del D.P.R. n.554/99 è stato riscontrato il permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori;
- che il tempo utile per l'ultimazione dei lavori è stato fissato in giorni 730 dalla data di consegna dei medesimi, con la previsione di una penale dello 0,7 per mille dell'ammontare netto contrattuale per ogni giorno di ritardo non giustificato con un massimo pari al 10% dell'importo contrattuale.

Anche per il presente intervento valgono le osservazioni formulate per i precedenti lavori in ordine alla segretezza e alla sussistenza dei requisiti dell'urgenza ed indifferibilità dei lavori.

➤ **Lavori di ristrutturazione del distaccamento portuale VV.F. "Marittima" Comune di Venezia - Dorsoduro – Santa Marta – del Comando provinciale VV.F. di VENEZIA.**

Il progetto definitivo ed esecutivo dei lavori è stato redatto da professionista a seguito di incarico con disciplinare n.798/Sedi/3406/89 del 17.4.2002.

I lavori, con dichiarazione generica n.2329/Sedi/3406/89 del 3.10.2002, sono stati ritenuti urgenti e da assoggettare alle particolari procedure previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99, in quanto "nell'ambito dei compiti istituzionali del Corpo la sede in argomento è destinata ad assolvere attività anche riservate".

Il Ministero dell'interno, per l'esecuzione dell'intervento, ha proceduto all'individuazione del migliore offerente a mezzo gara informale tra ditte di comprovata fiducia e riservatezza.

L'appalto dei lavori è stato aggiudicato al raggruppamento temporaneo di imprese che ha offerto il ribasso del 4,54% nella gara esperita in data 25.11.2002 – verbale n.6759 di repertorio – presso il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Il relativo contratto è stato stipulato in data 19.12.2002 – rep. 6778: con esso, tra l'altro, viene stabilito l'importo dei lavori in € 731.067,47 al netto del ribasso e comprensivo di € 20.658,28 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso e il termine di giorni 270 dalla consegna per dare ultimati tutti i lavori, con la previsione di una penale di € 500,00 per ogni giorno di ritardo.

Detto contratto è stato approvato con D.D. n.95 Sedi del 27.12.2002 che ha anche autorizzato l'affidamento dei lavori all'A.T.I. aggiudicataria e disposto l'impegno della spesa complessiva sul cap.7302 del bilancio per l'esercizio finanziario 2002/res.2001 (€ 710.409,19 per lavori al netto del ribasso + € 20.658,28 per oneri di sicurezza + € 146.213,49 per IVA al 20% + € 172.719,04 per somme a disposizione dell'Amministrazione, per un totale di € 1.050.000,00).

Null'altro si rinviene in atti se non una procura speciale di nomina di procuratori di una società del raggruppamento aggiudicatario.

➤ **Costruzione della nuova sede del distaccamento dei Vigili del fuoco di ALCAMO (TP).**

Con atto di intesa n.1907 Sedi del 13.8.2002 il Ministero dell'interno ha delegato le funzioni di stazione appaltante per i lavori di cui all'oggetto al Provveditorato regionale alle OO.PP. per la Sicilia.

In data 28 maggio 2002 (nota n.1079 Sedi) il predetto Ministero, richiamandosi all'atto d'intesa, peraltro di data posteriore (secondo quanto risulta dalle premesse dei decreti di impegno della spesa e approvativo del contratto), ha fatto presente al citato Provveditorato, con la solita formula, che "l'opera è da assoggettare alle particolari misure di riservatezza previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99...".

Il progetto dei lavori sottoposto all'esame del C.T.A. "è stato ritenuto meritevole di approvazione con prescrizioni costruttive" nell'adunanza dell'11.12.2002 - voto n.70552 -.

A seguito di gara ufficiosa esperita il 24 dicembre 2002 è risultata aggiudicataria l'impresa che ha offerto il ribasso del 23,23% sul prezzo base di gara: l'importo dell'aggiudicazione risulta pertanto di € 1.201.263,75, comprensivo di € 38.825,21 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

La stipula del relativo contratto è stata effettuata in data 25.2.2003 - repertorio n.5143 - per gli importi sopra indicati e la fissazione del termine di 600 giorni dalla data di consegna per dare ultimati i lavori, con la previsione di una penale di € 1.500,00 per ogni giorno di ritardo.

Dal contratto si evince anche che l'impresa esecutrice dei lavori è in possesso di N.O.S. (nulla osta di segretezza), che ha ricevuto dall'Amministrazione "il mandato di svolgere, in sua rappresentanza, tutte le procedure inerenti le espropriazioni delle aree, comprese le relative volture catastali e accatastamento dell'immobile..." e che, per gli oneri derivanti da tali incombenze, riceverà un compenso di € 5.000,00.

Da ultimo si riferisce che nelle premesse del contratto (pag.2), approvato con D.D. n.13 Sedi del 10.3.2003, si da atto che la spesa relativa all'appalto dei lavori "verrà imputata al cap.7032 del bilancio del Ministero dell'interno con i fondi stanziati con L. n.284/95"<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Legge 14.7.1995, n.284 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 18.5.1995, n.176, recante disposizioni urgenti per il funzionamento degli uffici periferici del Ministero dell'interno nelle provincie recentemente istituite.

Con D.D. n.106 Sedi del 30 dicembre 2002, di data anteriore al contratto, si era, però, già proceduto all'impegno dell'importo complessivo di € 1.850.000,00 sul cap.7302, esercizio finanziario 2002/res.2001, così suddiviso: € 1.321.390,12 per lavori (€ 1.162.438,54 lavori al netto del ribasso + € 38.825,21 oneri di sicurezza + I.V.A. 10%) e € 528.609,88 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

Per i lavori in parola, alle più volte denunciate errate applicazioni delle disposizioni sull'urgenza ed indifferibilità dei lavori e della loro segretezza si aggiunge quella relativa all'impegno della spesa, che è stato effettuato in assenza di una obbligazione giuridicamente perfezionata, atteso che il contratto è stato stipulato in data 25.2.2003 ed approvato in data 10.3.2003.

➤ **Lavori di sistemazione delle aree pertinenziali e completamento funzionale della nuova caserma sede del Comando provinciale dei Vigili del fuoco di La Spezia.**

Il Provveditorato alle OO.PP. per la Liguria, quale stazione appaltante a seguito di atto d'intesa in data 1° aprile 2003 con il Ministero dell'interno, ha proceduto all'aggiudicazione degli indicati lavori, previa gara informale esperita in data 23.12.2004 - rep.4255 - e alla quale hanno partecipato 2 delle 11 imprese invitate, alla ditta che ha offerto il ribasso del 5,10% sul prezzo a base di gara.

Il progetto esecutivo dell'opera in argomento, redatto da professionista esterno, aveva riportato parere favorevole con alcune prescrizioni da parte del C.T.A. nell'adunanza del 25.11.2004 - voto n.89 -.

Successivamente all'aggiudicazione, il Ministero dell'interno, con D.D. n.126 sedi in data 29.12.2004, ha impegnato l'importo complessivo della spesa di € 2.200.000,00 (così suddiviso: € 1.229.848,64 per lavori, comprensivo di € 56.165,02 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso e € 111.804,42 per I.V.A. al 10%, e € 970.151,36 per somme a disposizione dell'Amministrazione) sul cap.7302 del bilancio per l'esercizio finanziario 2004<sup>34</sup>.

Detto impegno è stato operato in assenza di obbligazione giuridicamente perfezionata, atteso che il contratto è stato stipulato in data 12 aprile 2005 - rep. 4276 - e approvato con D.D. n.19 Sedi del 18.4.2005.

---

<sup>34</sup> L'indicato decreto contiene il solo impegno della spesa e non anche l'autorizzazione all'affidamento dei lavori, come riportato nelle premesse del decreto approvativo del contratto.

Dal contratto, oltre al prezzo dei lavori fissato in € 1.118.044,22 al netto del ribasso e comprensivo di € 56.165,02 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, si rileva anche che gli stessi devono essere ultimati "in giorni 150 naturali, successivi e continui decorrenti dalla data di consegna... e comprensivi del normale tempo sfavorevole", con la previsione di una penale di € 630,00 per ogni giorno di ritardo.

I lavori sono stati parzialmente consegnati, sotto le riserve di legge, con verbale del 23 marzo 2005, nel quale si fa cenno anche dell'urgenza della loro esecuzione.

A parte la constatazione che dalla data dell'atto di intesa di delega delle funzioni di stazione appaltante (1.4.2003) a quella di stipulazione del contratto (12.4.2005) sono trascorsi più di 2 anni, l'accennata urgenza non può confondersi con l'urgenza e indifferibilità di cui all'art.33 della L. n.109/94, in quanto queste ultime devono trovare riscontro nella fase iniziale dell'iter procedimentale del quale costituiscono, unitamente alla presenza di motivi di sicurezza e segretezza dell'opera da realizzare, requisiti indispensabili per l'affidamento dei lavori in deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure.

Per quanto riguarda la segretazione dei lavori devesi ancora una volta evidenziarsi che essa proviene non dall'autorità di vertice dell'Amministrazione bensì da dichiarazione dirigenziale del 30 novembre 2004 che, in buona parte, ricalca quelle rese per altre opere.

Durante il corso dei lavori è emersa la necessità di eseguire, per esigenze sopravvenute, alcune opere impreviste, le quali hanno comportato un'ulteriore spesa di € 220.382,45 al netto dell'IVA: questo è quanto risulta dal D.D. n.1118 Sedi del 23.5.2006, che, tra l'altro, mentre indica nelle premesse l'atto aggiuntivo n.7211 di rep. del 2.3.2006 per l'importo di € 220.382,45 più IVA al 10%, nel dispositivo approva l'atto aggiuntivo n.4339 di rep. del 12.4.2006 per l'importo di € 242.420,70 comprensivo dell'IVA (€ 220.382,45 per lavori + € 22.038,25 per IVA).

L'impegno della somma è stato operato sul cap.7302 del bilancio per l'esercizio finanziario 2006/res.2005.

Accertato che nessun atto aggiuntivo risulta tra la documentazione pervenuta, si fa presente che dal certificato di ultimazione dei lavori in data 22.6.2006, l'atto aggiuntivo viene indicato con gli estremi riportati nel dispositivo del decreto di approvazione. A parte, poi, l'errata indicazione dell'importo della spesa totale dei lavori comprensiva dell'importo dell'atto aggiuntivo, riportato in €

11.350.089,83 (di cui € 67.828,18 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso) anziché in € 1.350.089,83, dal menzionato certificato risulta:

- che la consegna definitiva dei lavori è avvenuta in data 16.1.2006 (quella parziale era stata effettuata in data 23.3.2005);
- che l'ultimazione dei lavori era fissata per il giorno 15.6.2006 (la data esatta avrebbe dovuto essere il 14.6.2006);
- che a seguito della perizia di variante n.14267/SP in data 16.3.2006 (perizia di data posteriore all'atto aggiuntivo indicato nelle premesse del decreto approvativo con il n.7211 del 2.3.2006 ma anteriore a quella dell'atto aggiuntivo riportato nel dispositivo del decreto stesso) la durata dei lavori è rimasta invariata;
- che l'impresa esecutrice il 1°6.2006 ha comunicato l'avvenuta ultimazione dei lavori in pari data.

A seguito dei riscontri eseguiti in contraddittorio con l'impresa esecutrice viene certificato, poi, "che i lavori nella loro essenzialità sono stati ultimati il 1° giugno 2006, quindi entro il termine utile contrattuale, salvo il completamento di lavori riguardanti aspetti di dettaglio, esecuzioni difettose di alcune lavorazioni e finiture, nonché lo sgombero cantiere".

Vengono, perciò, "per la loro ultimazione assegnati, perentoriamente, ulteriori 60 giorni" a decorrere dalla data del certificato (22.6.2006), e previsto, in caso di mancato rispetto di detto termine, l'inefficacia del certificato stesso e la necessità di redigerne altro che accerti l'avvenuto completamento delle lavorazioni specificate.

I lavori sono stati ultimati, con relativa chiusura e sgombero del cantiere, come da dichiarazione dell'8.8.2006 del direttore dei lavori.

Dovendosi, poi, provvedere al collegamento della realizzata cabina elettrica di trasformazione Enel a servizio della caserma con i gruppi U.P.S. e gli impianti meccanici della centrale termica eseguiti nell'ambito dei lavori di costruzione della nuova sede in argomento, in quanto detto collegamento non era stato previsto nel progetto dei lavori di realizzazione dell'opera si è reso necessario disporre l'affidamento di detti nuovi lavori, consistenti nella fornitura e posa in opera di idonei cavi elettrici di alimentazione.

L'impresa costruttrice della nuova caserma si è resa disponibile per tali nuovi lavori (opere elettriche) ad un prezzo di € 19.500,00 più IVA, praticando un ribasso del 5,50% sull'importo totale di preventivo (nota del 21.9.2006).

L'affidamento, con richiamo dell'art.125, comma 11, del decreto legislativo 12.4.2006, n.163, è avvenuto con nota n.9501 del 26.9.2006 del responsabile del procedimento al prezzo indicato nell'offerta e l'assegnazione di un

tempo di esecuzione pari a giorni 20, decorrenti dalla data della nota, con previsione di una penale di € 50,00 per ogni giorno di ritardo.

La regolarità dei lavori nel rispetto del termine è accertata dal direttore dei lavori, che ne liquida l'importo in € 21.450,00, comprensivo di IVA, in data 22 novembre 2006.

Inoltre per l'allaccio di linee telefoniche Telecom si è reso necessario eseguire "lavori di ampliamento scavo conduttura ENEL per posa di corrugati".

La ditta dichiaratasi disponibile all'esecuzione di detti lavori, con preventivo in data 22.5.2006, ha chiesto la somma complessiva di € 16.000,00 più IVA, offerta accettata dal responsabile del procedimento che, con nota n.6161 del 6.6.2006 nella quale viene operato il richiamo degli artt.144 e 145 del D.P.R. n.554/99, ha affidato detti lavori da realizzarsi in giorni 60 a decorrere dalla data della nota, con penale giornaliera per ritardata ultimazione di € 50,00.

Il direttore dei lavori ha accertato la regolarità dei lavori in tempo utile, disponendone la liquidazione nell'importo di € 19.200,00, comprensivo dell'IVA per € 3.200,00 (nota del 22.11.2006).

Gli ulteriori documenti pervenuti riguardano fatture, autorizzazioni di liquidazioni e pagamenti di stati di avanzamento di lavori, di lavori integrativi e di prestazioni professionali anche relative al coordinamento della sicurezza.

A conclusione dell'esame degli atti descritti non ci si può esimere di aggiungere alle criticità manifestate in ordine all'urgenza e indifferibilità dell'opera e della segretazione quella relativa ad una progettazione incompleta che ha comportato lavori aggiuntivi.

➤ **Lavori di ristrutturazione ed adeguamento dell'edificio sede del Comando provinciale dei VV.F. sito in Via Genova n.3/A – ROMA.**

Il Comando provinciale dei Vigili del fuoco di Roma, secondo quanto risulta dalle premesse del contratto di appalto dei lavori, con nota n.3753 del 27.3.2002, aveva manifestato al Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Lazio "l'urgenza di realizzare, presso lo stesso Comando, taluni lavori di adeguamento e ristrutturazione tendenti alla riqualificazione estetico-funzionale dell'intera sede".

Il progetto definitivo, redatto dall'ufficio tecnico n.5 nel giugno 2002 ed il cui finanziamento risulta a carico dello stesso Provveditorato, ha ottenuto il parere favorevole del C.T.A. che ha anche condiviso il ricorso all'appalto integrato di cui

all'art.19, comma 1, lettera b) della legge n.109/94 e s.m.i. (adunanza del 31.7.2002 – voto n.3973 -).

Alla gara informale per l'aggiudicazione dei lavori tenutasi l'11.12.2002 ed alla quale hanno partecipato 13 delle 15 imprese invitate<sup>35</sup>, l'offerta più vantaggiosa è risultata quella dell'impresa che ha indicato il ribasso dell'11,14% sul prezzo a base di gara (verbale n.10051 di repertorio).

Il conseguente contratto stipulato il 5 marzo 2003 – rep.10145 -, peraltro mancante nella copia inviata delle pagine 5 e 6, stabilisce:

- che l'importo dei lavori è fissato in € 606.244,25 (€ 597.244,25 per lavori al netto del ribasso + € 9.000,00 per oneri della sicurezza non soggetti al ribasso);
- che la progettazione esecutiva "dovrà essere avviata dall'impresa aggiudicataria immediatamente dopo la formale attivazione della stessa da parte dell'Amministrazione";
- che in caso di ritardo nella consegna del progetto esecutivo si applicheranno le penali previste nel "Capitolato speciale di appalto";
- che i lavori dovranno essere eseguiti nel termine di giorni 161 dalla data di consegna, con la previsione di una penale di € 600,00 per ogni giorno di ritardo.

Intanto, dalle premesse di due decreti provveditoriali allegati (n.43644/03 del 9.9.2003 e n.47839/03 del 2.10.2003) risulta che il Provveditore regionale alle opere pubbliche per il Lazio, con decreto n.20020012981 del 27.12.2002, aveva, tra l'altro, approvato il progetto definitivo dei lavori risultato, a seguito dell'aggiudicazione, dell'importo complessivo di € 753.885,93 (comprensivo di € 147.641,68 per somme a disposizione dell'Amministrazione) e disposto l'impegno di € 381.816,03 sul cap.7341 per l'esercizio finanziario 2002 "a parziale copertura del finanziamento dell'intervento, con riserva di provvedere all'ulteriore impegno per la totale copertura finanziaria con i fondi relativi all'esercizio finanziario 2003".

Dal decreto del 9.9.2003 risulta ancora che il provvedimento del 27.12.2002 era stato oggetto di rilievo da parte della Ragioneria provinciale dello Stato che aveva, tra l'altro, eccepito la "mancata approvazione degli incarichi ai professionisti e del contratto di appalto stipulato con l'impresa aggiudicataria".

---

<sup>35</sup> Nelle lettere di invito, il cui testo è pervenuto in copia, viene fatto presente che per i lavori di cui trattasi "ricorrono quelle particolari misure di sicurezza e riservatezza dei luoghi acclamate dall'Amministrazione usuaria, che, ai sensi dell'art.33, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n.109, giustificano il ricorso ad una gara da esperire in ossequio alle disposizioni di cui all'art.82 del regolamento di attuazione della cennata legge, approvato con D.P.R. n.554 del 21 dicembre 1999". Nelle stesse lettere si dà atto anche del finanziamento dell'intervento che graverà sui fondi ordinari del Ministero dell'interno, cosa, peraltro, smentita dai provvedimenti di impegno della spesa posta a carico del capitolo 7341 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Con lo stesso decreto viene approvato il progetto esecutivo dei lavori, redatto da professionista per conto dell'impresa aggiudicataria, che tiene conto delle nuove necessità manifestate dai VV.F. secondo quanto si evince dal parere favorevole espresso dal C.T.A. nell'adunanza del 17.4.2003 – voto n.4220 -; approvato e reso esecutivo il contratto stipulato il 5 marzo 2003<sup>36</sup>; approvato l'atto di sottomissione sottoscritto dall'impresa aggiudicataria dei lavori in data 12.5.2003 "per l'esecuzione delle opere previste dal progetto esecutivo per il maggior importo contrattuale di € 15.344,28"; approvato l'incarico del "coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione" dei lavori di cui trattasi, affidato con provveditoriale n.7129 del 10.2.2003 a professionista esterno per l'importo forfetario di € 15.667,00 e impegnata la somma di € 372.069,90 sul capitolo 7341 - esercizio finanziario 2003 - per far fronte alla spesa complessiva di € 753.885,93 (€ 606.244,25 per lavori + € 147.641,68 per somme a disposizione dell'Amministrazione) per la quale era già stato operato un impegno parziale con il menzionato decreto del 27.12.2002.

Dal decreto del 2.10.2003 si apprende, poi, che anche il decreto del 9.9.2003 era stato oggetto di rilievo da parte della Ragioneria provinciale dello Stato, che riteneva doversi applicare agli oneri per la progettazione esecutiva la stessa aliquota IVA applicata ai lavori principali.<sup>37</sup>

Pertanto con quest'ultimo decreto viene rettificato l'importo complessivo della spesa da € 753.885,93 a € 750.969,75 e quello della parte impegnata da € 372.069,90 a € 369.153,72, con accertamento di un'economia di € 2.916,18 sull'impegno disposto sul cap.7341 per l'esercizio finanziario 2003.

I lavori risultano parzialmente consegnati in data 3 marzo 2003, con le riserve di legge, e in data 17 novembre 2003.

In data 4 agosto 2003 vengono sospesi ai sensi dell'art.130 – comma 7, secondo periodo – del D.P.R. n.554 ed in applicazione della disciplina prevista dall'art.133 dello stesso regolamento n.554, per avere l'impresa "eseguito le opere prioritarie indicate nel primo verbale di consegna parziale urgente dei lavori e limitate all'importo del finanziamento assentito di € 381.816,06 approvato con D.P. n.20020012981 in data 27.12.2002 ancora in corso di registrazione presso la Ragioneria provinciale dello Stato".

Dopo la seconda consegna del 17 novembre 2003 i lavori vengono nuovamente sospesi in data 2.2.2004 per le avverse condizioni atmosferiche ed a

---

<sup>36</sup> Il ribasso riportato nell'art.2 del decreto è stato indicato in modo errato: "11,740,14%" anziché "11,14%".

<sup>37</sup> Nel caso di specie il 10% e non il 20%.

motivo del perfezionamento dell'iter burocratico per l'occupazione temporanea del suolo pubblico.

La ripresa dei lavori è avvenuta in data 10.3.2004, con l'indicazione del 1° giugno 2004 come termine per l'ultimazione.

Dalla scheda redatta dal responsabile del procedimento amministrativo risulta che i lavori sono stati ultimati in data 31.5.2004.

Ancora una volta l'esame degli atti, inviati, peraltro, in modo incompleto senza tener conto delle indicazioni della Corte più volte fornite con specifiche note, ha evidenziato il ricorso alla procedura derogatoria dell'aggiudicazione dell'appalto senza la necessaria e rigorosa valutazione della sussistenza dei requisiti richiesti per l'applicazione.

Innanzitutto manca lo specifico motivato provvedimento di segretazione dell'intervento che, come più volte ribadito da questa Corte, sia in sede di controllo di gestione che di controllo di legittimità<sup>38</sup>, è di competenza dell'autorità di vertice dell'Amministrazione, non potendosi a questo sostituire una generica dichiarazione dirigenziale che, oltretutto, nel caso di specie manca.

Solo nella lettera di invito alla gara informale, come riferito nella nota n.36, si parla "di particolari misure di sicurezza e riservatezza dei luoghi acclarate dall'Amministrazione usuaria...".

Anche della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dell'intervento non si ha traccia, unico riferimento è quello rinvenuto nelle premesse del contratto laddove, come già detto, si richiama la manifestata urgenza dei lavori da parte del Comando provinciale dei VV.F. di Roma con nota del 27.3.2002.

D'altra parte, se si considera che il progetto definitivo dei lavori risale al giugno 2002, che l'aggiudicazione degli stessi è avvenuta l'11.12.2002 con consegna parziale in data 3 marzo 2003, si comprende bene come non possa parlarsi di "lavori urgenti" se l'esecuzione prevista in giorni 161 si conclude il 31.5.2004.

A nulla rileva, poi, il fatto che vi siano state nel corso dei lavori due sospensioni; queste semmai configurano, tenuto conto delle motivazioni, aspetti di gestione approssimativi, quanto a organizzazione e programmazione, e non conformi a legge per quel che riguarda l'impegno della spesa, sia pure parziale, effettuato in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, come, peraltro, rilevato dalla Ragioneria provinciale dello Stato.

---

<sup>38</sup> Deliberazioni n.109/96, n.16/2004/G, n.3/2006/P, n.3/2007/G e n.1/2008/P.

➤ **Lavori di manutenzione straordinaria presso il distaccamento aeroportuale dei Vigili del fuoco di Birgi (TP).**

Gli indicati lavori vengono affidati, previa gara informale secondo le disposizioni dell'art.82 del D.P.R. n.554/99, ricorrendo, "quelle particolari misure di sicurezza e riservatezza dei luoghi", come da dichiarazione dirigenziale del 29.12.2003 (non allegata).

Non si conosce né il numero degli invitati alla gara, né quello dei partecipanti, per omesso invio del relativo verbale.

Dalle indicazioni risultanti dal conseguente contratto stipulato in data 23.12.2004 – rep. n.7086 – con l'impresa aggiudicataria, che ha offerto un ribasso del 4,05% sul prezzo a base di gara, si evince:

- che la gara è stata esperita in data 15.9.2004 – verbale n.7011 di repertorio -;
- che l'importo dei lavori è fissato in € 295.533,92 al netto del ribasso, comprensivo di € 9.228,56 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso;
- che il termine per l'ultimazione dei lavori è stabilito in giorni 180 a decorrere dalla data del verbale di consegna, con previsione di una penale dell'1‰ (uno per mille) dell'importo netto dei lavori per ogni giorno di ritardo.

Detto contratto risulta approvato con il D.D. n.120 sedi del 28.12.2004 che ha anche provveduto all'impegno della spesa complessiva di € 379.535,83, di cui € 54.448,52 per somme a disposizione dell'Amministrazione, che graverà sui fondi stanziati sul cap.7302 del bilancio per l'esercizio finanziario 2004.

I lavori consegnati in data 15.3.2005 e che avrebbero dovuto concludersi entro il 10 settembre successivo (e non 12 come in più parti indicato) sono stati sospesi in data 31 agosto 2005 con la seguente considerazione: "...è stato necessario introdurre delle variazioni migliorative al progetto e poiché si sta redigendo la perizia di variante e suppletiva non sarà possibile far procedere i lavori utilmente a perfetta regola d'arte".

Richiamata l'attenzione sul fatto che la sospensione viene disposta ad appena 11 giorni dalla scadenza del termine per dare ultimati i lavori, si fa presente che la redazione della perizia di variante in data 13.12.2005 viene motivata, nel decreto di approvazione della stessa, dal sorgere, in corso d'opera, della "necessità di risolvere problematiche derivanti da circostanze sopravvenute ed imprevedibili al

momento della redazione del progetto, nonché di prevedere alcune nuove opere finalizzate al conseguimento di una maggiore funzionalità del distaccamento...".<sup>39</sup>

I nuovi lavori che comportano una maggiore spesa di € 44.571,00 (€43.179,19 lavori + € 1.391,81 oneri di sicurezza non soggetti a ribasso), pari al 15,08% dell'importo originario del contratto, sono affidati alla stessa impresa aggiudicataria dei lavori principali con atto di sottomissione privo di data e numero di repertorio.

A motivo dei lavori suppletivi il termine di esecuzione previsto in giorni 180 nel contratto d'appalto viene prorogato di giorni 45.

Con D.D. n.75 Sedi del 31.12.2005 sono stati approvati la perizia di variante e suppletiva senza aumento di spesa e relativa ripartizione del quadro economico, per l'invariato importo di € 379.535,83 per lavori e somme a disposizione dell'Amministrazione<sup>40</sup> nonché l'atto di sottomissione stipulato con l'impresa.

Anche per i presenti lavori valgono le osservazioni già espresse per gli altri che precedono in ordine alla segretazione. E' da escludere, poi, la sussistenza dei requisiti dell'urgenza ed indifferibilità.

Basta considerare, al riguardo, che tra l'aggiudicazione dei lavori (15.9.2004) e la consegna degli stessi sono trascorsi 6 mesi e che in prossimità della scadenza del termine per l'esecuzione si è proceduto alla sospensione per dar corso alla perizia di variante e suppletiva predisposta dopo 4 mesi e mezzo dalla sospensione.

➤ **Realizzazione della nuova sede del distaccamento VV.F. di Valdisotto (SO).**

Gli atti relativi all'intervento di cui sopra pervenuti riguardano:

- la dichiarazione del capo dipartimento dei vigili del fuoco n.2468 Sedi in data 17.10.2002, di assoggettamento dell'opera "alle particolari procedure previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza";

---

<sup>39</sup> Secondo quanto risulta dalla relazione alla perizia di variante e suppletiva in data 13.12.2005, le motivazioni della stessa riguardano: "l'accoglimento di esigenze prospettate dal distaccamento aeroportuale dei VV.F. di Brigi in relazione all'eliminazione delle vecchie tubazioni e rifacimento delle stesse nella vasca stellare; sostituzione delle porte interne camerate; fornitura e collocazione delle serrande elettriche nelle vetrate del centralino; la realizzazione di maggiori opere di risanamento delle pareti esterne in c.a. a seguito del rinvenimento dell'effettivo stato di degrado del coprifermo delle stesse pareti; la formazione di tinteggiatura in tutte le camerate interne, a seguito della sostituzione degli infissi interni, la sostituzione di tutti gli scarichi dei bagni camerate esistenti".

<sup>40</sup> Somme a disposizione che si riducono da € 54.448,58 a € 5.420,42.

- il verbale di aggiudicazione dei lavori del 5.12.2002, rep.4951, incompleto per mancanza delle pagine 4 e 5;
- il decreto dirigenziale di impegno della spesa n.93 Sedi, mancante, peraltro, della pagina relativa alla parte dispositiva.

Da detti atti si rileva che:

- a) il Provveditorato alle OO.PP. per la Lombardia ha agito da stazione appaltante, a seguito dell'atto di intesa n.1085 del 21.5.2001 con il Ministero dell'interno;
- b) il C.T.A. ha espresso parere favorevole al progetto esecutivo dei lavori nell'adunanza del 29.10.2002 - voto n.36 -;
- c) la gara informale per l'appalto dei lavori, alla quale hanno partecipato n.3 delle n.15 imprese invitate, di cui una esclusa per irregolarità della documentazione, si è conclusa con l'aggiudicazione alla ditta che ha offerto il ribasso del 3% sull'importo a base di gara di € 1.678.917,60 e, perciò, un prezzo netto di € 1.595.570,07, oltre ad € 34.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso;
- d) la spesa complessiva prevista in € 2.350.000,00 (comprensiva di I.V.A. al 10% e di € 557.472,92 per somme a disposizione dell'Amministrazione) trova capienza nei fondi stanziati per l'anno 2002/Res.2001.

Anche per questo intervento valgono le osservazioni già espresse in precedenza per altri lavori relativamente alla segretazione, urgenza e indifferibilità dell'opera, nonché all'impegno della spesa effettuato in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata.

➤ **Progettazione esecutiva e realizzazione dei lavori di adeguamento dell'impianto elettrico della Caserma sede del Comando provinciale dei VV.F. – Via Albertazzi 2 – GENOVA.**

Il Provveditorato alle OO.PP. per la Liguria, al quale sono state delegate dal Ministero dell'interno le funzioni di stazione appaltante per l'intervento sopra indicato (atto di intesa n.4160 del 18.7.2003), ha proceduto all'aggiudicazione dei lavori, comprensiva anche della progettazione esecutiva, trattandosi di appalto integrato, in data 8.1.2004 - verbale n.4187 di repertorio.

L'intervento è finanziato in parte dal Ministero delle infrastrutture e in parte dal Ministero dell'interno.

Il progetto definitivo, predisposto da funzionario del Provveditorato con la consulenza di libero professionista era stato ritenuto meritevole di approvazione dal C.T.A. nell'adunanza del 28.5.2003 - voto n.30.

Tenuto presente che il Dipartimento dei VV.F., con nota n.1782 Sedi/83635 del 27.6.2003, ha dichiarato che l'opera è da assoggettare alle particolari procedure previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99, sussistendo le condizioni per l'esecuzione con speciali misure di sicurezza, alla gara informale dell'8.1.2004 sono state invitate n.15 imprese delle quali solo n.6 hanno presentato offerta.

Aggiudicataria è risultata l'impresa che ha offerto il ribasso dell'8,50% sul prezzo a base di gara e, specificamente, € 730.170,00 ai quali vanno aggiunti € 32.000,00 per oneri di sicurezza e € 40.000,00 per oneri di progettazione esecutiva non soggetti a ribasso per un totale di € 802,170,00.

Il conseguente contratto per l'indicato importo complessivo è stato stipulato in data 21.4.2004 - rep. 4206 e approvato con D.D. n.52 Sedi del 27.7.2004, che ha anche autorizzato l'impegno della spesa di € 560.000,00 sul cap.7302 dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 2004, somma stimata necessaria, come da atto di intesa, ad integrare il finanziamento per € 500.000,00 del Provveditorato regionale.

Quest'ultimo, dopo che con DD.PP. 23.1.2004 n.699 e 12.2.2004 n.1175 aveva impegnato la complessiva somma di € 55.024,18 sul cap. 7341/2003 per oneri di supporto alla progettazione definitiva nonché per funzioni di coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione, con D.P. n.3184 dell'11.5.2004 ha proceduto all'approvazione, per l'importo complessivo di € 1.060.000,00, del progetto definitivo con il relativo quadro economico, del contratto per l'importo complessivo sopra riportato e assunto l'impegno di € 444.975,82 sul capitolo 7341/2003 del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio finanziario in corso.

Il tempo utile per la progettazione esecutiva dei lavori è stato fissato in giorni 30 a partire dalla comunicazione del responsabile del procedimento, con applicazione di una penale di € 100,00 al giorno per ritardo immotivato nella consegna, mentre per la realizzazione dell'intervento sono stati previsti giorni 240 dalla consegna, con penale di € 1.000,00 per ogni giorno di ritardo.

I lavori, consegnati in data 6.7.2004, sono stati sospesi il 24.2.2005 a seguito della nota n.4000 del 23.2.2005 del Comando provinciale dei VV.F. di Genova, di richiesta di variazioni ed integrazioni ai lavori medesimi "per esigenze sopravvenute alla redazione del progetto esecutivo" ed "in attesa della redazione ed approvazione della perizia di variante e suppletiva" (verbale di sospensione dei lavori n.1).

Dal verbale di ripresa dei lavori in data 23.6.2005 risulta che la perizia di cui innanzi ha ottenuto il parere favorevole del competente C.T.A. l'8 giugno 2005 e che è stato firmato per accettazione dall'impresa lo schema di atto aggiuntivo, in attesa della stipula.

Per i maggiori lavori è stata prevista una proroga del termine contrattuale di 90 giorni.

In data 22 settembre 2005 viene verbalizzata una nuova sospensione dei lavori per consentire all'ENEL di eseguire gli interventi necessari "per la fornitura dell'energia elettrica in media tensione alla cabina di trasformazione realizzata con l'appalto dei lavori in oggetto...".

Null'altro risulta agli atti se non provvedimenti di liquidazione e pagamento di S.A.L. e degli oneri di progettazione esecutiva.

Date per ripetute le osservazioni avanzate per le precedenti opere in ordine alla segretezza e all'urgenza ed indifferibilità dell'intervento, che risale all'atto di intesa del 18.7.2003 con aggiudicazione in data 8.1.2004, in questo caso non può non sottolinearsi un comportamento quanto meno anomalo di richiesta di perizia di variante dall'Amministrazione usuaria a 7 giorni dalla scadenza del termine contrattuale, con conseguente sospensione per 4 mesi dei lavori, la cui ripresa, oltretutto, è stata effettuata sulla base di uno schema di atto aggiuntivo (sebbene firmato dall'impresa), in attesa della stipula.

➤ **Lavori di rifacimento impermeabilizzazione e giunti di dilatazione della copertura a terrazzo del Comando provinciale dei VV.F. – Via Albertazzi – Genova.**

Il progetto esecutivo dei lavori, redatto nel maggio 2004 da tecnici incaricati internamente al S.I.I.T. Lombardia-Liguria, sede di Genova, ha ottenuto parere favorevole dal C.T.A. competente nell'adunanza del 16.6.2004 – voto n.56-.

L'aggiudicazione è avvenuta a seguito di gara informale alla quale, con lettera riservata, sono state invitate n.15 imprese e partecipato n.8 delle quali n.1 è stata esclusa "in quanto il plico non è pervenuto secondo le modalità previste nella lettera di invito". Aggiudicataria è risultata l'impresa che ha offerto il ribasso del 14,04% (verbale del 28.7.2004 – rep.n.4221).

Il conseguente contratto, nelle premesse del quale si evince, tra l'altro, che "le opere in appalto sono finanziate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sul cap.7527/2004", è stato stipulato in data 5.10.2004 – rep. n.4233 -.

L'importo dei lavori al netto del ribasso è fissato in € 723.309,95 al quale vanno aggiunti € 26.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, mentre per l'esecuzione degli stessi è previsto un tempo di giorni 150, con penale dell'1‰ dell'importo netto contrattuale per ogni giorno di ritardo.

Agli atti risultano ancora allegati un verbale di sospensione dei lavori in data 31.3.2005 ed una scheda a firma del responsabile del procedimento contenente dati riguardanti l'intervento.

Dal verbale, dal quale peraltro non si intravedono firme, si ha notizia che i lavori sono stati consegnati in data 8.11.2004 e che la sospensione è dovuta alla necessità di redigere una perizia di variante e suppletiva "a seguito delle note del comandante dei VV.F. di Genova" di richiesta di ulteriori lavori a completamento di quelli in esecuzione.

Detto verbale, oltretutto, riporta come tempo di esecuzione dei lavori quello di giorni 180 anziché di 150 previsto in contratto.

Dalla scheda, invece, ulteriori dati rinvenuti riguardano l'approvazione del contratto, disposta con decreto n.6666 del 12.10.2004, la data di ultimazione dei lavori indicata nel 10.4.05 e gli estremi della nota di segretazione dell'intervento - nota n.1782 Sedi/83635 del 27.6.2003 - da parte dell'Amministrazione usuaria, la stessa indicata per il precedente intervento.

Non risultando dalla stessa scheda alcuna indicazione di perizia di variante e suppletiva, né di sospensione e/o proroga dei tempi contrattuali, deve ritenersi che il verbale di sospensione dei lavori di cui sopra (dal quale non risultano firme apposte) sia soltanto una bozza senza seguito.

Se così fosse va rilevato che i lavori sono stati ultimati con giorni 4 di ritardo e, perciò, soggetti all'applicazione della prevista penale.

Anche in questo caso deve escludersi la sussistenza ovvero la motivata certificazione della presenza dei requisiti richiesti dalla normativa per il ricorso alla procedura derogatoria della pubblicità degli affidamenti dei lavori pubblici.

➤ **Lavori di ripristino delle facciate e dei locali fondi della Caserma del Comando provinciale dei VV.F. – Via Albertazzi – Genova.**

Sono pervenuti per i suindicati lavori solo tre documenti:

- il verbale di gara informale del 22.12.2004 – rep.4253 – dal quale risulta che l'invito a presentare l'offerta è stato rivolto a n.15 imprese; che solo n.3 hanno aderito all'invito medesimo; che aggiudicataria è risultata l'impresa che ha offerto

il ribasso del 10,15% e che l'importo dell'aggiudicazione al netto del ribasso è di € 1.804.867,45;

- il verbale di consegna dei lavori sotto le riserve di legge in data 18.4.2005, peraltro privo delle firme, che indica, tra l'altro, la data del 12.4.2006, concordemente fissata, per l'ultimazione dei lavori;
- la dichiarazione, in data 6 giugno 2005, che "l'opera è stata progettata da tecnici incaricati internamente al S.I.I.T." Lombardia-Liguria, sede di Genova. Dal verbale di consegna dei lavori innanzi citato, si apprende che il progetto è del 18.11.2004.

Dalla scheda riepilogativa dei dati firmata dal responsabile del procedimento risulta, poi, che il contratto, del quale non sono riportati gli estremi, è stato approvato con decreto del S.I.T. n.6666 del 12.10.2004, che i lavori sono stati segretati con nota del Ministero dell'interno – Dipartimento VV.F. – n.1782 sedi del 27.6.2003 e che gli stessi sono stati ultimati in data 6.4.05.

Ancora una volta devesi rilevare la mancanza di qualsiasi rigore nell'applicazione delle norme relative alle "opere segretate": la nota di segretazione indicata nella cennata scheda è la stessa richiamata per i precedenti due interventi, ma anche l'urgenza e l'indifferibilità dei lavori non trovano alcuna concreta e valida motivazione.

A questo va aggiunto anche un contrasto tra i dati forniti che rilevano una poco oculata gestione, quanto meno nella formazione e controllo degli atti: basterebbe, al riguardo, segnalare l'indicazione delle date di consegna (18.4.2005 dal cennato verbale) e di ultimazione dei lavori (6.4.2005 dalla scheda), che pongono dinanzi all'assurdo di lavori ultimati prima della consegna.

➤ **Lavori di costruzione della nuova sede di servizio del distaccamento dei VV.F. di Cerveteri (Roma).**

I lavori suindicati, il cui progetto esecutivo è stato redatto da professionisti esterni su incarico del Provveditorato alle OO.PP. per il Lazio, quale stazione appaltante per conto del Ministero dell'interno, con nota dirigenziale n.1232 Sedi in data 11 giugno 2002 del menzionato dicastero sono stati ritenuti e dichiarati, con generica motivazione, "da assoggettare alle particolari misure di riservatezza previste dall'art. 82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza".

Dagli atti risulta:

- che il Ministero dell'interno, con nota n.430 del 18.11.2002, aveva manifestato al Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio la volontà di realizzare con propri fondi la nuova sede in questione e trasmesso la relativa elaborazione progettuale definitiva, rimodulata rispetto a quella a suo tempo prevista per un'area diversa dall'attuale;
- che il progetto esecutivo dell'importo complessivo di € 3.259.442,26 (di cui € 2.292.096,27 per lavori, comprensivi di € 73.197,27 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso e € 967.345,99 per somme a disposizione) è stato esaminato dal C.T.A. che ha espresso parere favorevole in data 5.12.2002 – voto n.4125 -;
- che il 17.12.2002 è stata esperita la gara informale per l'affidamento dei lavori, alla quale hanno partecipato n.9 imprese delle 15 invitate, con aggiudicazione a favore della Società che ha offerto il ribasso del 6,66% (verbale 17.12.2002 – repertorio n.10062-);
- che il relativo contratto è stato stipulato in data 16.4.2003 (rep. n.10208) per l'importo netto di € 2.144.317,60 di cui € 73.197,27 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso;
- che i lavori, come da contratto, dovranno essere eseguiti nel termine di 18 mesi, decorrenti dalla data del verbale di consegna degli stessi (consegna che secondo l'ordine di servizio n.1 dell'11.12.2003 avrebbe dovuto effettuarsi il giorno successivo, ma che non risulta essere stata effettuata), con previsione di una penale di € 250,00 per ogni giorno di ritardo;
- che, successivamente, l'intervento è stato inserito nel programma interministeriale di utilizzo dei fondi di cui all'art.30 della legge 1° agosto 2002, n.166<sup>41</sup>, come da nota n.1357/N/Es del 26.8.2003 del Dipartimento per le OO.PP. e l'edilizia – Direzione generale per l'edilizia statale e interventi speciali – menzionata in vari documenti;
- che una volta rese note le modalità di finanziamento e la conseguente corresponsione differita del corrispettivo, "sono state pattuite le relative, diverse e conseguenti clausole contrattuali sulle quali il C.T.A. ha espresso il proprio parere favorevole" nella seduta del 17 ottobre 2003;

---

<sup>41</sup> Tale legge che detta "disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti", all'art.30 prevede, tra l'altro, che "il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, predispone un programma pluriennale straordinario di interventi per il triennio 2002-2004, al fine di realizzare infrastrutture ed impianti necessari allo sviluppo e all'ammodernamento delle strutture della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle capitanerie di porto, del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco", per la cui attuazione "può assumere impegni pluriennali corrispondenti alla durata dei finanziamenti". Per le finalità della norma sono autorizzati, intanto, limiti di impegno quindicennali, quantificati nell'importo per gli anni 2002-2004. Il programma straordinario di interventi per il triennio 2002-2004 è stato approvato con decreto interministeriale n.760/ES del 7.8.2003.

- che "in data 5.12.2003 è stato stipulato l'atto aggiuntivo n.10482 di rep., con il quale l'Amministrazione si è impegnata a corrispondere all'impresa appaltatrice dei lavori, entro ogni 30 marzo, una quota annuale, fissa e costante di € 282.311,00 per gli anni dal 2004 al 2017 ed una quota di € 301.780,02 già disponibile dall'esercizio finanziario 2003, sulla base di un impegno di spesa pluriennale di € 4.254.134,02 del Ministero delle infrastrutture e trasporti. Tali quote saranno corrisposte a fronte di stati di avanzamento dei lavori, IVA e spese anticipate per conto dell'Amministrazione per complessivi € 2.958.651,37 di cui € 2.358.749,36 per lavori, oneri di sicurezza ed IVA al 10%, nonché € 599.902,01 per somme a disposizione";
- che con D.P. 11.12.2003 n.62236 sono stati approvati il progetto esecutivo dei lavori, il contratto n.10208 di rep. (che nella parte dispositiva del decreto viene erroneamente indicato con il n.10028, errore che si trascina nel decreto ministeriale di impegno della spesa ed in atti successivi) e l'atto aggiuntivo n.10482 di rep..

Per quanto riguarda la spesa complessiva, lo stesso decreto attesta che ad essa si farà fronte con impegno sui fondi di finanziamento della L. n.166/2002 per € 4.254.134,02 (di cui € 301.780,02 in conto residui 2002 e, per il rimanente, con impegno pluriennale da disporsi per quote pari a € 282.311,00 esercizi 2003/2016) direttamente dal Dipartimento per le OO.PP. e per l'edilizia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre al pagamento del corrispettivo d'appalto si provvederà con le modalità fissate nel contratto per la quota maturata di € 301.780,02 esercizio 2003 e per le successive da corrispondersi per gli esercizi 2004/2017 a quote costanti fisse annuali di € 282.311,00.

Con il medesimo provvedimento, inoltre, si fa riserva di finanziare – con i fondi del cap.7341<sup>42</sup> programma triennale 2004/2007 – la residua somma di € 165.716,78 relativa alle somme a disposizione per imprevisti, se da sostenersi e si dispone, con riserva di futura utilizzazione, l'accantonamento di € 272.566,35 sulla previsione di stanziamento per l'intervento in questione, di cui al programma interministeriale di utilizzo dei fondi della L. n.166/2002;

- che con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n.1269/ES del 24.12.2003 è stato autorizzato l'impegno dell'annualità di € 301.780,00 con decorrenza dall'esercizio 2003 per 15 anni, per un importo complessivo pari a € 4.526.700,37 – cap. 7354 del bilancio del Ministero e disposto che all'impegno di

---

<sup>42</sup> Nella relazione del responsabile del procedimento del 3.12.2004 per la 2ª perizia di variante e suppletiva n.204 e nell'ordine di servizio n.2 il capitolo viene indicato con il n.7354.

- cui innanzi si farà fronte con la seconda annualità dei fondi autorizzati a partire dall'esercizio 2002 – cap.7354 es.fin. 2003 -, con accantonamento dall'importo dell'annualità indicata, a partire dalla 2<sup>a</sup> e per 14 anni, della quota parte pari a € 19.469,06 per una futura utilizzazione riguardante l'intervento in parola;
- che nel mese di aprile 2004 è stato redatto un progetto esecutivo di variante in linea tecnica per il recepimento delle disposizioni contenute nell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3274 del 20.3.2003<sup>43</sup> sul quale ha espresso parere favorevole, per quanto riguarda l'aspetto tecnico e normativo, il C.T.A. nella seduta del 22.4.2004 – voto n.4569;
  - che il Ministero dell'interno con nota n.3421/Sedi/80135 in data 10.2.2004 ha rappresentato l'esigenza di adeguare la sede alle nuove necessità derivanti dalla legge di riordino e di potenziamento dei VV.F., per cui si è reso necessario redigere il 2° progetto esecutivo di variante e suppletivo "al fine della valutazione economica delle opere di adeguamento strutturale già approvate ed in via di ultimazione", nonché per introdurre tutte le variazioni e le integrazioni necessarie per l'adeguamento alle necessità derivanti dalla legge di riordino e potenziamento dei VV.F.;
  - che i nuovi lavori hanno comportato un aumento di spesa di € 777.136,21 (da € 2.144.317,60 a € 2.921.453,81) pari al 36,24%, di cui il 5% ricade nella fattispecie dell'art.25, comma 3 della L. n.109/94, in quanto relativo al miglioramento dell'opera, mentre il 31,24% in quella dell'art.25, comma 1, lett.a), in quanto riferito a variazioni derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari in materia di "normativa strutturale antisismica", nonché di riordino e potenziamento del Corpo dei VV.F.;
  - che il C.T.A. ha espresso parere favorevole all'approvazione del 2° progetto esecutivo di variante e autorizzato l'esecuzione dei variati lavori nelle more del perfezionamento degli atti amministrativi contrattuali (voto n.412)<sup>44</sup>;
  - che all'impresa è stato ordinato, in data 13.4.2005, di eseguire i lavori previsti nel 2° progetto di variante e suppletivo fino alla concorrenza dell'importo per lavori al momento finanziato di € 2.260.267,06;
  - che in data 25.2.2005 l'impresa ha proceduto alla cessione di credito a favore di istituto bancario (atto n.64604 di rep.);

---

<sup>43</sup> Ordinanza relativa a "Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica".

<sup>44</sup> La data del voto viene indicata nell'ordine di servizio n.2 del 13.4.2005 in modo palesemente errato "09/412/2004": potrebbe essere quella del 09/12/2004 in quanto nell'aprile del 2004 vi era stato altro voto il n.4569 in precedenza richiamato.

- che sono stati certificati n.4 stati di avanzamento dei lavori (il quarto a tutto il 31.3.2005), dai quali emerge che i lavori sono stati consegnati in data 4.3.2004;
- che con decreto provveditoriale n.20464 del 19.4.2005 è stato disposto il pagamento della somma di € 282.447,17 quale 3<sup>a</sup> rata contrattuale, oltre ad € 136,17 quale residuo non corrisposto per la 2<sup>a</sup> rata a favore dell'Istituto bancario cessionario del credito e fatto riserva di disporre il pagamento a saldo, con le modalità previste dall'art.30 della legge n.166/2002, dal contratto e dall'atto aggiuntivo.

Da tutto quanto riferito, a parte la discordanza di dati identificativi di un medesimo atto o operazione riportati in documenti diversi come segnalato, l'omissione dell'invio di atti essenziali del procedimento (quali atto aggiuntivo, verbale di consegna dei lavori) la confusione nell'indicazione dei tempi di realizzazione dell'intervento (vedasi relazione per la 2<sup>a</sup> perizia di variante del 3.12.2004) e l'incompleta compilazione della scheda riassuntiva, che dovrebbe contenere tutti i dati disponibili fino al momento della trasmissione, va detto che, nel caso di specie non è rinvenibile la dichiarazione di indifferibilità ed urgenza dell'intervento prevista dall'art.33 della L. n.109/94, dichiarazione che non può esaurirsi in un'affermazione apodittica, ma che necessita di adeguata motivazione.

D'altra parte il riscontro delle date delle varie fasi e operazioni del procedimento descritto, a cominciare dal progetto del 2002 che, tra l'altro, costituisce una elaborazione rimodulata di un progetto previsto per un'area diversa dall'attuale, oltre ad evidenziare una progettazione che, per i motivi esposti, ha subito varianti ed integrazioni ravvicinate che avrebbero potuto essere coordinate, consente di escludere ogni ipotesi di indifferibilità ed urgenza dell'intervento stesso.

Per quel che riguarda la segretazione dell'opera, infine, valgono le osservazioni già espresse per i precedenti lavori.

➤ **Lavori di realizzazione del nuovo distaccamento VV.F. di Subiaco (Roma).**

Dagli atti si evince che:

- con D.P. n.9210/A del 30.11.98 è stato, tra l'altro, approvato l'incarico conferito a professionista per la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva dei lavori in argomento per un importo di £ 87.683.459 gravante sul cap. 8438 (ora 7346) in c/C. 1998;

- con D.P. n. 12683/98 del 31.12.98<sup>45</sup> è stato, tra l'altro, approvato il progetto esecutivo dei lavori risultato dell'importo complessivo di £ 2.201.726.319 (pari a € 1.137.096,75) di cui £ 1.646.072.000 (pari a € 850.125,24) per lavori netti, approvato il piano particellare di esproprio e disposto l'impegno di £ 2.114.042.840 (pari a € 1.091.812,01) sul cap. 8438 (ora 7346) in c/C. 1998 (nella relazione generale il capitolo viene indicato con il n.8158, così pure nelle premesse del D.D. Ministero dell'interno n.50 Sedi del 20.6.2003);
- con D.P. n. 2469/99 del 27.7.1999 è stato approvato e reso esecutivo il contratto n.8836 di rep., stipulato in data 22.4.99 con l'impresa che si è obbligata ad eseguire i lavori per l'importo di £ 1.646.072.000 (pari a € 850.125,24) al netto del ribasso del 9,10% (dalla relazione generale il ribasso risulta indicato nella misura del 24,870%, così pure nelle premesse del voto n.4057 in data 17.10.2002 del Comitato tecnico amministrativo);
- i lavori sono stati consegnati in data 7.2.2000 in concomitanza con l'occupazione d'urgenza dell'area privata; il relativo verbale è stato firmato con riserve dall'impresa a motivo della ritardata consegna, riserve respinte dal responsabile del procedimento con nota n.307 del 23.2.2000;
- successivamente all'avvio dei lavori l'impresa ha evidenziato l'impossibilità di ottemperare alle prescrizioni contrattuali a motivo della distanza del luogo di scarico del materiale terroso di risulta degli scavi dall'area di cantiere e chiesto una perizia di variante che tenesse conto dei maggiori oneri di smaltimento, una sospensione dei lavori e una proroga del tempo contrattuale, ottenendo la sola disponibilità alla redazione di una perizia di variante che tenesse conto del maggior onere per lo smaltimento del materiale terroso di risulta (nota n.664 del 21.4.2000 dell'ufficio a competenza statale per la provincia di Roma);
- l'Ufficio da ultimo richiamato, accertata l'effettiva impossibilità del cennato smaltimento entro un raggio di 5.000 metri dall'area di cantiere, con verbale del 29.5.2000 ha disposto la sospensione dei lavori a decorrere dal giorno 30 successivo nelle more dell'individuazione della più vicina discarica autorizzata e della redazione di una eventuale perizia di variante e suppletiva;
- il medesimo Ufficio con verbale del 12.10.2000 ha disposto la ripresa dei lavori limitatamente alle lavorazioni eseguibili in attesa della soluzione del problema relativo alla discarica, verbale sottoscritto con riserva dall'impresa con quantificazione della riserva stessa per un importo di £ 666.348.605 (€ 344.140,33);

---

<sup>45</sup> Nel voto n.4057 in data 17.10.2002 del C.T.A. il decreto è riportato con il n.12638.

- il Comando provinciale dei vigili del fuoco ha richiesto con nota n.3764 del 13.3.2001 "di rendere più dolce" la pendenza della rampa di accesso alla Caserma dalla strada statale;
- l'Ufficio a competenza statale per la provincia di Roma ha predisposto la perizia di variante generale - n.4470 del 5.4.2001 - con aumento di spesa dei lavori dell'importo complessivo di £ 2.580.809.951 (€ 1.332.877,10), che prevede i maggiori oneri per il trasporto a discarica dei materiali provenienti dallo scavo, nonché la modifica della pendenza della rampa;
- nell'ambito della cennata perizia generale di variante è stata redatta, nei limiti del finanziamento assentito, la perizia di variante di 1° stralcio n.4470/A del 5.4.2001 dell'importo complessivo di £ 2.201.726.319 (€ 1.137.096,75);
- le due perizie di variante, quella generale con aumento di spesa dell'importo complessivo di £ 2.580.809.951 e quella di primo stralcio dell'importo complessivo di £ 2.201.726.319 sono state approvate con D.P. n.7428/01 del 13.7.2001;
- l'impresa appaltatrice ha firmato senza riserve lo schema di atto aggiuntivo contenente, tra l'altro, una proroga di 180 giorni del termine contrattuale per l'esecuzione dei lavori, e rinunciato alle riserve fino al momento formulate;
- sono state riscontrate inadempienze dell'impresa appaltatrice rispetto ai termini contrattuali e, nonostante i richiami verbali e con ordini di servizio da parte della Direzione dei lavori, è stato accertato che le lavorazioni in cantiere erano sospese e che oltre ai ritardi accumulati l'area di cantiere risultava essere carente sotto il profilo della sicurezza, per cui con nota n.11159/B/01 del 27.11.2001, ai sensi e per gli effetti dell'art.119 del D.P.R. n.554/99 è stato chiesto all'impresa di presentare entro 15 giorni le proprie controdeduzioni in ordine agli addebiti mossi, con l'avvertenza che, nel caso di mancata o insoddisfacente risposta, si sarebbe proceduto alla risoluzione del contratto in danno all'impresa medesima;
- in assenza di controdeduzioni è stata attivata la procedura di rescissione, convocato il legale rappresentate dell'impresa al fine della redazione dello stato di consistenza delle opere eseguite, con la constatazione del fermo dei lavori e l'assenza di maestranze e mezzi d'opera nel cantiere;
- con raccomandata del 5.2.2002, l'impresa ha fatto presente di attraversare un critico momento congiunturale per forte esposizione bancaria a motivo dei mancati pagamenti di altri lavori appaltati e chiesto la risoluzione del contratto per mutuo consenso, rinunciando ad ogni pretesa, azione e ragione, con liberazione delle rispettive obbligazioni, richiesta condivisa dal responsabile del procedimento per evitare le lungaggini di un contenzioso ed il prolungamento dei

- tempi di realizzazione dell'opera, il quale ha proposto, oltre alla risoluzione del contratto stipulato il 22.4.1999, "l'adeguamento dell'attuale progetto alle nuove tariffe entrate in vigore dal 1° marzo 2002, l'avvio delle nuove procedure di affidamento dei lavori ad altra impresa e la conferma, per il nuovo appalto, degli incarichi relativi al collaudo statico, tecnico-amministrativo e di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione" ai professionisti già a suo tempo incaricati;
- l'atto di risoluzione consensuale del contratto, sottoscritto in data 5.3.2002 dal responsabile del procedimento e dall'impresa, è stato condiviso dal C.T.A. nell'adunanza del 14.3.2002 - voto n.3817 - che ha anche espresso parere favorevole alle altre proposte formulate dal responsabile del procedimento;
  - l'adeguamento del progetto esecutivo a seguito della risoluzione contrattuale e per recepire le modifiche richieste dal Ministero dell'interno, risultante dell'importo complessivo di € 2.627.181,51, ha ottenuto parere favorevole, con prescrizioni e raccomandazioni, all'approvazione da parte del C.T.A. - voto n.4057 del 17.10.2002 -;
  - con atto di intesa n.2822 Sedi del 14.11.2002 il Ministero dell'interno ha affidato al Provveditorato alle OO.PP. per il Lazio le funzioni di stazione appaltante per il completamento della nuova sede del distaccamento in argomento <sup>46</sup>, che ricade in zona sismica di 2ª categoria;
  - nella gara informale esperita in data 11 dicembre 2002 - verbale n.10053 di rep. - alla quale hanno partecipato n.10 imprese delle 15 invitate, è risultata aggiudicataria la società che ha offerto il ribasso del 10,38% sull'importo a base d'asta di € 1.828.210,43, di cui € 36.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso;
  - in data 21.2.2003 è stato stipulato il contratto n.10137 di rep. con la nuova impresa per l'importo netto di € 1.642.178,99, di cui € 36.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, nel quale, tra l'altro, viene stabilito che i lavori debbano essere ultimati in giorni 540, con decorrenza dalla data del verbale di consegna degli stessi, nonché una penale pari all'1‰ dell'importo netto dei lavori per ogni giorno di ritardo;
  - la consegna dei lavori è stata effettuata in via di urgenza e sotto le riserve di legge con verbale del 31.3.2003;
  - con D.P. n.29761/03, in data 11.6.2003: è stata disposta la risoluzione del contratto n.8866 di rep. stipulato il 22.4.1999, con effetti liberatori *ex nunc*

---

<sup>46</sup> Lo stesso atto d'intesa riguarda anche i lavori relativi all'edificio destinato al "Gruppo Sommozzatori", sito in via del Porto Fluviale - Roma e al "complesso dormitori" sito in Roma-Capannelle. Con esso, tra l'altro, l'Amministrazione dell'interno si impegna a garantire la copertura finanziaria, ad integrazione di quella già fornita dal Provveditorato, con i fondi stanziati della L. n.284/95 (v.note 34).

relativamente alle rispettive obbligazioni ancora da eseguire; è stato approvato in linea tecnica il progetto esecutivo dei lavori di realizzazione della nuova sede di servizio del distaccamento dei VV.F. in parola; è stato approvato e reso esecutivo il contratto n.10137 di rep. stipulato in data 21.2.2003 per l'importo netto di € 1.642.178,99 di cui € 36.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso e sono stati confermati gli impegni già disposti con i DD.PP. n.9210/A del 30.11.1998 e n.12683 del 31.12.98.

Nei "considerata" dell'indicato decreto, peraltro, si fa presente che alla complessiva spesa di € 2.556.810,68 può farsi fronte per € 1.137.096,75 (pari a £ 2.201.726.319) – ricomprendente la spesa di € 190.258,03 per lavori già eseguiti dall'impresa di cui al primo contratto – con i fondi già impegnati con i citati decreti del 1998 e per la rimanenza pari ad € 1.419.713,93 con i fondi del Ministero dell'interno giusta atto di intesa del 14.11.2002;

- con decreto dirigenziale del Ministero dell'interno n.50 Sedi, in data 20.6.2003, è stato approvato e reso esecutivo il contratto n.10137 di rep. del 21.2.2003 più volte citato, per l'importo di € 1.806.396,89 (IVA compresa), e impegnata la somma di € 1.490.085,00 sul cap.7302 – es.fin. 2003/res.2002.

La differenza della spesa, come ricordato nelle premesse dello stesso decreto e convenuto nell'atto di intesa, graverà sul bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio;

- in data 3.9.2004 i lavori sono stati sospesi, in attesa della redazione di una perizia di variante tecnica;
- la perizia di variante e suppletiva, redatta in data 24.11.2004, secondo quanto riferito nella relazione alla stessa, si è resa necessaria per recepire le nuove e diverse esigenze manifestate dal Dipartimento dei VV.F. dopo l'inizio dei lavori – da ultimo con nota n.3421 Sedi/80135 del 10.2.2004 – "a seguito dell'attuazione nel tempo delle leggi di riordino e potenziamento dei Vigili del fuoco"; la stessa perizia, peraltro, tiene conto sia delle osservazioni e raccomandazioni formulate sul progetto esecutivo aggiornato dal C.T.A. con il voto n.4057 del 17.10.2002, sia delle condizioni del terreno e del regime delle acque superficiali;
- detta perizia, dell'importo complessivo di € 3.150.000,00 è stata ritenuta meritevole di approvazione dal C.T.A. nell'adunanza del 29.11.2004 –voto n.101-, che ha anche ritenuto ammissibile il maggior tempo contrattuale di giorni 120 e condivisibile la richiesta del responsabile del procedimento per la prosecuzione dei lavori in variante e suppletivi nelle more della definizione dell'iter approvativo;
- i lavori sono stati ripresi in data 9.2.2005 a seguito della direttoriale di pari data, con la quale "si autorizza la consegna sotto riserva di legge dei lavori previsti

nella perizia di variante e suppletiva nei limiti dell'importo contrattuale assentito, nelle more del perfezionamento del rapporto contrattuale ...". Nel verbale di consegna viene anche precisato che l'ultimazione dei lavori dovrà avvenire entro il 26.6.2005;

- l'atto aggiuntivo è stato stipulato in data 15.2.2005 – rep.246 – per il maggior importo contrattuale di € 697.651,35 e la proroga di giorni 120 del termine contrattuale per l'ultimazione dei lavori, previsto in giorni 540.

Dell'importo complessivo del progetto, stimato in € 3.150.000,00, pertanto, quello netto dei lavori resta fissato € 2.339.830,34 comprensivo dei 36.000 euro, per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, mentre rimane confermato in € 1.642.178,99 quello dell'affidamento, limitato alla fase esecutiva finanziata.

Nell'atto aggiuntivo, infatti, le parti "si danno concordemente atto sin d'ora che la restante fase esecutiva a completamento dell'intervento, in relazione alle successive assegnazioni finanziarie, sarà formalizzata con appositi atti aggiuntivi, agli stessi patti, prezzi e condizioni" dell'atto stipulato;

- sono stati certificati ed effettuati pagamenti per stati di avanzamento lavori;
- con nota del S.I.I.T. n.8004/05, in data 14.2.2005, diretta al Ministero dell'interno, di precisazione sui pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori, si dà atto che l'avanzamento ha raggiunto il 90% circa del totale.

Dal quadro operativo appena delineato appare evidente l'assenza totale delle condizioni richieste per il ricorso alla deroga delle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei lavori: agli atti, oltretutto, non si rinviene né una dichiarazione motivata dell'urgenza ed indifferibilità dell'opera, né il provvedimento del Ministro dell'interno di segretazione dell'intervento.

D'altronde parlare di urgenza ed indifferibilità di un'opera iniziata nel 1998 ed ancora in corso nel 2005 (per la quale nel secondo nuovo contratto del febbraio 2003 erano previsti gg.540 per l'esecuzione) sarebbe un non senso. Né può valere a questi fini la consegna urgente dei lavori effettuata con verbale del 31.3.2003, nel quale, peraltro, la dichiarazione finale sull'intesa "che il pagamento della prima rata di acconto non potrà essere effettuato se non sia stato registrato alla Corte dei conti il decreto di approvazione del progetto esecutivo riguardante il presente appalto ...." ingenera perplessità.

Con riguardo alla segretazione, invece, nulla risulta con riferimento al primo appalto, mentre, per il secondo, tracce sull'argomento si trovano nei "considerata" del voto n.4057 in data 17.10.2002 del C.T.A., laddove si dice che

“ricorrendo le particolari misure di sicurezza e riservatezza dei luoghi è giustificato il ricorso a gara da esperire in ossequio alle disposizioni dell’art.33 della legge n.109/94 e successivo regolamento approvato con D.P.R. n.554/99” e nelle premesse del decreto del Ministero dell’interno n.50 Sedi del 20.6.2003, dove viene richiamata la nota n.2790 del 12.11.2002, con la quale l’Amministrazione usuaria “richiede al competente Provveditorato alle OO.PP. che i lavori siano realizzati da imprese di fiducia che abbiano i requisiti della riservatezza e della affidabilità, ai sensi dell’art.33 della L. n.109/94”.

In ordine all’aspetto gestionale, poi, va evidenziato che effetti negativi sullo stesso hanno avuto sia la mancata conoscenza della situazione economica dell’impresa aggiudicatrice del primo appalto, la quale, peraltro, avrebbe dovuto conoscere sin dal momento dell’offerta del ribasso nella partecipazione alla gara le spese cui andava incontro per il trasporto in discarica del materiale terroso di risulta degli scavi, sia la piuttosto lunga interruzione dei lavori in vista della risoluzione del contratto.

Ulteriori effetti sono da connettersi ai tempi per l’aggiornamento del progetto esecutivo e lo svolgimento della nuova gara di appalto, nonché a quelli delle sospensioni per la redazione delle perizie di variante e suppletive, il tutto con conseguenti ritardi su tempi e costi di realizzazione dell’opera.

A proposito delle perizie di variante, poi, va sottolineato che l’ultima è stata redatta il 24.11.2004, dopo la sospensione dei lavori in data 3.9.2004, a 18 giorni dalla scadenza del termine contrattuale, per recepire le richieste avanzate dal Dipartimento dei VV.F., da ultimo con la nota del 10.2.2004, nonché le osservazioni e raccomandazioni formulate sul progetto esecutivo aggiornato dal C.T.A. più di due anni prima, ovvero con il voto n.4057 del 17.10.2002.

A questo si aggiunga, poi, che l’esecuzione dei variati lavori per il maggiore importo di € 697.651,35, oggetto della perizia – dovuta, si legge nella relazione alla stessa, a “circostanze sopravvenute all’appalto, imprevedute ed imprevedibili al momento della redazione del progetto esecutivo aggiornato” e determinata “da cause di forza maggiore e riconducibili alle fattispecie di cui all’art.25, comma 1, lettere a), b) e b-bis) della L. n.109/94 e s.m. e i.” – in mancanza della copertura finanziaria viene rinviata e, sempre in base alla cennata relazione “potrà gravare sui capitoli di spesa degli esercizi finanziari futuri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti” tant’è che l’importo dell’affidamento dei lavori viene limitato a € 1.642.178,99, corrispondente a quello della fase esecutiva finanziata, con conseguente accordo tra le parti sulla restante fase

esecutiva a completamento dell'intervento, come riportato nello specificato atto aggiuntivo n.246 del 15.2.2005.

➤ **Lavori di realizzazione della nuova sede centrale del Comando provinciale dei VV.F. di Viterbo.**

Dell'intervento sopra indicato sono stati trasmessi soltanto i seguenti documenti:

- relazione generale relativa al progetto architettonico definitivo;
- computi metrici estimativi riguardanti il progetto architettonico definitivo, il progetto strutturale definitivo, il progetto impianti meccanici e il progetto impianti elettrici;
- l'assonometria;
- l'elenco degli elaborati di progetto;
- il voto n.4443 – adunanza del 4.12.2003 – del C.T.A.;
- la scheda, senza data, firmata dal responsabile del procedimento.

Dall'esame dei medesimi non si hanno indicazioni specifiche in ordine alla certificazione dell'urgenza ed indifferibilità dell'intervento, né della dichiarazione di segretezza dello stesso da parte del Ministro dell'interno.

Solo dal voto n.4443 del C.T.A. risulta che il Ministero dell'interno con nota n.31755 Sedi/89335 dell'11.12.2002, ha comunicato al Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio che "l'opera è da assoggettare alle particolari misure di sicurezza previste dall'art.82 del D.P.R. n.554/99 per gli interventi da eseguirsi con speciali misure di sicurezza", per gli stessi motivi indicati per gli altri interventi.

Dallo stesso voto, con il quale è stato espresso il parere che il progetto definitivo all'esame, dell'importo complessivo di € 8.150.000,00 sia meritevole di approvazione con prescrizioni e raccomandazioni e che sia condivisibile la proposta del responsabile del procedimento del ricorso alla procedura di "appalto integrato", si evince: che il Provveditorato alle OO.PP. interessato ha conferito l'incarico della progettazione definitiva dei lavori a professionista esterno; che Viterbo è considerata zona sismica "3" nella nuova classificazione di cui all'ordinanza del P.C.M. n.3274 del 20.3.2003; che per l'esecuzione dell'opera sono previsti mesi 30 con l'uno per mille di penale dell'importo netto contrattuale per ogni giorno di ritardo.

Dalla scheda allegata si rilevano i seguenti altri dati:

- gara informale in data 28.10.2004 con annotazione a lato della L. n.166/02;

ditte invitate n.15; offerenti n.7 (verbale di gara n.67 del 28.10.2004);

- contratto stipulato in data 22.3.2005 – rep. n.290 -, importo netto “comprensivo degli oneri finanziari” € 739.500,00 x 15 anni; oneri per la sicurezza € 131.587,95; oneri progettazione € 91.233,60; tempo contrattuale 30 mesi.

Da accertamenti effettuati, con riferimento al programma pluriennale straordinario di interventi previsto dall’art.30 della L.1° agosto 2002, n.166, è risultato che è pervenuto alla Corte, tra gli altri, il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per le opere pubbliche e per l’edilizia – Direzione generale per l’edilizia statale e per gli interventi speciali – div.II – rep. n.B3/2/3470 del 29.12.2005 dal quale risulta:

- che l’intervento in parola è stato ammesso al finanziamento con i fondi stanziati per l’attuazione del cennato programma pluriennale;
- che il progetto definitivo è stato approvato con decreto del S.I.I.T. per il Lazio, l’Abruzzo e la Sardegna e trasmesso con nota alla nominata Direzione generale per i conseguenti impegni di spesa;
- che il citato contratto con il quadro economico di spesa nell’ammontare complessivo di € 11.110.368,00 è stato approvato dal predetto S.I.I.T. con D.D. n.52916 del 25.10.2005.
- che alla menzionata spesa posta a carico del finanziamento sul cap.7354 si farà fronte con una quota annuale pari a € 740.691,20 per 15 anni a partire dall’esercizio 2005.

Nella parte dispositiva del medesimo provvedimento, poi, oltre all’autorizzazione dell’impegno dell’annualità di € 740.691,20 con decorrenza dall’esercizio 2005 per 15 anni per l’importo complessivo di € 11.110.368,00, cui si farà fronte con la seconda annualità dei fondi autorizzati a partire dall’esercizio 2004, viene stabilito che dalla rata annuale, a partire dalla prima e per 15 anni, è accantonata una quota parte pari ad € 1.191,20 per una futura utilizzazione riguardante l’intervento di cui trattasi.

Anche per questi lavori, per i quali gli elementi sono stati desunti da documentazione non specifica, valgono, per quanto riguarda l’urgenza ed indifferibilità, nonché la segretezza degli stessi, le considerazioni svolte per i precedenti interventi.

### 5.3 Ministero dell'interno

Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale

#### Ministero della difesa

Comando generale dell'Arma dei carabinieri

#### ➤ **Lavori di costruzione della nuova scuola Marescialli dei carabinieri in FIRENZE – Località Piana di Castello – Lott. A e B.**

##### **A – I<sup>a</sup> aggiudicazione (anno 2001)**

Con protocollo d'intesa stipulato il 25.6.1997 e successiva nota integrativa – prot.1371 del 5.10.2001 – tra il Ministero dell'interno, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri ed il Ministero dei LL.PP., la Direzione generale per l'edilizia statale (Diges) di quest'ultimo dicastero ebbe l'incarico di realizzare i lavori in oggetto indicati.

I lavori di costruzione distinti in due lotti, lotto "A" – poli 1, 2, 3 – e lotto "B" – polo 4-, furono aggiudicati a seguito di gare separate di licitazione privata alla stessa A.T.I. verbali nn.2858 e 2859 di rep. del 20.6.2001 per i complessivi importi di:

Lotto A- £ 327.613.531.250 (€ 169.198.268,44), comprendente £ 325.255.051.250 (€ 167.980.215,18) per lavori, al netto dell'offerta e accettato ribasso dello 0,12% e £ 2.358.480.000 (€ 1.218.053,26) per costi ex D.L.vo n.494/96;

Lotto B- £ 40.697.368.925 (€ 21.018.436,95), comprendente £ 40.222.368.925 (20.773.119,92) per lavori <sup>47</sup>, al netto dell'offerta e accettato ribasso dello 0,12% e £ 475.000.000 (€ 245.317,02) per costi ex D.L.vo n.494/96.

L'aggiudicazione definitiva venne disposta con DD.MM. nn. 1440 (per il lotto A) e 1439 (per il lotto B) del 28.9.2001, mentre i rispettivi contratti, stipulati in data 8.10.2001 – rep. nn.2889 e 2890 – furono approvati con decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nn.2121 e 2122 del 28.12.2001.

Con gli indicati decreti, poi, oltre all'approvazione dei quadri economici definitivi dei lavori comportanti una spesa complessiva di £ 402.565.447.103 (€ 207.907.702,49) per il lotto A e di £ 53.434.552.897 (€ 27.596.643,50) per il lotto B, fu disposto che all'impegno della spesa di cui ai quadri economici si sarebbe

<sup>47</sup> Importo erroneamente indicato nel contratto in £ 40.222.368.525.

provveduto con separati provvedimenti e che la stessa, per il 1° lotto, sarebbe stata posta a carico, quanto a £ 391.903.799.501 (€ 202.401.421,03), dei fondi recati dalla L. n.217/92<sup>48</sup> messi a disposizione dal Ministero dell'interno secondo il protocollo d'intesa del 1997 e successiva nota integrativa, quanto a £ 10.561.647.502 (€ 5.454.635,71), dei fondi del cap.8152 (ex 8405) del bilancio del Ministero decretante<sup>49</sup>, mentre per il 2° lotto, a carico dei fondi di cui alla citata legge n.217 per l'importo di £ 49.696.200.399 (€ 25.665.945,95) e del cap. 8152 (ex 8405) del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'importo di £ 3.738.352.498 (€ 1.930.697,55).

I tempi contrattuali previsti per l'esecuzione dei lavori sono di gg. 1825 per il lotto A e 1095 per il lotto B, con le penali pecuniarie, in caso di ritardo, stabilite dall'art.18 del Capitolato speciale d'appalto (parte generale).

I medesimi decreti furono trasmessi al competente ufficio di controllo di questa Corte per la registrazione.

L'"iter" del controllo<sup>50</sup>, però, ebbe a concludersi con la deliberazione di massima della Sezione centrale di controllo di legittimità n.11/2002/P dell'11.4.2002 "di non luogo a pronuncia" per non assoggettabilità dei provvedimenti al controllo preventivo.

Anche il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale - con decreti dirigenziali nn.47 e 48 del 7 marzo 2002<sup>51</sup> procedette all'approvazione dei contratti nn.2889 e 2890 di rep. stipulati in data 8 ottobre 2001.

<sup>48</sup> La L. 28.2.1992, n.217, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18.2.1992, n.9, successivamente modificata dalla L. 22.11.1994, n.644, reca: "disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle Forze di polizia...".

<sup>49</sup> La somma degli importi di £ 391.903.799.501 e di £ 10.561.647.502, indicati nell'art.3 del decreto n.2121, è uguale a £ 402.465.447.003, ossia inferiore di £ 100.000.100 all'ammontare della spesa complessiva di £ 402.565.447.103, riportata come quella del quadro economico ed approvata con l'art.2 del decreto medesimo. Inoltre la conversione in Euro di £ 10.561.647.502 riportata all'art.3 dello stesso decreto risulta palesemente errata, essendo uguale ad € 5.454.635,70 e non ad € 545.635,71.

<sup>50</sup> L'Ufficio di controllo sui Ministeri delle infrastrutture ed assetto del territorio, nella considerazione: a) che le opere risultavano essere state segretate ai sensi dell'art.33 della L. n.109/1994, con decreto del Ministro della difesa del 26 marzo 1998; b) che erano state seguite le ordinarie procedure di gara disciplinate dalla normativa comunitaria e c) che non avevano trovato applicazione le norme derogatorie di cui al regolamento di attuazione della menzionata L. n.109, in quanto i bandi di gara erano stati pubblicati il 25.7.2000, ovvero tre giorni prima della data di entrata in vigore del medesimo regolamento, ritenne, per le perplessità insorte sul tipo di controllo da esercitare nel caso di specie, di dover deferire la questione alla Sezione centrale di controllo di legittimità per la pronuncia di massima.

La Sezione, nell'adunanza congiunta (I e II Collegio) dell'11.4.2002 - Deliberazione n.11/2002/P -, a seguito di una ricostruzione e interpretazione logico-sistematica delle norme, affermò che "in presenza di opere segretate, ai sensi dell'art.33 della legge quadro sui lavori pubblici, indipendentemente dall'ammontare dei lavori e dalle procedure di aggiudicazione seguite, non abbia ingresso il controllo preventivo di legittimità di cui alla legge n.20/1994, art.3, comma 1, lett.g)", per cui ebbe a concludere con un "non luogo a pronuncia" per non assoggettabilità dei provvedimenti al controllo preventivo.

<sup>51</sup> Tali decreti risultano registrati alla Corte dei conti (Ministeri istituzionali - interno-) il 16.7.2002.

Con il decreto n.47 (per il Lotto A) fu disposto che la spesa complessiva di € 202.401.421,08 IVA compresa, di cui € 186.118.095,29 per lavori e € 16.283.325,79 per somme a disposizione, gravasse sul cap.7401 – finanziamento L. n.448/98 tranne 1999- esercizi finanziari 1999-2013, mentre con il decreto n.48 (per il Lotto B) che la spesa complessiva di € 25.402.885,24 IVA compresa, di cui € 23.120.280,65 per lavori e € 2.282.604,59 per somme a disposizione (che non coincidono con quelle indicate per l'importo di € 6.578.206,55 nel decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n.2122 del 28.12.2001), da imputare sempre al cap. 7401 – finanziamento L. n.448/98 tranne 2000 – avesse come riferimento gli esercizi finanziari 2000-2014.

I lavori, infatti, secondo quanto risulta dai menzionati decreti, rientrano nel programma pluriennale di interventi di cui all'art.8 della legge 28.2.1992, n. 217 predisposto con decreto del Ministro dell'interno, per la cui attuazione l'Amministrazione può assumere impegni pluriennali corrispondenti alle rate di ammortamento delle quote capitale ed interessi<sup>52</sup>.

#### **B – Il contenzioso**

Successivamente , l'Ufficio di controllo di legittimità su atti dei Ministeri delle infrastrutture e assetto del territorio – che già aveva trasmesso gli atti su cui si è riferito – ha fatto pervenire copia del decreto n.B3/2/263 del 4 febbraio 2004, con il quale è stato approvato e reso esecutivo l'atto di transazione stipulato il 30.1.2004 fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Società appaltatrice dei lavori per l'importo onnicomprensivo di € 12.650.000,00 oltre IVA, con tutta una serie di documentazione attinente a detto atto transattivo.

All'impegno e pagamento della menzionata somma – a carico delle risorse del cap. 7341, esercizio finanziario 2004 – si sarebbe proceduto con successivo provvedimento.

I fatti che hanno portato alla stipula di detto atto transattivo, in base alla documentazione disponibile – dalla quale, peraltro, si evince che le gare per l'affidamento dei lavori in parola (lotti A e B) furono bandite con pubblicazione nel foglio delle inserzioni n.172 della G.U.R.I. del 25 luglio 2000 e che unico fu l'offerente – possono essere così sinteticamente riassunti:

---

<sup>52</sup> Per gli interventi in esame, sempre secondo i decreti nn.47 e 48, non è prevista la corresponsione di interessi "in quanto l'impresa aggiudicataria si farà carico degli oneri finanziari collegati al differimento dei pagamenti dei lavori fino al 15° anno a decorrere dall'esercizio finanziario di partenza, essendo gli stessi oneri ricompresi e compensati nell'ambito dei prezzi che costituiranno l'importo totale a corpo dei lavori oggetto dell'appalto".

- con verbale in data 11 ottobre 2001<sup>53</sup> e con riferimento al lotto A dei lavori fu consegnata all'appaltatore l'area di sedime, al fine di consentirgli di "predisporre tutte le necessarie verifiche, misurazioni ed adempimenti preliminari, nonché l'impianto di cantiere...";
- con verbale in data 2.9.2002, a seguito di richiesta del responsabile del procedimento, l'area di sedime di cui sopra veniva riconsegnata all'Amministrazione appaltante da parte dell'impresa appaltatrice. Detta riconsegna trova la sua motivazione nel fatto che il "Rep.B.C.M." di Padova, interpellato dal responsabile del procedimento, con nota n.2284/06 del 18 aprile 2002 aveva ritenuto insufficienti le opere di bonifica da ordigni esplosivi effettuate a suo tempo durante la redazione del progetto. Peraltro, che la specifica campagna di bonifica, condotta nel 1998 e limitata alla profondità di un metro, rivelò la possibilità di presenza di ordigni sotto tale quota, emerge già dal carteggio in atti, che evidenzia anche, in ordine alla consegna e riconsegna dell'area di cui sopra, che non vi fu alcuna consegna dei lavori, nel senso tipico previsto dalla legge, ma soltanto una mera consegna delle aree per consentire una pubblica cerimonia;
- con note nn. RM273 e 274 del 26 novembre 2002 dello stesso contenuto, relative, rispettivamente, ai lotti A e B, la Società appaltatrice dei lavori, nel denunciare il grave ritardo nella consegna dei lavori in violazione di precise disposizioni normative<sup>54</sup>, ritardo "per fatti riconducibili in via esclusiva" all'Amministrazione appaltante, ed evidenziando le gravi conseguenze sotto l'aspetto della lievitazione dei costi sulla prestazione da fornire, nonché i "disagi e i pregiudizi che sul piano della pianificazione dell'attività imprenditoriale" è costretta a subire, fa presente di ritenere a tutti gli effetti risolti, per inadempimento, i contratti stipulati l'8.10.2001 ai sensi dell'art.1453 c.c. o comunque ai sensi dell'art.1467 c.c. e di voler chiedere alla competente autorità giurisdizionale pronuncia in tal senso ed ogni altra consequenziale pronuncia in ordine ai danni subiti;
- con nota n.989 del 3.12.2002 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per contro, ha dichiarato di non accogliere le istanze avanzate con le note RM273 e RM274 citate e confermato la consegna dei lavori per il giorno 6 dicembre 2002, come già comunicato con le note nn.117 e 118 in data 25 novembre 2002 del responsabile del procedimento;

---

<sup>53</sup> Verbale che, tra l'altro, riporta dati errati sia in ordine alla data di stipula del contratto che di quella di approvazione dello stesso.

<sup>54</sup> L'art. 129, comma 2, del D.P.R. n.554/99 prevede che, per le amministrazioni statali, "la consegna dei lavori deve avvenire non oltre 45 giorni dalla data di registrazione alla Corte dei conti del decreto di approvazione del contratto, e non oltre 45 gg. dalla data di approvazione del contratto quando la registrazione della Corte dei conti non è richiesta per legge..."

- il 6 dicembre la società appaltatrice non si è presentata per la consegna dei lavori, così pure alla nuova data del 19 dicembre 2002 fissata con note nn.141 e 142 del 12 e 13 dicembre del direttore dei lavori;
- con lettera raccomandata del 4 dicembre 2002 la società appaltatrice (che si rammenta essere una A.T.I.), dopo aver ricordato fatti e omissioni da parte dell'Amministrazione, ha ribadito di ritenere i contratti definitivamente ed irrevocabilmente risolti e, pertanto, inefficace nei propri confronti "qualsiasi attività connessa con il perfezionamento della consegna dei lavori (per di più parziale) cui si vorrebbe dar luogo a distanza di oltre 17 mesi dall'aggiudicazione dell'appalto". Tra i fatti imputabili alla esclusiva responsabilità dell'Amministrazione la Società indica anche quello di non aver messo a base di gara un progetto eseguibile: quello di gara, secondo la Società, era "sfornito della preventiva bonifica bellica e di una serie di altri elementi attinenti alla individuazione e alla libertà delle aree";
- in data 20 dicembre 2002 l'A.T.I., con domanda di arbitrato<sup>55</sup> rivolta alla Camera arbitrale per i lavori pubblici, nel ribadire quanto già fatto presente nella varia corrispondenza con il Ministero appaltante, ha chiesto che il Collegio arbitrale si pronunciasse su i seguenti quesiti:
  - 1) se i contratti in argomento siano da considerarsi risolti per inadempimento del Ministero committente ai sensi dell'art.1453 c.c.;
  - 2) in via subordinata al quesito precedente, se i contratti "siano invalidi ai sensi dell'art.1418 c.c. (cause di nullità del contratto) e con gli effetti dell'art.1338 (conoscenza delle cause di invalidità), per aver il Ministero posto a base di gara un progetto privo delle indagini ed autorizzazioni prescritte dalla vigente normativa, di carattere cogente in materia di lavori pubblici...;
  - 3) in via subordinata ai precedenti quesiti, se i contratti "siano da ritenere risolti per eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione, ai sensi dell'art.1467 c.c.(contratto con prestazioni corrispettive), con gli effetti di cui all'art.1458 c.c. (effetti della risoluzione)".

L'A.T.I. ha, poi, chiesto che il Collegio, nel caso di accoglimento delle domande di cui ai quesiti 1 o 2, condanni l'Amministrazione "al pagamento dei seguenti importi o di quelli diversi ritenuti di giustizia, oltre rivalutazione ed interessi:

- a) € 19.021.670,00 a titolo di mancato utile sui due contratti non eseguiti;

---

<sup>55</sup>La copia di cui si dispone è mancante della pag.6.

- b) € 492.000,00 per prestazioni eseguite e spese sostenute relativamente al lotto A, a seguito della consegna delle aree”;
- nel caso di accoglimento della domanda di cui al quesito sub 3), condanni l’Amministrazione al pagamento della somma indicata alla lett.b), ai sensi dell’art.1458 c.c.; condanni, in ogni caso, il Ministero al pagamento degli onorari degli arbitri, delle spese di funzionamento del Collegio, nonché degli onorari, competenze e spese di difesa;
- con note del 15.1.2003 n.172 e n.173, dirette, la prima, all’Avvocatura generale dello Stato, la seconda all’avv. dell’A.T.I., all’impresa mandataria e all’Avvocatura generale dello Stato, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha dichiarato di escludere la competenza arbitrale per la definizione della controversia insorta sui lavori in argomento. La stessa esclusione è stata successivamente dichiarata dall’Avvocatura generale dello Stato con atto CT/375/03, notificato il 21 gennaio 2003, con la motivazione, secondo quanto risulta dall’ “atto di rigetto di declinatoria di competenza arbitrale” dell’A.T.I. in data 13.2.2003, che “trattandosi di contratto inderogabilmente assoggettato, quanto alla definizione delle controversie, alla disciplina vigente prima dell’entrata in vigore del D.P.R. n.554/1999 e quindi – a parte l’eventuale devoluzione alla Camera arbitrale per i lavori pubblici – sussiste comunque la facoltà di rifiutare la competenza arbitrale”;
  - con il citato “atto di rigetto di declinatoria di competenza arbitrale”, l’A.T.I., dopo aver evidenziato il contrasto tra il capitolato speciale posto a base di gara, che all’art.27 stabiliva la competenza del giudice ordinario e l’art.9 dei due contratti, secondo i quali “la definizione delle controversie è attribuita ad un arbitro, ai sensi delle norme del titolo VIII del libro IV del codice di procedura civile”, nonché la prevalenza delle norme del contratto su quelle del capitolato speciale, come inequivocabilmente stabilito dall’art.6 del capitolato medesimo e fatto alcune considerazioni sull’applicabilità di norme di legge e regolamentari, ha eccepito formalmente la totale inefficacia delle declinatorie di competenza arbitrale e dato atto del proseguimento della intrapresa procedura per la definizione della controversia;
  - con nota n.285/es del 4 marzo 2003 diretta all’Avvocatura generale dello Stato e alla Camera arbitrale presso l’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, il Ministero appaltante ha confermato la esclusione della competenza arbitrale opponendosi all’atto di rigetto di cui al punto precedente, del quale non condivide le affermazioni dell’impresa dettate da un’ “equivoca interpretazione di atti e comportamenti” dell’Amministrazione. A tale riguardo, pertanto, viene chiesto all’Avvocatura generale di opporsi al richiamato atto di rigetto e alla Camera

arbitrale "di sospendere il procedimento in attesa degli effetti dell'opposizione al rigetto della declinatoria della domanda arbitrale a cura dell'Avvocatura generale dello Stato";

- successivamente alla domanda di arbitrato si sono svolte delle trattative finalizzate alla composizione bonaria della vertenza, onde evitare il ripetersi delle operazioni di appalto che avrebbero comportato l'aggravio di oneri per l'erario ed il ritardo nella realizzazione dell'opera, aggravio "determinato dalla necessità di ripetere - previa rielaborazione del progetto dovuta all'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n.109 e s.m. - le operazioni di gara e dal conseguente differimento della realizzazione dell'opera". A seguito delle riunioni congiunte tenutesi con le imprese (componenti dell'A.T.I.), nelle quali le parti hanno ribadito le proprie posizioni, con nota AP/47/AA del 17.2.2003 l'impresa appaltatrice, dando corso all'invito formulatole nella riunione del 4 febbraio 2003, ha prodotto la propria richiesta economica che tiene conto di due dati: il primo, riferito all'incremento dell'indice Istat relativo al costo di costruzione dei fabbricati residenziali, il secondo, riferito al costo di acquisizione sul mercato dei fornitori delle materie necessarie all'esecuzione dell'appalto. Quanto al primo dato, l'incremento dei costi per i due appalti viene indicato in £ 26.477.829.636 (€ 13.674.657,80), quanto al secondo dato in £ 32.920.465.389 (€ 17.002.001,50), per un totale di £ 59.398.295.025 (€ 30.676.659,30). Alla menzionata nota sono state allegate le tabelle relative agli indici Istat marzo 2001 - marzo 2003 e agli incrementi relativi ai lotti A e B.

L'Amministrazione, come risulta dalla relazione del responsabile del procedimento per la richiesta del parere all'Avvocatura generale dello Stato (trasmessa con nota n.1085 del 1° luglio 2003), ha ritenuto la pretesa dell'impresa troppo onerosa per un duplice ordine di motivi: il primo, "che esclude l'ipotesi che sia dovuto ogni ristoro degli oneri sostenuti per cause inflattive", in quanto incompatibile con la vigente disciplina che esclude la revisione prezzi d'appalto e riforma il risarcimento in caso di lievitazione dei prezzi superiore ad un certo livello ("delta normato"), il secondo, "che presuppone l'onere, a carico delle imprese, di provare gli elementi che concorrono a formare tali maggiori costi".

Sempre secondo l'Amministrazione, poi, va tenuto presente che, "quand'anche trovasse luogo l'istituto dell'eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione, esso incontra il limite dell'alea normale del contratto che sostanzia in altro modo il naturale rischio d'impresa".

Le valutazioni che precedono, sottoposte alle imprese, hanno consentito di maturare ulteriore ipotesi di composizione della vertenza e, cioè, "che le imprese avrebbero dovuto accollarsi il solo maggior onere sopravvenuto della prestazione contenuto nei termini del giusto procedimento che, riferito all'affidamento dei lavori in parola si poteva concludere entro il mese di settembre/ottobre 2001".

In definitiva, sempre in base alla relazione citata, anche a voler considerare l'indice del costo di costruzione dei fabbricati residenziali, il maggior onere che potrebbe riconoscersi, al solo fine di comporre bonariamente la vertenza, "sarebbe quello contenuto nella maggiorazione dei costi intervenuta nel periodo che intercorre tra ottobre 2001 (mese della stipula dei contratti) e dicembre 2002 (prima data fissata per la consegna dei lavori)", con una limitazione dell'incremento dei costi al +4,31%, rispetto al 7,189% indicato dalle imprese, per un importo di € 8.195.000,00 oltre IVA.

Risulta ancora che ulteriori richieste sono state avanzate dalle imprese durante le trattative preliminari alla definizione della piattaforma transattiva: in particolare, esse sollevano "la questione dell'assenza della previsione del quadro infrastrutturale dell'area su cui dovrà insistere l'opera", previsione che avrebbe dovuto realizzarsi a cura del Comune di Firenze e del Consorzio "Castello", ma la progettazione dello stesso, così come prevista nell'accordo di programma anche a seguito della pubblicazione del "Piano stralcio assetto idrogeologico", adottato dal Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Arno nella seduta del 1° agosto 2002, risulta ancora indefinita.

Nella convenzione urbanistica attuativa del 31 gennaio 2000 tra il Comune di Firenze ed il Consorzio "Castello", facente parte integrante dell'accordo di programma (sempre dalla relazione per la richiesta del parere dell'Avvocatura generale), quest'ultimo si impegnavo a predisporre entro 12 mesi (gennaio 2001) i progetti definitivi delle opere di urbanizzazione del comprensorio.

Il mancato rispetto dei termini, non prevedibile al momento del contratto, sostengono le imprese, "renderebbe più complessa l'elaborazione della progettazione cantieristica segnatamente per le opere propedeutiche all'avvio dei cantieri e delle reti impiantistiche, tra cui la programmazione e realizzazione delle opere di salvaguardia idraulica e delle opere fognarie sia provvisorie che definitive tali da assicurare il coordinamento con la messa in sicurezza idraulica del comprensorio".

A questo si aggiunga l'evidenziata necessità, da parte degli organi territorialmente competenti, "di attivare in via propedeutica alcune lavorazioni comprese nell'appalto fra cui la realizzazione del lato nord della viabilità e lo

spostamento di alcuni sottoservizi con conseguente immediata elaborazione dei relativi progetti cantieristici”.

Le obiezioni sollevate dalle imprese, “che non si prestano ad una immediata valutazione economica”, pur non disconoscendosi l’ipotesi di una maggiorazione dei costi riferibile a tali circostanze, che comunque non impediscono la possibilità di consegnare, quand’anche parzialmente, i lavori affidati, hanno indotto, al fine della composizione bonaria della vertenza insorta, a riconoscere alle imprese un ulteriore importo forfetario massimo di € 4.455.000,00, da aggiungersi al precedente già indicato di € 8.195.000,00 per un totale di € 12.650.000,00;

- con nota n.2951/03 del 28.7.2003 (raccomandata A.R. anticipata via fax)<sup>56</sup>, intanto, l’impresa mandataria comunicava al Ministero appaltante ed al responsabile del procedimento il dichiarato fallimento della società mandante da parte del Tribunale de l’Aquila (sentenza depositata in data 16.6.2003);
- con riferimento alla sopraindicata nota, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con lettera del 30 dicembre 2003 – prot.2811 -, faceva presente alla stessa società che, a mente dell’art.94 del D.P.R. 21.12.1999, n.554, non avendo indicato alcuna altra impresa subentrante alla società fallita, era tenuta alla esecuzione diretta della quota dei lavori già in capo a quest’ultima. Con la stessa lettera e con specifico riferimento al fallimento, chiedeva di conoscere “le necessarie modificazioni della configurazione societaria del Consorzio Castello all’uopo costituito”.

### **C – L’atto di transazione**

In data 30.1.2004 si perveniva, così, alla stipula dell’atto di transazione approvato, come già riferito, con il decreto B3/2/263 in data 4 febbraio 2004.

Con tale atto, premesso un sintetico richiamo dei vari fatti dianzi riferiti, rilevato che il progetto dei lavori “continuava, salvo fatti imprevedibili, ad essere ritenuto eseguibile” e fatto presente che le determinazioni relative all’ammontare della somma transatta – prese a seguito del parere che si era ritenuto di richiedere all’Avvocatura generale dello Stato – “hanno natura parametrica al solo fine di definire le concessioni transattive”, per cui l’importo onnicomprensivo determinato “non inciderà sulle eventuali varianti progettuali per le quali si farà riferimento ai prezzi ed alle percentuali di lavorazioni già allegate al progetto originario”, è stato riconosciuto all’A.T.I. aggiudicataria (esclusa la società fallita) l’importo onnicomprensivo di € 12.650.000,00 (oltre IVA se dovuta) “a saldo e transazione di

---

<sup>56</sup> Nell’atto di transazione è indicata con il n.31 del 31.7.2003, come riportato, a penna, su quella anticipata via fax.

tutte le richieste e pretese a qualsiasi titolo articolate e di tutto quanto richiesto dalle imprese nella domanda di arbitrato del 20 dicembre 2002”.

A loro volta, le imprese si sono impegnate a rinunciare alla menzionata domanda di arbitrato ed a qualsiasi azione legale nei confronti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con riferimento al contenzioso insorto, nonché a dare immediato e concreto avvio ai lavori per i quali il Ministero procederà a fissare la convocazione per la consegna.

Inoltre, dopo la previsione della procedura e delle modalità di liquidazione dell'avanzamento dei lavori, la dichiarazione di compensazione delle spese legali sostenute con riferimento alla domanda di arbitrato, alle eventuali altre azioni legali intraprese e a quelle, pure eventuali, relative all'assistenza legale all'atto in argomento, si è disposto che al pagamento della somma transatta provvederà il Ministero con propri fondi, per la cui liquidazione l'impresa dovrà produrre polizza fideiussoria assicurativa di pari importo (oltre IVA se dovuta) con clausola di esclusione della preventiva escussione.

La suddetta polizza sarà proporzionalmente svincolata a tranches pari ad 1/10 del totale dei lavori complessivi dei lotti A e B certificato dai S.A.L., mentre il pagamento dell'intero importo transatto verrà disposto mediante bonifico bancario.

Infine, viene convenuto transattivamente, a parziale modifica dell'art.22 del C.S.A., la rideterminazione degli importi minimi dei S.A.L. per quanto riguarda il lotto A dei lavori, i quali saranno emessi con il raggiungimento di 1/50 dell'importo lordo di contratto.

In data 5 maggio 2005 – nota B3/4462 – sono state trasmesse dalla Direzione generale edilizia statale e interventi speciali due schede compilate secondo il modello e le indicazioni a suo tempo date a tutte le Amministrazioni da questa Corte, firmate dal responsabile del procedimento amministrativo. Dette schede (una per il lotto A e una per il lotto B dei lavori) costituiscono l'unica documentazione direttamente fornita dall'Amministrazione per il controllo di cui all'art.33 della legge n.109/94 e s. i. e m..

I dati risultanti da dette schede sono già stati riportati nelle pagine precedenti: le uniche notizie che ancora non si conoscevano attengono al numero delle ditte invitate alle gare di aggiudicazione degli appalti (prima aggiudicazione) che risultano essere state 12 per il lotto A e 40 per il lotto B - con un unico offerente per entrambe le gare - e alla data di consegna dei lavori dopo la stipula dell'atto di transazione, consegna avvenuta in data 22.3.2004 per entrambi i lotti.

**D - II<sup>a</sup> Aggiudicazione: esecuzione dei lavori "in danno" (anno 2006)**

Nel maggio 2007 sono stati trasmessi, per competenza, dall'Ufficio di controllo di legittimità su atti dei Ministeri delle infrastrutture e assetto del territorio altri documenti e precisamente i DD. nn.B3/2/3157 e B3/2/3158 dell'11.12.2006 approvativi di due nuovi contratti, nn.3183 e 3184 di rep., stipulati in data 4 agosto 2006, riguardanti l'esecuzione dei lavori in argomento – lotti A e B – “da realizzare in danno, ex art. 341, legge 20.3.1865, n. 2248, all.f, dell'impresa” prima aggiudicataria nell'anno 2001.

Sottolineato che, anteriormente alla data di stipula dei menzionati contratti, detto articolo 341 è stato abrogato dall'art.256 del D.Leg.vo n.163/2006 con decorrenza 2 luglio 2006, si fa presente che dai due decreti dell'11.12.2006, oltre alla conoscenza della trasformazione della vecchia società (alla quale si era aggiunto un nuovo imprenditore dopo il fallimento dell'impresa di cui innanzi riferito), si evince:

- che con gli atti nn.B3/4543 e B3/4548 del 28 luglio e 4 agosto 2005, l'Amministrazione ha ingiunto alla Società, ex art.341 della legge da ultimo citata, di procedere all'esecuzione, nei termini programmati, delle opere relative ai lotti A e B più volte citati della “nuova scuola dei Marescialli dei carabinieri di Firenze”;
- che l'Amministrazione, constatata la “non esecuzione delle opere” delle quali era stata ingiunta l'esecuzione, con decreti direttoriali nn.B3/0/421 del 16 novembre 2005 e B3/0/386 del 3 novembre 2005 disponeva l'esecuzione in danno dell'impresa – ex art.341 L. 20.3.1865, n.2248, all.f – dei lavori da essa non realizzati (Lotti A e B);
- che con note nn.B3/0/507/1, B3/0/41, B3/0/61 e B3/0/215 rispettivamente del 14 dicembre 2005, 17 e 24 gennaio 2006 e 10 marzo 2006, l'Amministrazione “dava avvio e corso al procedimento di affidamento dei lavori in danno dell'impresa inadempiente”;
- che con lettera ministeriale n.B3/0/215 del 10 marzo 2005 (ma l'anno dovrebbe essere 2006, come già indicato nel precedente punto), le imprese individuate venivano invitate a presentare offerta in ordine alla menzionata “esecuzione dei lavori in danno”, lotti A e B;
- che con verbale del 27 marzo 2006 della Commissione di valutazione economica delle offerte presentate (nominata con decreto direttoriale n.B3/0/263 del 24 marzo 2006) veniva individuata l'impresa migliore offerente per l'esecuzione delle anzidette opere, individuazione sancita con decreto n.B3/0/268 di pari data del verbale;

- che con decreto B3/0/336<sup>57</sup> del 20.4.2006 è stata revocata la determinazione assunta con il precedente decreto n.B3/0/268, perché l'impresa individuata non ha prodotto la documentazione richiesta nei termini previsti;
- che con nota n.B/3/0335 del 20.4.2006, l'Amministrazione ha chiesto all'ATI, seconda miglior offerente in sede di gara, un miglioramento della propria offerta, miglioramento accordato con comunicazione del 21.4.2006;
- che con decreto B/3/0/344 del 26 aprile 2006, quest'ultima impresa è stata definitivamente individuata come impresa di fiducia dell'Amministrazione. Il prezzo complessivo offerto (Lotti A e B) è stato di € 261.466.109,92 (comprensivo degli oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso) migliorato ad € 261.266.109,92.

L'importo della spesa, come riportato nei rispettivi decreti, risulta di € 234.272.042,96 (di cui € 233.317.113,47 per lavori e € 954.929,49 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso) oltre IVA per il lotto A e di € 26.994.066,96 (di cui € 26.794.272,55 per lavori e € 199.794,41 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso) oltre IVA per il lotto B. Inoltre sono previste e approvate le somme a disposizione dell'Amministrazione per un totale di € 55.197.268,71 per il lotto A e di € 8.016.034,75 per il lotto B che comportano una spesa complessiva rispettivamente di € 289.469.311,67 e € 35.010.101,71.

Dette spese saranno a carico, quanto alla prima (per il lotto A), del Ministero dell'interno per € 202.401.421,08 e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per € 87.067.890,59, quanto alla seconda (per il lotto B), del Ministero dell'interno per € 24.422.630,24 (€ 22.140.025,65 per lavori al netto dell'importo relativo al primo certificato di pagamento e € 2.282.604,59 per somme a disposizione) e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per € 10.587.471,47.

Con i summenzionati decreti dell'11.12.2006, oltre all'approvazione dei nuovi contratti nn.3183 e 3184 di rep. e della spesa relativa, è stata sospesa l'efficacia, rispettivamente, dei decreti n.2121 e n.2122 del 28 dicembre 2001 di approvazione dei contratti n.2889 e n.2890 di rep., stipulati l'8.10.2001, nonché delle obbligazioni conseguenti in capo all'Amministrazione.

Per quanto riguarda gli impegni relativi alla spesa viene disposto che ad essa si farà fronte parzialmente, per il lotto A, con gli impegni già assunti rispettivamente con decreto del Direttore centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero

---

<sup>57</sup> Nel contratto viene indicato con il n.B/3/0339.

dell'interno n.47 del 7 marzo 2002 per un importo di € 202.401.421,08 e con decreti del Direttore generale dell'edilizia statale e servizi speciali (in numero di 18)<sup>58</sup>, per un impegno finanziario complessivo di € 20.833.110,76.

Per l'ulteriore spesa, fino alla concorrenza di € 289.469.311,67, pari a € 66.234.779,83, che costituisce il danno subito dall'Amministrazione a seguito dell'inadempimento contrattuale dell'impresa di cui si è riferito, "si procederà con separato provvedimento all'accertamento e relativo recupero a carico dell'impresa" inadempiente.

Con riferimento al lotto B dei lavori viene disposto che alla spesa si farà fronte parzialmente con gli impegni già assunti con decreti degli stessi dirigenti di cui innanzi, rispettivamente, del Ministero dell'interno n.48 del 7 marzo 2002 per un importo di € 24.422.630,24 e del Ministero dei lavori pubblici (ora delle infrastrutture e trasporti) in numero di 17<sup>59</sup> per un impegno finanziario complessivo di € 2.443.409,44.

Per l'ulteriore spesa, fino alla concorrenza di € 35.010.101,71, pari a € 8.144.062,03, che costituisce il danno subito dall'Amministrazione a seguito dell'inadempimento contrattuale dell'impresa aggiudicataria dei lavori nella prima gara, "si procederà con separato provvedimento all'accertamento e relativo recupero a carico dell'impresa" medesima.

Ulteriori informazione e dati emergono dalle premesse dei due nuovi contratti nn.3183 e 3184.

In particolare risulta:

- che il progetto esecutivo dei lavori venne approvato con D.D. n.1168 in data 20.7.2000;
- che in data 28.2.2006 si era proceduto, in contraddittorio con l'impresa inadempiente, all'accertamento dello stato di consistenza delle opere realizzate;
- che in data 10.3.2006 erano state redatte le perizie per l'accertamento dei lavori di completamento dei lotti A e B, sulla base del progetto a suo tempo redatto dall'Amministrazione e approvato con il menzionato decreto n.1168 del 2000, dello stato di consistenza delle opere già realizzate con riferimento alla relativa progettazione cantieristica e della perizia delle opere provvisorie, attrezzature e

---

<sup>58</sup> Decreti n.2301/46 del 3.2.1998, n.130 del 23.2.1998, n.537 del 4.5.1998, n.181 del 21.4.1999, n.2070 del 17.11.1999, n.552 dell'8.6.2000, n.1673 del 25.10.2000, n.1508 del 24.11.2000, n.103 dell'1.2.2001, n.2170/2171 del 2.2.2001, n.398 del 12.4.2001, n.425/426 del 22.5.2001, n.1185 del 3.9.2001, n.1558 dell'11.2.2002, n.1951 dell'11.2.2002, n.288 del 25.3.2002, n.733/ES del 15.11.2002 e n.649 del 6.4.2004.

<sup>59</sup> I primi 15 decreti coincidono con quelli della nota precedente, gli altri due sono il n.289 del 25.3.2002 e n.503/ES del 30.9.2002.

materiali presenti in cantiere, ritenuti, in ogni caso, utili per il proseguimento dei lavori;

- che le menzionate perizie venivano approvate con D.D. n.B3/0/214 dello stesso 10 marzo 2006;
- che con nota n.B3/0/507/1 in data 14.12.2005 era stato richiesto alle imprese invitate alla gara originaria di manifestare l'interesse a partecipare ad una procedura negoziata per "l'affidamento dei lavori in danno" di entrambi i lotti in argomento, mediante offerta anche in aumento;
- che l'aggiudicazione definitiva dei lavori relativi "all'esecuzione d'ufficio" dei due lotti è stata disposta con D.D. n.B3/0/416 del 18.5.2006;
- che in data 31 maggio 2006 si è proceduto mediante verbale redatto presso l'area di cantiere, ai sensi dell'art.132 del D.P.R. n.554/99, al subentro del nuovo appaltatore a quello inadempiente;
- che il detto verbale deve intendersi a tutti gli effetti quale "verbale di consegna parziale dei lavori sotto le riserve di legge";
- che in data 19.7.2006 si è proceduto allo sfratto amministrativo del cantiere ai sensi dell'art.823, comma 2 (condizione giuridica del demanio pubblico) e dell'art.826 (patrimonio dello Stato, delle provincie e dei comuni) del codice civile;
- che in data 19.7.2006 è stato sottoscritto dal responsabile del procedimento e dall'impresa il verbale relativo al permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori (art.71, comma 3, del D.P.R. 21.12.1999, n.554);
- che, in ordine alle condizioni di appalto, l'appaltatore subentrante, nell'accettare i lavori, ha, tra l'altro, dichiarato di essere edotto delle circostanze particolari e delle soggezioni derivanti dal riappalto dell'opera, di essersi recato sul posto dove devono eseguirsi i lavori e di aver tenuto conto, nella formulazione dell'offerta, delle condizioni dell'appalto e degli oneri ad esso collegati.

Tra le disposizioni contrattuali, invece, oltre a quelle relative all'oggetto e al corrispettivo dell'appalto del quale già si è detto con riferimento ai decreti approvativi degli stessi contratti, sono state individuate le norme legislative e regolamentari che ne disciplinano l'esecuzione, nonché gli obblighi ed oneri posti a carico delle parti.

Il tempo previsto per dare ultimati tutti i lavori è fissato in gg.1812 per il lotto A e gg.1005 per il lotto B, con applicazione di penale per ogni giorno di ritardo.

Viene anche previsto il riconoscimento di un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo sul termine di esecuzione, da corrispondersi solo se l'accelerazione superi i 180 giorni rispetto al termine indicato.

L'importo del premio viene determinato in € 33.500,00 per ogni giorno di anticipo, con un massimo di € 23.427.204,30 (10% dell'importo contrattuale) per il lotto A e di € 3.800,00, con un massimo di € 2.699.406,70 (10% dell'importo contrattuale) per il lotto B.

#### **E – La contestazione dell'aggiudicazione "in danno"**

Da ultimo si riferisce che sono acquisite agli atti tre note dell'impresa aggiudicataria dei lavori nella prima gara indirizzate, direttamente o per conoscenza, oltre che agli uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, all'Ufficio di controllo della Corte dei conti presso il Ministero stesso ed alla Procura generale della medesima Corte.

Con la prima nota del 16.5.2006 – prot.n.PC00056/06/AA/ac <sup>-60</sup> la richiamata impresa, facendo seguito ad una precedente nota del 6 aprile 2006 (non in atti) della quale riporta il contenuto<sup>61</sup>, fa presente di essere venuta a conoscenza<sup>62</sup> della sostituzione, per tardiva presentazione della richiesta polizza fideiussoria, dell'aggiudicatario dei lavori in danno con altro imprenditore, con conseguente ulteriore aumento dell'importo dei lavori (260 milioni di euro rispetto ai 229 circa del precedente affidamento) e, di voler sottoporre, perciò, nuovamente alla valutazione della Procura generale "la procedura attuata dall'Amministrazione per la verifica dell'esistenza di danni erariali a questa conseguenti".

<sup>60</sup> Diretta alla Procura generale della Corte dei conti e, per conoscenza, alla Corte dei conti presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al Direttore della direzione generale dell'edilizia statale e interventi speciali del cennato Ministero.

<sup>61</sup> Con la nota del 6 aprile 2006, secondo quanto riferito, l'impresa denunciava la conclusione della procedura negoziata per l'affidamento dell'esecuzione in danno dei lavori, unica per entrambi i lotti e con possibilità di presentazione di offerte in aumento rispetto all'importo dell'aggiudicazione originaria (importo dell'aggiudicazione € 228,99 milioni); ricordava l'esistenza di una controversia in ordine alla eseguibilità dei due progetti inerenti i lotti dei lavori, sfociata in un giudizio arbitrale in avanzata fase di svolgimento; evidenziava il contrasto con l'Amministrazione sulla corretta individuazione del coefficiente di protezione sismica pari a 1,4 e non a 1,0); argomentava sui possibili esiti del giudizio in corso che, in ogni caso, "andavano a configurare come illegittimo o il ricorso alla trattativa privata attuato dall'Amministrazione, ovvero l'affidamento dei lavori in violazione della normativa antisismica" e riteneva di dover sottoporre alla Procura generale di questa Corte "la verifica dell'esistenza di danni erariali conseguenti alla procedura attuata dall'Amministrazione" appaltante, oltre che per quanto esposto in altra nota prot.PC00012/06/AA/ac del 2 febbraio 2006 (non disponibile) anche a motivo dell'aumento dell'originario importo dell'appalto da circa 200 milioni di euro (comprensivo dell'importo suppletivo) a 229 milioni, dell'affidamento della prosecuzione dell'appalto senza attendere la conclusione del giudizio ormai prossima, con il rischio di dover corrispondere l'importo dei lavori all'impresa affidataria dell'esecuzione in danno e il risarcimento del danno comprensivo del mancato utile per l'illegittima sottrazione dell'esecuzione della commessa e, ancora, dell'affidamento dei lavori senza l'accertamento definitivo del coefficiente antisismico da rispettare, con possibile insorgere di contenzioso con il nuovo affidatario e conseguente ulteriore danno per l'erario.

<sup>62</sup> Note prot. UDL B/89 e prot.143 in data 12.5.2006 rispettivamente dei direttori dei lavori dei due lotti in cui l'appalto è suddiviso.

Con la seconda nota del 26 settembre 2007 – prot.n.2007/PC00129/AA-<sup>63</sup> sempre l'impresa, prima aggiudicataria, significava di non aver avuto alcuna risposta, nonostante il colloquio avuto il 5 settembre con il Direttore generale per l'edilizia statale e per gli interventi speciali, alla nota del 2 agosto 2007 – prot. PC00099/07/AA – (non agli atti)<sup>64</sup>, per cui, in assenza di un riscontro entro il 5 ottobre, avrebbe provveduto, come preannunciato, alla registrazione e deposito del lodo arbitrale ed alla successiva notifica del precetto.

Aggiungeva, al riguardo, l'impresa, che le ingenti spese (circa un milione di Euro) derivanti dall'instaurazione della procedura esecutiva graverebbero sul Ministero e, che, "in quanto causate da una condotta omissiva del tutto priva di giustificazione, costituirebbero danno erariale del quale sarebbero chiamati a rispondere personalmente i dirigenti responsabili".

Da ultimo, con la nota del 19 novembre 2007 – prot.n.PC/00157/AA – diretta alla competente direzione generale del Ministero delle infrastrutture ed al responsabile del procedimento presso il medesimo Ministero, nonché, per conoscenza, alla Corte dei conti – Procura generale e Ufficio di controllo presso il ripetuto Ministero – l'impresa di cui si parla, dopo aver riferito su alcune delle statuizioni del lodo arbitrale (sottoscritto il 26 luglio 2007) e manifestato proprie considerazioni<sup>65</sup>, ha invitato e diffidato il Ministero e personalmente il responsabile del procedimento a:

---

<sup>63</sup> Diretta alla Procura generale della Corte dei conti, nonché al Gabinetto del Ministro delle infrastrutture e alla Direzione generale per l'edilizia statale e per gli interventi speciali.

<sup>64</sup> Con la nota del 2 agosto 2007, secondo quanto rammentato dall'impresa in questione, veniva chiesto al Ministero "se intendeva dare o meno spontaneo adempimento alle statuizioni del lodo arbitrale (sottoscritto in data 26 luglio 2007) e segnatamente al pagamento dell'importo di € 28.109.669,14, oltre rivalutazione ed interessi, ed all'immediata restituzione delle polizze fideiussorie". Con riferimento a dette polizze, poi, informa che il giorno 5 ottobre un proprio incaricato, munito di delega, avrebbe provveduto al loro ritiro presso gli uffici del RUP e programmato con gli stessi "il ritiro dal cantiere delle attrezzature di proprietà" come da comunicazione del 29 agosto 2007 – prot.n.PC00102/07/AA/ac (non disponibile).

<sup>65</sup> L'impresa riferisce che il lodo arbitrale, che ha definito la controversia relativa ai lavori in questione, ha tra l'altro: 1) dichiarato la risoluzione, per fatto e colpa del Ministero, dei due contratti di appalto nn.2889 e 2890 di rep. stipulati in data 8.10.2001, condannando il Ministero al risarcimento a suo favore della somma di € 28.109.669,14, oltre rivalutazione ed interessi; 2) ha dichiarati illegittimi ed inefficaci i provvedimenti di esecuzione dei lavori a suo danno, assunti dal Ministero con decreti B3/0/386 e B3/0/421, rispettivamente del 3 e 16 novembre 2005; 3) ha dichiarati illegittimi ed inefficaci i provvedimenti di escussione delle fideiussioni prestate a garanzia delle obbligazioni assunte con gli indicati contratti, adottati dal Ministero con lettere B3/0/449, B3/0/450 e B3/0/451 del 24 novembre 2005, disponendo conseguentemente lo svincolo e la restituzione delle relative polizze.

Fa presente, quindi, che ai sensi dell'art.824 bis c.p.c. "*il lodo arbitrale ha dalla data della sua ultima sottoscrizione gli effetti della sentenza pronunciata dall'autorità giudiziaria*", per cui "ogni tentativo eventualmente posto in essere dal soccombente di sottrarsi all'obbligo di dare esecuzione alle statuizioni del lodo integra gli estremi di un comportamento illecito, come tale fonte di responsabilità sia sul piano risarcitorio che sul piano penale (appropriazione indebita)".

Nell'evidenziare, poi, che il conseguente danno, in quanto cagionato da condotta illecita, si configura come danno erariale imputabile agli autori dello stesso, l'impresa ricorda che, in esecuzione delle citate statuizioni del lodo arbitrale, ha ripetutamente chiesto al Ministero, con diverse missive, la restituzione delle polizze fideiussorie prestate, nonché delle attrezzature, installazioni e apparecchiature di sua proprietà esistenti in cantiere e che, a motivo della disposta esecuzione dei lavori in danno, "in sede di

- 1) svincolare e restituire le polizze fideiussorie prestate a garanzia dei contratti di appalto nn.2889 e 2890 dell'8 ottobre 2001, dichiarati risolti per fatto e colpa del Ministero stesso;
- 2) restituire le attrezzature, installazioni ed apparecchiature di sua proprietà esistenti in cantiere, dando all'uopo ogni necessaria disposizione esecutiva all'appaltatore dei lavori di completamento attuale, detentore delle stesse.

Con la stessa nota ha fissato un termine di 15 giorni dal ricevimento della stessa per gli adempimenti di cui sopra, informando che, ove decorso inutilmente detto termine, sarà adita, "senza ulteriore indugio o avviso", la competente autorità giudiziaria per ottenere la restituzione di quanto richiesto ed il risarcimento dei danni subiti.

#### **F - Valutazioni sull'intervento**

La ricostruzione, sulla base della documentazione in atti, della vicenda relativa alla realizzazione dell'opera in argomento, consente di accertare, attraverso l'esame dei contenuti dei documenti medesimi, la presenza di criticità sin dalla fase iniziale dell'attività, riferita all'area su cui avrebbe dovuto insistere l'opera.

Dalla relazione, infatti, del responsabile del procedimento all'Avvocatura generale dello Stato (nota n.1085 del 1° luglio 2003) risulta, come già detto, che le imprese, costituite in associazione temporanea, hanno lamentato, nelle trattative preliminari alla definizione transattiva della vertenza insorta con l'Amministrazione, tra l'altro, l'assenza della previsione del quadro infrastrutturale dell'area anzidetta. Tale previsione, che avrebbe dovuto realizzarsi con la progettazione a cura del Comune di Firenze e del Consorzio "Castello", alla data della citata relazione risultava ancora indefinita, con conseguenti ripercussioni, peraltro, sulla convenzione urbanistica attuativa del 31.1.2000 tra i due Enti citati, con la quale il

---

redazione in contraddittorio del verbale di consistenza del 20 febbraio 2006 (nn. 56, 57, 66 e 67 del punto C2 dell'allegato 1), aveva trattenuto al fine di utilizzarle per il completamento dei lavori oggetto dei due appalti e che, lo stesso Ministero, senza chiarirne le ragioni, "ha opposto e continua ad opporre un immotivato e irragionevole rifiuto", violando con tale condotta "chiare e perentorie statuizioni del lodo".

A tale riguardo, l'impresa sostiene che la ritenzione delle attrezzature, installazioni e apparecchiature da parte del Ministero, da ritenere legittima nel momento in cui erano in vita i contratti ed i provvedimenti di esecuzione in danno dei lavori, non ha ora (dopo la sottoscrizione del lodo arbitrale) alcun fondamento giuridico, "sia perché i due contratti di appalto risultano ormai risolti, e sia anche perché i provvedimenti di esecuzione in danno dei lavori sono stati dichiarati dal lodo *illegittimi ed inefficaci*".

Aggiunge, infine, che il comportamento del Ministero ha procurato e continua a procurare all'impresa ingentissimi danni, sia con riferimento all'immagine - per le difficoltà e dinieghi che tutt'ora incontra nell'ottenere da istituti bancari e assicurativi coperture fideiussorie per la partecipazione a importanti gare di appalto - sia in termini economici - a causa della mancata utilizzazione delle attrezzature, installazioni e apparecchiature -, danni dei quali sarà richiesto, con apposita azione giudiziaria, il risarcimento al Ministero in solido con il responsabile del procedimento.

Consorzio si impegnava a predisporre entro 12 mesi (31.1.2001) i progetti definitivi delle opere di urbanizzazione del comprensorio.

Non esente da criticità, poi, deve ritenersi il progetto esecutivo dell'opera da costruire, atteso che dopo la bonifica del terreno da ordigni bellici del 1998, il responsabile del procedimento ha avvertito l'esigenza di interpellare il competente organismo militare sulla "esaustività" di detta bonifica, ricevendone una risposta negativa in data 18 aprile 2002, con conseguenze, naturalmente, sui rapporti contrattuali di appalto dei lavori, di cui alla stipula dell'8.10.2001.

Nonostante la presenza di queste incerte situazioni l'Amministrazione procedeva ugualmente alla pubblicazione dei bandi di gara per l'appalto dei lavori (Lotti A e B) in data 25 luglio 2000.

A dette gare, come già riferito, furono invitate 12 ditte per il lotto A e 40 per il lotto B, ma unico fu l'offerente, risultato aggiudicatario, per entrambe le gare.

Se poco oculato appare l'agire dell'Amministrazione, non esente da perplessità si manifesta il comportamento dell'aggiudicatario dei lavori, la cui partecipazione alla gara, per vari motivi, non sembra sorretta da sufficiente ponderazione.

Innanzitutto deve ritenersi che questi, stante il contenuto degli atti e, specificatamente della nota n.2811 del 30.12.2003 dell'Amministrazione appaltante<sup>66</sup>, facesse parte "della configurazione societaria del Consorzio Castello" e, perciò, non poteva non conoscere la situazione dei luoghi su cui doveva insistere l'opera e dei problemi ad essa connessi.

Di poi, sempre sulla base degli atti, non può escludersi che lo stesso aggiudicatario conoscesse o quanto meno avrebbe dovuto conoscere le cennate criticità per aver dovuto adempiere a quanto disposto dall'art.71- 2° c. del D.P.R. n.554/99<sup>67</sup>, ai fini della formulazione delle proprie offerte nelle due distinte gare.

---

<sup>66</sup> Con tale nota, come già riferito alla fine del punto A della relazione, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in risposta alla comunicazione dell'impresa mandataria dell'A.T.I. aggiudicataria dei lavori del dichiarato fallimento della società mandante da parte del tribunale de l'Aquila, tra l'altro, chiedeva con specifico riferimento al fallimento, di conoscere "le necessarie modificazioni della configurazione societaria del Consorzio Castello all'uopo costituito".

<sup>67</sup> Detta norma recita: "L'offerta da presentare per l'affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici è accompagnata dalla dichiarazione con la quale i concorrenti attestano di avere esaminato gli elaborati progettuali, compreso il computo metrico, di essersi recati sul luogo di esecuzione dei lavori, di avere preso conoscenza delle condizioni locali, della viabilità di accesso, delle cave eventualmente necessarie e delle discariche autorizzate nonché di tutte le circostanze generali e particolari suscettibili di influire sulla determinazione dei prezzi, sulle condizioni contrattuali e sull'esecuzione dei lavori e di aver giudicato i lavori stessi realizzabili, gli elaborati progettuali adeguati ed i prezzi nel loro complesso remunerativi e tali da consentire il ribasso offerto. La stessa dichiarazione contiene altresì l'attestazione di avere effettuato una verifica della disponibilità della mano d'opera necessaria per l'esecuzione dei lavori nonché della disponibilità di attrezzature adeguate all'entità e alla tipologia e categoria dei lavori in appalto".

Nonostante ciò non ha avanzato, o meglio, non risulta abbia avanzato delle riserve o impugnato singole previsioni dei bandi medesimi o sollevato osservazioni fino alla stipula dei relativi contratti (8.10.2001), stipula alla quale, peraltro, non si sarebbe in nessun caso potuto procedere se il responsabile del procedimento e l'impresa appaltatrice non avessero dato atto, con verbale da entrambi sottoscritto, "del permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori" (art.71 -3°c. -D.P.R. n.554/99), adempimento che nel caso in questione è avvenuto in data 12.9.2001.

Successivamente alla stipula dei contratti, però, l'aggiudicatario, sulla base del grave ritardo nella consegna dei lavori, le cui cause, come si è visto, non potevano non essere di sua conoscenza, ha sollevato una serie di rilievi, considerazioni e richieste, prima, al fine di ritenere risolti i contratti e, poi, in sede di richiesta di "lodo arbitrale" e di composizione transattiva della vertenza insorta con l'Amministrazione.

Alla luce di quanto detto, quest'ultimo comportamento deve essere visto come un'attivazione di strumenti atti al recupero di quella redditività che una probabilmente mal ponderata partecipazione alle gare aveva fatto venir meno con il blocco dell'attività e dei mezzi di lavoro.

Resta ferma, comunque, la responsabilità dell'Amministrazione per aver messo a gara l'esecuzione di un progetto che esecutivo non era e che avrebbe potuto esserlo solo se si fosse attivata subito per la definitiva bonifica del suolo su cui doveva insistere l'opera dopo che la prima campagna condotta nel 1998 lasciò adito alla possibilità della presenza di ordigni bellici oltre la profondità di un metro.

**Memoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -  
dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale -  
direzione generale edilizia statale e interventi speciali - Segreteria**

In sede di adunanza, il direttore generale della Direzione generale edilizia statale e interventi speciali, premesso di rivestire tale carica dal 30 gennaio 2009, "in considerazione della complessità dell'iter procedurale che ha riguardato la realizzazione della nuova Scuola Marescialli e Brigadieri dell'Arma dei carabinieri" in questione, ha prodotto una memoria con la quale ha riportato, sulla base della documentazione in atti presso la Direzione generale stessa, gli aspetti salienti, in ordine cronologico, delle problematiche inerenti ai lavori di costruzione della

menzionata nuova scuola, con particolare riferimento a quelli successivi alla transazione del 30.01.2004 con l'impresa prima aggiudicataria.

Costituendo tale memoria un completamento ed aggiornamento di quanto riferito nella relazione, che non viene in alcun modo contestato, se ne riportano qui di seguito, per l'utilità che assume ai fini di una più completa conoscenza degli sviluppi della complessa vicenda creatasi intorno ai lavori di cui si discute, i contenuti più significativi prima non conosciuti per mancanza di documentazione.

Si evidenzia nella memoria, dopo una breve sintesi fino all'approvazione dei primi contratti, che l'impresa aggiudicataria, dopo la stipula dell'atto di transazione (30.1.2004) e la consegna dei lavori (22.3.2004) con regolare avvio degli stessi, contestava una serie di errori progettuali riguardanti: a) errata applicazione del coefficiente di protezione sismica; b) errori e manchevolezze progettuali su alcuni punti; c) non idonee capacità portanti dei pali; d) mancata verifica del sito dal punto di vista ambientale; e) omessa esecuzione della bonifica bellica nell'area dismessa Via di Montione.

Detti errori, a parere dell'impresa, costituivano cause ostative al prosieguo dei lavori, per la cui eliminazione si rendeva necessaria una variante tecnica; la stessa impresa, peraltro, proponeva "l'esecuzione delle strutture con elementi realizzati in opera anziché con elementi prefabbricati come da progetto".

Sui sollevati motivi di ineseguibilità il Consiglio Superiore dei LL.PP., con voto dell'Assemblea generale n.11 del 10.2.2006 si è espresso, dal punto di vista tecnico, confermando il parere reso in data 31.3.2000 in ordine alla eseguibilità del progetto.

Nel frattempo, dopo due atti di ingiunzione ad eseguire i lavori, come da progetto approvato, notificati dal Ministero, l'impresa ha chiesto, in data 28 settembre 2005, "l'instaurazione della procedura arbitrale per la risoluzione di diritto dei due contratti in essere per colpa del Ministero e per il pagamento di danni e spese".

Risultate senza esito le diffide ed ingiunzioni di ripresa dei lavori, l'Amministrazione, come già riferito in relazione, disponeva, con appositi provvedimenti, l'esecuzione in danno dell'impresa -ex art.341 L.20.3.1865, n.2248, all.f. (e non del Codice degli appalti, come riportato nella memoria) - dei lavori da essa non realizzati. Richiedeva, inoltre, l'escussione delle cauzioni prestate dall'impresa a garanzia dei lavori.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, la memoria dà atto del "contenzioso avviato con il ricorso proposto dalla Compagnia assicuratrice" che è

ancora in corso, in quanto il giudice ha rinviato la definizione del giudizio in attesa dell'esito del giudizio di appello proposto dall'Amministrazione avverso il lodo arbitrale.

Dopo essersi soffermato sulla fase procedurale dell'aggiudicazione dell'esecuzione dei lavori in danno, già abbondantemente illustrata nella relazione di questa Corte, l'Amministrazione ha fatto presente che l'impresa individuata come migliore offerente per l'esecuzione di tali lavori, poi esclusa per non aver presentato la documentazione richiesta nei termini previsti, ha prodotto ricorso contro il provvedimento di revoca.

Inoltre, sempre con riferimento all'esecuzione in danno, è stato fatto presente che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, dapprima con note del maggio 2006, poi con deliberazione n.61 del 25 luglio 2006, si è espressa in modo critico, per una serie di motivi, sull'applicabilità al caso di specie della procedura stessa, ritenendo peraltro che il richiamato art.341 "non consente il completo riappalto di un'opera". Le considerazioni svolte sono state successivamente ribadite nella deliberazione n.39 del settembre 2008, con la quale è stato rilevato "come la stazione appaltante abbia proseguito nel procedimento di esecuzione in danno, senza porre in atto alcun provvedimento conseguente alle osservazioni formulate dall'Autorità, che ponevano in evidenza la non riconducibilità del caso specifico alle circostanze di cui all'art.341 della Legge n.2248/1865".

E' stato rilevato ancora che la procedura adottata appare contraria ai principi di economicità, efficacia e trasparenza non essendo, peraltro, assicurata, nel caso di esito negativo del lodo, la copertura finanziaria dell'intervento per l'importo di circa € 73.000.000,00.

Di tale deliberazione è stata data comunicazione da parte dell'Autorità, tra gli altri, alla Procura della Repubblica e alla Procura della Corte dei conti di Roma.

Il Gabinetto del Ministro, con nota n.18991 del 3.11.2008, nel comunicare il deliberato dell'Autorità, "ha richiesto alla Direzione giustificazioni e chiarimenti sui comportamenti censurati", nonché di conoscere "quali iniziative si intendeva assumere a tutela delle ragioni del pubblico erario e della corretta e regolare esecuzione dei lavori". Inoltre, l'ufficio di Gabinetto - Ufficio Legislativo del Ministero, con apposita nota del 17.11.2008, ha informato la Direzione generale, dell'illegittimità, in base alle considerazioni dell'Autorità di Vigilanza, dell'affidamento dell'esecuzione dei lavori in danno e, perciò, suscettibile di annullamento in autotutela (art.21-nonies, L. n.241/1990).

Al riguardo il Direttore *pro-tempore*, con nota n.B3/0/455 del 13.11.2008 ha interessato l'Avvocatura Generale al fine di acquisire il parere "sulla possibilità di risolvere il contratto ....(nome dell'imprenditore) nonché di procedere alla sospensione temporanea dei lavori e al loro affidamento nuovamente all'impresa estromessa .....(nome)".

Dopo aver riportato la data di stipulazione dei due nuovi contratti (24.8.2006) relativi ai due lotti e quella della consegna definitiva dei lavori (14.11.2006) – quella parziale risale al 31.5.2006 (v. relazione) – la memoria si sofferma sull'esito della domanda di arbitrato del 28 settembre 2005 dell'impresa 1<sup>a</sup> aggiudicataria dei lavori, del quale sono già state date delle informazioni nella relazione di questa Corte sulla base delle note dell'impresa interessata.

Riferisce l'Amministrazione che "il Collegio Arbitrale, in data 27 luglio 2007, ha formulato il lodo" (nella relazione, secondo le note dell'impresa, il lodo è stato sottoscritto in data 26 luglio 2006), "con il quale ha condannato il Ministero al pagamento, a favore dell'impresa, dell'importo complessivo di circa 28 milioni di euro salvo rivalutazione ed interessi" e, che, con lo stesso lodo, "ha dichiarato risolto il contratto della impresa .....in danno dell'Amministrazione ed ha riconosciuti illegittimi ed inefficaci i provvedimenti di esecuzione in danno alla impresa....(nome dell'impresa)".

Il lodo arbitrale in parola è stato impugnato, con atto del 6 novembre 2007, dinanzi alla Corte di Appello di Roma che, con ordinanza del 14 novembre 2008, ha disposto la sospensione dell'esecuzione del lodo, rinviando la discussione del merito al 2012.

Intanto, in considerazione del fatto che "il punto rilevante del pronunciamento del lodo era la conformità alle norme sismiche del progetto in esecuzione in relazione alla destinazione d'uso delle opere", con nota del 23.12.2008 il Ministro ha richiesto al Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, ai sensi dell'art.2, comma 4, del D.P.R. n.204/2006, un "parere urgente in merito alla collaudabilità dei lavori", nonché di esprimersi in particolare sugli "aspetti concernenti la conformità alle norme sismiche in relazione alla destinazione d'uso delle opere".

A tal fine, il Presidente del Consiglio Superiore ha incaricato una commissione tecnica di esperti, la quale dopo l'esame della documentazione tecnico amministrativa e le verifiche nel corso di specifici sopralluoghi, ha predisposto la propria relazione, a conclusione della quale ha espresso il parere, comunicato dal Gabinetto del Ministro con nota del 16.4.2009, "che, alla luce degli sviluppi normativi, sulla base anche della migliore comprensione del fenomeno sismico e

delle sue azioni, l'opera necessita di adeguamento strutturale, considerata anche la possibilità di diversi usi programmabili durante la vita utile del compendio".

In presenza delle conclusioni del lodo arbitrale e della conseguente sopravvenuta indisponibilità delle risorse finanziarie ascrivibili all'esecuzione in danno, nonché del riferito parere della commissione tecnica di esperti "si è ritenuto opportuno procedere ad una sospensione dei lavori (verbale del 12 maggio 2009) al fine di redigere una perizia di variante con le finalità di:

- procedere all'adeguamento strutturale del complesso ai fini della sicurezza, in relazione a tutti i possibili usi;
- adeguare il complesso per le nuove esigenze idrauliche delle aree confinanti oggetto di sequestro;
- adeguare alle più recenti normative le prestazioni degli impianti con particolare riferimento al risparmio energetico;
- individuare uno stralcio funzionale realizzabile con le somme effettivamente disponibili, come rilevato anche dall'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici".

Intanto, su istanza dell'impresa (1ª aggiudicataria dei lavori), la Corte d'Appello di Roma, con ordinanza del 18 novembre 2009, ha revocato la precedente ordinanza di sospensione dell'esecutività del lodo.

Pertanto, essendo quest'ultimo divenuto esecutivo a tutti gli effetti è stato notificato all'Amministrazione l'atto di precetto per il pagamento del ristoro riconosciuto all'impresa.

In tale situazione, l'Amministrazione, al fine di limitare il danno nei suoi confronti e con il fermo obiettivo della realizzazione dell'opera, "alla luce dei diversi pronunciamenti dell'Autorità e del lodo, ha ritenuto di esercitare il diritto di recesso, ai sensi dell'art.134 del Codice degli appalti nei confronti ...(nome dell'impresa) affidataria dei lavori in danno" e, nello stesso tempo, ha chiesto all'impresa, prima aggiudicataria dei lavori, "conferma dell'ipotesi transattiva già in precedenza formulata dalla stessa con note del marzo e giugno 2009".

L'esercizio del diritto di recesso, secondo l'Amministrazione, avrebbe consentito, "o di reintegrare" l'impresa 1ª aggiudicataria, "a seguito di una positiva ed equilibrata transazione da sottoporre al prescritto parere dell'Avvocatura o, nel caso di mancato raggiunto accordo, di procedere ad un nuovo appalto dei lavori, previo aggiornamento dei progetti".

Su tale iniziativa l'Avvocatura ha manifestato perplessità, ritenendo "non più percorribile l'ipotesi transattiva" con l'impresa 1ª aggiudicataria, in quanto il lodo in questione ha, tra l'altro, risolto i contratti di appalto (lotto A e lotto B) tra le parti, "sulla base del supposto inadempimento della committenza, per cui detti

contratti in forza della sopravvenuta esecutività del lodo risultano oggettivamente venuti meno". Inoltre, avendo il lodo di cui trattasi dichiarato illegittimi ed inefficaci i provvedimenti di esecuzione dei lavori in danno, l'Avvocatura ha fatto presente, a tale riguardo, che l'impresa affidataria di questi lavori "è rimasta del tutto estranea al giudizio arbitrale, per cui le statuizioni del lodo risultano per la stessa inconferenti e prive di effetto alcuno". Ha suggerito, pertanto, a conclusione del proprio parere, "di soprassedere dal dare ulteriore corso al procedimento di recesso pendente".

Tenute presenti le considerazioni giuridiche dell'Avvocatura Generale svolte con i pareri n.39747 del 4.2.2010 e n.50951 del 12.2.2010, l'Amministrazione ha provveduto a comunicare all'impresa 1<sup>a</sup> aggiudicataria dei lavori l'impossibilità di dar corso alla proposta transattiva dalla stessa formulata (nota n.2278 del 17.2.2010) e ad interpellare ancora la stessa Avvocatura Generale per avere conferma o meno della validità dei contratti stipulati a seguito della seconda aggiudicazione dei lavori "anche in assenza di adeguata copertura finanziaria determinatasi con la dichiarazione di illegittimità ed inefficacia dei provvedimenti di esecuzione dei lavori in danno di cui al lodo dichiarato esecutivo".

In merito a detto quesito, l'Avvocatura, con nota n.72408 del 1° marzo 2010, ha confermato "che non ricorrono validi presupposti per contestare la validità dei contratti intervenuti" con la indicata Società (in seconda aggiudicazione), per cui l'Amministrazione, sulla base delle considerazioni giuridiche svolte dell'Avvocatura con il parere appena cennato, "in sede di autotutela, ha ritenuto di adottare la determinazione di non dar seguito all'esercizio del diritto di recesso nei confronti del contratto di appalto (segue nome della Società imprenditrice), attivato con le note del 1° febbraio e 12 febbraio 2010".

Riportandosi, poi, al segnalato ricorso prodotto dall'impresa individuata come migliore offerente per l'esecuzione dei lavori in danno contro il provvedimento di revoca, l'Amministrazione fa presente di essere stata condannata con sentenza del TAR Lazio (giugno 2009), ma che a seguito dell'appello proposto al Consiglio di Stato, questi, con decisione di accoglimento n.2199/2010 (aprile 2010), ha riconosciuto valide le ragioni esposte.

Contro quest'ultima decisione l'impresa interessata "ha proposto ricorso presso lo stesso Consiglio di Stato e presso la Suprema Corte di Cassazione".

Sono state segnalate, poi, due domande di arbitrato presentate nel frattempo da quest'ultima Società, con riferimento alle quali non si è tenuto conto della declinatoria della competenza arbitrale avanzata dall'Amministrazione, che sul punto sta insistendo per il riconoscimento.

Considerazioni e valutazioni vengono ancora fatte dall'Amministrazione con riguardo all'aspetto finanziario, al fine di una ricognizione dei finanziamenti disponibili per la prosecuzione dei lavori.

Con l'ordinanza della Corte d'Appello di Roma del 18 novembre 2009, osserva l'Amministrazione, sono divenute esecutive tutte le statuizioni del lodo arbitrale, tra le quali è ricompresa quella che ha dichiarato illegittima ed inefficace la procedura di esecuzione dei lavori in danno. Conseguenza di tale statuizione è stata quella di non poter più contare sulle risorse economiche ascritte all'esecuzione in danno, per un importo di circa 73 milioni di euro, e causa prima della sospensione dei lavori.

Si è proceduto, perciò, a verificare e concordare "con il Ministero dell'interno, soggetto finanziatore dei lavori, la possibilità di utilizzare le somme a disposizione disponibili nel quadro economico", al fine di determinare l'importo dei lavori eseguibili ed individuare le opere da realizzare.

Contestualmente "sono state affrontate anche le altre situazioni che avevano imposto la sospensione dei lavori, quali il sequestro giudiziario delle aree del Consorzio Castello dove doveva essere realizzato il collettore di smaltimento delle acque reflue, la rivisitazione dei risistemi impiantistici per ottimizzare la gestione del complesso, la necessità di effettuare verifiche finalizzate all'adeguamento strutturale cui si fa riferimento nella relazione predisposta dalla Commissione istituita dal Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici", individuando anche per esse le iniziative e gli adempimenti necessari ed opportuni per la loro soluzione.

Per quanto riguarda, in particolare, le verifiche relative agli aspetti strutturali, "fermo restando la rispondenza del progetto approvato alle richieste dell'Ente usuario e dell'Amministrazione appaltante e alle norme corrispondenti vigenti all'epoca della redazione dello stesso nonché la sua esecutività anche in base alle norme oggi vigenti, è stata valutata la possibilità che l'eventuale potenziamento delle strutture, ove ritenuto opportuno ed economicamente compatibile con una corretta valutazione costi-benefici, fosse effettuato, per gli edifici le cui strutture sono già state realizzate, con modalità non invasive rispetto alle strutture esistenti. Ciò anche in considerazione dell'avanzato stato di realizzazione dei lavori relativi a tali edifici". Considerato, pertanto, che, mancando nei lavori di realizzazione solo opere interne, sarebbe pressoché indifferente effettuare gli eventuali interventi di potenziamento allo stato attuale di realizzazione o dopo il suo completamento, si è ritenuto che potesse procedersi al completamento di tali edifici, rinviando la realizzazione degli interventi di

potenziamento eventualmente ritenuti opportuni ad un momento successivo, "dopo il completamento di ulteriori verifiche, nel frattempo avviate, ed in base al risultato delle stesse, senza che ciò pregiudicasse sostanzialmente le opere che si vanno ora a completare".

Per eseguire le necessarie attività di verifica delle effettive prestazioni degli edifici esistenti, sono state, infatti, stipulate apposite convenzioni con l'Università di Firenze.

Proseguendo nella ricostruzione cronologica degli eventi, è stato fatto presente nella memoria, che "risultando pertanto rimosse, del tutto per il lotto B e parzialmente per il lotto A, anche le altre cause che avevano imposto in data 12.5.2009 la sospensione dei lavori di entrambi i lotti, sono state impartite al responsabile del procedimento le necessarie disposizioni per una ripresa dei lavori, totale per il lotto B, pur se contenuta entro il finanziamento disponibile, e parziale per il lotto A, limitatamente agli edifici destinati agli alloggiamenti".

I verbali di ripresa dei lavori sono stati redatti in data 7.4.2010.

Successivamente sono state date disposizioni per altre due riprese parziali dei lavori secondo gli stessi criteri seguiti per la prima ripresa.

Passando, poi, alla verifica delle risorse disponibili è stato riscontrato che per il lotto B (residenze), utilizzando tutte le risorse al momento disponibili, per lavori e per somme a disposizione, nell'ambito dei fondi già impegnati dal Ministero dell'interno, principale finanziatore dell'intervento in parola, e dal Ministero che riferisce, "è possibile fissare il nuovo importo contrattuale della perizia in riduzione oltre la soglia dei 4/5 dell'importo contrattuale oggi in essere con l'impresa ..... (nome dell'aggiudicataria dell'esecuzione dei lavori in danno), importo pari a € 26.994.066,96, rispettando in tal modo le condizioni imposte dall'art.12 del D.M. 145/00" ed escludendo così la possibilità di opposizione a tale riduzione da parte dell'impresa.

I lavori eseguibili con le dette risorse consentirebbero il completamento e la consegna all'Arma dei carabinieri di uno dei quattro edifici previsti per le residenze e il completamento degli involucri esterni per gli altri tre, già in avanzata fase di realizzazione, garantendo così la messa in sicurezza dagli agenti atmosferici, anche se non sarebbero completate le finiture interne.

Diversa la situazione che si presenta per il lotto A (scuola): "pur utilizzando tutte le risorse al momento disponibili e finalizzando per l'esecuzione dei lavori tutte le somme a disposizione diversamente destinate nell'attuale quadro economico, si perviene alla disponibilità di € 184.001.292,00, inferiore per €

3.416.342,37 alla soglia dei 4/5 dell'importo contrattuale oggi in essere con l'impresa...., importo pari ad € 234.272.042,96".

Al reperimento della suddetta somma necessaria al raggiungimento dei 4/5, per evitare pretese risarcitorie da parte dell'impresa con conseguenti ulteriori oneri per l'Amministrazione, "si è provveduto utilizzando risorse del cap.7341 di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti".

Tali risorse, del resto, non consentiranno l'eseguibilità dei lavori di realizzazione di tutti gli edifici previsti, per cui "sarà necessario procedere ad una ricollocazione delle attività rispondenti alle esigenze minime richieste dall'Arma dei Carabinieri negli edifici realizzabili" con le dette risorse.

Tornando al lodo arbitrale ed ai suoi sviluppi, l'Amministrazione ha fatto presente che dopo l'impugnazione dello stesso ed il rinvio della discussione sul merito al 2012, su richiesta dell'Avvocatura detta discussione è stata anticipata al 30 giugno u.s. e "sono ora in corso le fasi procedurali". Con la discussione in corso dell'appello, sentita anche l'Avvocatura Generale dello Stato, "non si è inteso dar seguito al pagamento del lodo pur se lo stesso è stato richiesto dall'impresa con atto di precetto dell'11.2.2010, con successivo atto di significazione e diffida del 12.5.2010 e con nuovo atto di precetto del 6.7.2010". Nel frattempo, all'impresa, "con ordinanza del 5.5.2010 è stata assegnata una prima somma di € 5.022.493,29, essendosi inserita nell'ambito di una procedura di pignoramento attivata dall'INPDAP nei confronti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti". Una autonoma procedura di pignoramento è stata, altresì, avviata dalla stessa impresa.

Con riferimento all'esecutività del lodo, riconosciuta dalla Corte di appello nel novembre 2009, dopo che la richiesta era stata respinta per ben due volte, l'Avvocatura Generale dello Stato, in data 20 luglio 2010, ha presentato ulteriore istanza di sospensione dell'esecutività dello stesso lodo sulla base di quanto accertato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze nel corso delle indagini preliminari nei riguardi di uno dei consulenti tecnici d'ufficio del collegio arbitrale.

Con ordinanza del 5.8.2010 la Corte d'Appello di Roma ha accolto la reiterata istanza di sospensione ritenendo "che la documentazione prodotta dal Ministero fosse sostenuta dal *fumus boni iuris* e che nel caso in esame sussistesse il *periculum in mora*".

Il favorevole evolversi del contenzioso in corso con l'impresa aggiudicataria nella prima gara di appalto dei lavori, secondo l'Amministrazione, porta a presumere che si possa avere la possibilità di disporre delle risorse

economiche connesse all'esecuzione in danno, "per lo meno per un importo pari alle cauzioni prestate all'atto della sottoscrizione del contratto e per le quali sarà possibile portare a compimento la procedura di escussione già avviata ed al momento sospesa in attesa di un giudizio definitivo sul lodo". Per questo motivo ed al fine di garantire la continuità dei lavori del lotto B e di evitare il rischio di maggiori oneri che potrebbero derivare dalla interruzione degli stessi e da un successivo riappalto, si è ritenuto opportuno "procedere ad una anticipazione delle risorse necessarie per il completamento del lotto B, pari a € 5.441.024,85, provvedendo al loro reperimento sui capitoli di competenza del Ministero", prevalentemente su quelli contenenti stanziamenti residui non utilizzati. A questo fine si sta procedendo alle necessarie verifiche di disponibilità e alle conseguenti procedure autorizzative.

Per quanto riguarda il lotto A, invece, "non appena l'Arma dei Carabinieri avrà fornito le necessarie indicazioni circa le esigenze minime da soddisfare nell'ambito di uno stralcio funzionale, compatibile con le risorse al momento disponibili, si procederà alla redazione di detto progetto stralcio", mentre al completamento della scuola nella misura pienamente rispondente alle esigenze dell'Arma si potrà provvedere "con il recupero delle somme che saranno dovute dall'impresa.... nell'ipotesi che ora si prospetta di esito favorevole dell'appello del lodo".

A conclusione della memoria, infine, l'Amministrazione ha segnalato l'avvio - ex art.74 del R.D. 12.4.1934 - (esattamente ex art.74 del R.D. 12.7.1934, n.1214) di una istruttoria sulla realizzazione della scuola in argomento da parte della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti, a seguito di un esposto della Società aggiudicataria dei lavori nella prima gara di appalto, nonché la puntuale evasione delle richieste della stessa Procura (note del maggio 2008, gennaio 2009 e agosto 2010) di notizie e documentazione.

**Lavori di adeguamento dei locali dello stabile demaniale adibito a sede della Caserma dei carabinieri di ROMA – Parioli.**

Con nota n.1819/231-3-1936 del 14.6.2002 il Reparto territoriale carabinieri di Roma ha rappresentato al Ministero dell'interno che la sede della Compagnia e stazione dei carabinieri Parioli, sita in Roma – Via G.Castellini n.28, ai sensi dell'art.4 – comma 2 - del D.Lg.vo n.626/94 è stata oggetto di verifica tecnica da parte di una società, al termine della quale è stata accertata la necessità di esecuzione di svariati lavori e redatto un documento di valutazione dei fattori di rischio.

Trattandosi di "opere afferenti la sicurezza del personale e la salvaguardia della struttura", nel segnalarne l'urgenza, richiedeva l'autorizzazione all'esecuzione dei lavori, previo sopralluogo da parte del personale tecnico del Provveditorato regionale alle OO.PP per il Lazio.

In data 28.8.2002 il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – ha trasmesso copia della nota del Comando territoriale di Roma al Comando generale dell'Arma dei carabinieri per il parere di competenza.

Detto Comando, con nota del 18.2.2003 ha espresso parere favorevole alla esecuzione delle opere, essendone stata acclarata l'effettiva necessità e priorità.

Il Provveditorato regionale alle OO.PP. per il Lazio – Ufficio tecnico n.5 -, dopo vari sopralluoghi, ha accertato la necessità di eseguire i lavori, in quanto urgenti ed indifferibili, sussistendo la impellente urgenza di adottare indispensabili misure atte ad eliminare i fattori di rischio per la sicurezza del personale e la salvaguardia della struttura, ai sensi del D.Lg.vo n.626/94.

Predisposta la relativa perizia<sup>68</sup> per una spesa complessiva di € 557.979,03 (€ 432.877,45 per lavori, di cui € 2.223,24 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso), il responsabile del procedimento ha rappresentato l'esigenza del ricorso alla procedura di affidamento dei lavori prevista dagli artt.33 della L. n.109/94 e 82 del D.P.R. n.554/99.

---

<sup>68</sup> La perizia, secondo quanto riportato nel contratto e nel decreto approvativo, risulta redatta in data 22.4.2004, ovvero prima della richiesta del Ministero dell'interno del 3.5.2004 – nota n.600 C/CC.10590.070.006/1.2772.49658.06472 – con la quale, il Provveditorato regionale alle OO.PP. veniva invitato anche alla trasmissione della relazione tecnica e dell'eventuale verbale di urgenza, con riserva, ad avvenuta ricezione di detti atti, di autorizzare "l'espletamento delle procedure per l'affidamento dei lavori, compatibilmente con l'esistenza di adeguata disponibilità di fondi sul competente capitolo di bilancio e con l'eventuale esigenza di finanziare altri prioritari interventi". Per correttezza si fa presente che nel contratto l'autorizzazione la si fa risalire alla citata nota del 18.2.2003 del Comando generale dell'Arma dei carabinieri (non agli atti), di risposta al parere richiesto dal Dipartimento della pubblica sicurezza.

Sulla perizia e su quanto rappresentato dal responsabile del procedimento si è espresso favorevolmente il competente C.T.A. nell'adunanza del 17.6.2004 – voto n.4610 -.

Alla gara per l'affidamento dei lavori (consistenti essenzialmente in lavori edili ed elettrici) alla quale sono state invitate n.15 imprese e partecipato n.10 è risultata aggiudicataria la ditta che ha offerto il ribasso del 7,15% - verbale del 24.9.2004, repertorio n.7 -.

Il conseguente contratto è stato stipulato in data 25 novembre 2004 – rep. n.114 – per l'importo di € 402.085,68 al netto del ribasso e comprensivo di € 2.223,24 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso. Il tempo fissato per l'esecuzione dei lavori è di gg.210, con penale dell'1‰ dell'importo netto dell'appalto per ogni giorno di ritardo.

La perizia dei lavori, l'affidamento degli stessi alla ditta aggiudicataria ed il contratto sono stati approvati con D.D. n.600.AFP10590.70.6.49658.1508 in data 12.9.2006 (Ministero dell'interno – dipartimento della pubblica sicurezza), con imputazione della spesa complessiva di € 442.294,24 – compresa IVA al 10% - al cap.2754 del bilancio del Ministero medesimo per l'esercizio finanziario in corso<sup>69</sup>.

I lavori sono stati consegnati in data 13 novembre 2006, che costituisce la data di inizio, ed ultimati l'11 giugno 2007, ovvero con un giorno di ritardo, perché difformemente da quanto riportato nel verbale di consegna e negli stati di avanzamento dei lavori, la scadenza dei 210 giorni previsti in contratto va riferita al 10 e non all'11 giugno 2007.

Per l'intervento in parola va subito evidenziato che non si ha traccia dell'esistenza dello specifico motivato provvedimento di segretazione dei lavori da parte dell'amministrazione usuaria, normativamente previsto.

La segretazione, stando agli atti, è frutto di autonoma iniziativa del responsabile del procedimento, che a conclusione della relazione alla predisposta perizia così si esprime: "Attesa la peculiarità e la specifica rilevanza del complesso militare in argomento, le opere inserite nel progetto saranno soggette all'adozione di particolari misure precauzionali in ordine alla sicurezza, con la conseguente applicazione delle procedure di affidamento di cui all'art.33 della legge 109/94 e dell'art.82 del D.P.R. 554/99". D'altra parte va sottolineato che ai fini della segretazione le opere devono essere anche dichiarate indifferibili ed urgenti, cosa, peraltro, che nel caso di specie non ricorre, considerato il tempo trascorso tra

---

<sup>69</sup> Detto capitolo nel 2007 è confluito, insieme ad altri, nel cap.2731.

l'aggiudicazione dei lavori (settembre 2004) e la consegna degli stessi (novembre 2006).

L'esclusione dell'indifferibilità ed urgenza dei lavori è rafforzata, poi, dal fatto che il contratto stipulato nel novembre 2004 è stato approvato dal Ministero dell'interno soltanto con decreto del 12 settembre 2006, sia pure per mancanza di fondi.

Della palese errata applicazione delle norme sulla segretezza non poteva non tenere conto anche l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno che, in sede di registrazione del decreto del 12 settembre 2006, approvativo della perizia dei lavori, dei risultati della gara e del contratto, ha formulato in data 27.9.2006 il rilievo n.94<sup>70</sup>, del quale, peraltro, non si condivide la parte afferente all'impegno della spesa, in quanto l'obbligazione non si è perfezionata nell'esercizio 2004 con la stipula del contratto, bensì nel 2006 con l'approvazione ministeriale dello stesso.

Per completezza si informa che, con nota del 10.10.2006, il Dipartimento della pubblica sicurezza ha trasmesso il decreto registrato sotto la responsabilità del dirigente che lo ha firmato (indicato in modo errato con la data del 14.10.2006, anziché del 12.9.2006), al Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per il Lazio - Abruzzo e Sardegna, facendo presente le osservazioni sollevate dall'Ufficio centrale del bilancio e chiedendo ogni documentazione di cui fosse in possesso, dalla quale "si evinca che le opere in questione sono state dichiarate segrete o eseguibili con particolari misure di sicurezza". Stessa richiesta è stata rivolta al Comando generale dell'Arma dei carabinieri, cui la stessa nota è stata inviata per conoscenza. Dell'ulteriore seguito non sono pervenute informazioni.

---

<sup>70</sup> Rilievo n.94: "Dall'esame del provvedimento indicato in oggetto, si osserva quanto segue:

- il Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna ha esperito una gara informale con procedura d'urgenza per l'affidamento dei lavori tra ditte di comprovata fiducia e riservatezza dell'Amministrazione, ai sensi dell'art.33, comma 1, della Legge 109/94 e dell'art.82 del relativo regolamento (D.P.R. 554 del 1999).

L'applicazione del succitato art.82 stabilisce che le Amministrazioni usuarie del bene oggetto dell'intervento dichiarino con provvedimento motivato le opere di cui all'art.33 da considerarsi "segrete" oppure "eseguibili con particolari misure di sicurezza", giusta il disposto dell'art.33 della citata legge.

Inoltre essendosi perfezionata l'obbligazione nell'esercizio 2004, a norma del combinato disposto dall'art.20 della legge 468/78 e dall'art.50 del RD 2440/1923, l'impegno di spesa andava effettuato in tale esercizio, essendo preclusa l'impegnabilità della stessa nell'esercizio in corso.

Ciò premesso, nel comunicare di aver registrato l'atto sotto la responsabilità del dirigente che l'ha sottoscritto, si invia il provvedimento al controllo successivo della Corte dei conti, ai sensi dell'art.33, comma 3, della Legge n.109 del 1994."

➤ **Lavori di difesa passiva, di adattamento dei locali alle esigenze dell'Arma e di manutenzione dell'edificio privato sede della Caserma Carabinieri di Roma- Alessandrina**

Gli indicati lavori risultano essere stati appaltati dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (Prov. OO. PP. per il Lazio) a seguito della ministeriale n.600 C/CC 10590.70.301.7375.40706.22854 del 6.11.02, con la quale si richiedeva che i lavori, "dovendo essere eseguiti presso una struttura sede di un Organismo di Polizia", fossero realizzati da imprese di fiducia in possesso dei requisiti della riservatezza e della affidabilità, ai sensi dell'art.33 della L. n.109/94.

I lavori, dopo l'espletamento della gara informale del 4.03.03, alla quale hanno partecipato 6 imprese delle 10 ditte invitate, sono stati aggiudicati alla ditta che ha offerto il ribasso pari a 5,50% per un importo contrattuale netto di € 179.904,52, cui vanno aggiunti € 6.733,16 per oneri di sicurezza.

Il conseguente atto di cottimo (rep. n.595), stipulato il 30.05.03 è stato approvato e reso esecutivo con DD. N.600 A.F.P.10590.070.301.7375.40706.22854 dell'11.9.03 - Ministero dell'interno <sup>-71</sup> con imputazione della spesa al cap.2753, per un importo complessivo di € 223.965,21 - IVA al 20% compresa.

Il termine per l'esecuzione dei lavori è stato fissato in 120 giorni a decorrere dalla data di consegna dei lavori, che non è dato conoscere.

Nel caso di specie, a parte la scarsa documentazione pervenuta, non sembrano sussistere i requisiti (urgenza e indifferibilità dei lavori) per la segretazione che, peraltro, richiede un provvedimento motivato del vertice dell'Amministrazione usuaria, come più volte ribadito.

➤ **Lavori di realizzazione della Stazione media dei Carabinieri di "Barriera Piacenza" sita in via la Brocca - Torino**

Il progetto definitivo degli indicati lavori, redatto da progettisti esterni, sottoposto all'esame del C.T.A. competente fu ritenuto - con prescrizioni ed osservazioni - meritevole di approvazione (voto n.1354/R del 26.7.2000).

Il conseguente progetto esecutivo - datato novembre 2001 - "redatto in stretta osservanza dei requisiti indicati nel quadro esigenziale trasmesso dal Comando generale dell'Arma dei carabinieri e secondo i requisiti e gli accorgimenti"

---

<sup>71</sup> Nelle premesse di tale decreto la data della stipula dell'atto di cottimo è erroneamente indicata in quella del 4.2.2003, peraltro anteriore a quella di gara del 4.3.2003.

di cui al citato voto del C.T.A., ha ottenuto la validazione del responsabile del procedimento in data 5.11.2001.

I lavori, secondo quanto risulta dalla nota n.3080 dell'8.5.2003 del Provveditorato alle opere pubbliche per il Piemonte e la Valle d'Aosta diretta all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (allegata in copia), essendo stati dichiarati inerenti ad "opera destinata alla difesa militare" con provvedimento n.005/1998 del 30.1.1998 del Capo di S.M. della Difesa, furono aggiudicati dallo stesso Provveditorato, previa gara informale ex art.33 L. n.109/94 e s.m.i. (verbale n.5449 di rep. in data 28.11.2001 - non allegato-), all'impresa che aveva offerto il ribasso dell'8,30% sul prezzo di gara.

Con D.P. n.9150 del 31.12.2001 (non allegato) vennero approvati il progetto definitivo (con le prescrizioni ed osservazioni del C.T.A.), il verbale di gara n.5449 di rep. in data 28.11.2001 ed impegnata la relativa spesa complessiva di £ 2.704.114.000 (€ 1.396.558,34) - con esclusione degli oneri di incentivazione (ex art.18 L. n.109/94) ammontanti a £ 25.886.000 (€ 13.369,00) - sui fondi di provenienza es.2001 del cap.8152 (attuale 7341) del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Con successivo D.P. n.3592/IIID7 in data 4.6.2002 (non allegato) venne approvato il contratto n.5474 bis<sup>72</sup> stipulato in data 25.1.2002 per l'importo, al netto del ribasso, di £ 2.217.724.081 (€ 1.145.358,90), oltre £ 170.145.637 (€ 87.872,89) per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso, per un totale di £ 2.387.869.718 (€ 1.233.231,79).

Il tempo per l'esecuzione dei lavori risulta fissato in giorni 580 a decorrere dalla consegna.

Nel corso dei lavori di realizzazione delle opere "è stato possibile esaminare dettagliatamente lo stato del terreno e delle costruzioni adiacenti" con il risultato di dover necessariamente procedere con cautela negli scavi, limitandone la quota di approfondimento, "al fine di salvaguardare l'incolumità degli edifici confinanti".

Tale problema, unitamente alla richiesta di alcune migliorie agli impianti per la difesa passiva della nuova caserma da parte del Comando Regione dei carabinieri Piemonte e Valle d'Aosta (nota indicata n.204/16-1994 in data

---

<sup>72</sup> Il contratto, che non risulta allegato, è riportato nelle premesse del D.P. n.7145 III/D7 Div.II del 24.11.2004, approvativo di perizia di variante e suppletiva e del relativo atto aggiuntivo di cui si dirà, come stipulato in data 25.1.2002, in contrasto con quanto riportato nella parte dispositiva, laddove la data della stipula viene indicata in quella del 24.1.2002.

E ancora, nella relazione alla perizia di variante e suppletiva, nonché nel voto n.5/1652 del 22.7.2004 del C.T.A., il contratto viene indicato come stipulato in data 25.1.2002 e con il n.7470 bis di repertorio. Nell'atto aggiuntivo n.5612 di repertorio del 3.11.2004, infine, il contratto viene riportato con il n.5470 bis del 25.1.2002.

16.3.2004), ha comportato la necessità di redigere una perizia di variante e suppletiva (21.6.2004) e "di apportare alcune altre modifiche di piccola entità" ritenute meritevoli di approvazione dal C.T.A. (voto n.5/1652 del 22.7.2004).

L'atto aggiuntivo n.5612 di repertorio è stato stipulato in data 3 novembre 2004 per una spesa di £ 188.368.650 (€ 97.284,29) per i maggiori lavori ed un incremento del tempo contrattuale di 60 giorni.

Lo stesso atto, unitamente alla menzionata perizia in data 21.6.2004, è stato approvato con D.P. n.7145 III/D7 Div.II del 24.11.2004, che ha anche disposto l'impegno della maggiore somma di € 105.508,39 (£ 204.292.747) – comprensiva degli oneri di incentivazione – sul cap.7341 (ex 8152) – esercizio finanziario 2004 – del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Premesso che degli atti necessari è stato inviato il solo atto aggiuntivo con il decreto approvativo, e che la scarsa documentazione ha creato notevoli difficoltà per il controllo e la valutazione dell'attività, tanto è vero che solo dalla richiamata nota indirizzata all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici è stato possibile conoscere il numero delle ditte invitate alla gara (n.15) – ma non anche quelle che vi hanno preso parte – e la data di consegna dei lavori (11.11.2002), devesi osservare che al momento della redazione della perizia di variante e suppletiva (21.6.2004) – stando agli atti disponibili – erano già scaduti i 580 giorni previsti per la realizzazione dei lavori stessi (12.6.2004).

Va evidenziato, infine, che anche per questa opera, tenuto conto che dalla data di aggiudicazione dei lavori a quella della consegna è trascorso un anno, difettano i requisiti di urgenza e indifferibilità previsti per la segretazione.

- Con gli atti di cui innanzi è stato trasmesso il D.P. n.6321III/D7 Div.II del 22.10.2004 con il quale:
  - è stato approvato "il progetto esecutivo redatto in data 5.7.2004 da....., esaminato favorevolmente - unitamente alla contestuale proposta di affidamento a trattativa privata ai sensi dell'art.24, comma a), della L. n.109/94 e s.m.i., con applicazione di fattispecie contemplata dall'art.41 del D.P.R. 23.5.1924, n.827 - dal C.T.A. con voto n.11/1647 in data 13.7.2004", relativo alla **"Realizzazione di n.2 alloggi di servizi inseriti all'interno della stessa Stazione dei Carabinieri di Barriera Piacenza"**;
  - è stato approvato il contratto a trattativa privata n.5603 di rep. in data 6.10.2004, stipulato con la stessa impresa appaltatrice "dei lavori in corso" presso la citata Stazione CC, per l'importo, al netto del ribasso offerto del 9,10% elevato al 10%,

- di € 145.102,44 oltre € 5.992,78 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso ed un tempo utile per dare ultimati i lavori di giorni 90 con una penale stabilita nell'1‰ per ogni giorno di ritardo;
- è stato autorizzato l'impegno di € 173.000,00 sul capitolo 7341 del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – esercizio finanziario 2004.

Sulla base del contenuto di detto provvedimento, unico atto disponibile, a parte la non divisibilità del ricorso all'art.24, comma 1 – lett.a) – in casi del genere (*electa una via non datur recursus ad alteram*), deve osservarsi che i presenti lavori, consegnati l'11.11.2002, in assenza di ulteriori fatti intervenuti, avrebbero dovuto essere ultimati entro l'11.8.2004 (gg.580+60). Pertanto, alla data della stipula del contratto a trattativa privata per la realizzazione dei 2 alloggi di servizio (6.10.2004) sarebbe venuta meno l'invocata "interferenza di cantiere".

In conclusione l'appalto dei nuovi lavori avrebbe richiesto una nuova gara informale, senza contare che una più accorta programmazione avrebbe potuto consentire un unico appalto con i lavori di realizzazione della Caserma e conseguentemente un possibile maggior risparmio nella spesa, rispetto anche all'aumentato offerto ribasso del 2° appalto.

## 6. Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Si sintetizzano, a conclusione della complessa attività istruttoria svolta, le osservazioni che più dettagliatamente si è avuto modo di esprimere nel corso della relazione in merito al controllo degli atti relativi ai lavori di realizzazione delle opere segretate ed alla regolarità, correttezza ed efficacia della loro gestione in attuazione dell'art. 33 della legge n. 109/1994 e successive modificazioni e integrazioni, sostituito, a decorrere dal 2 luglio 2006, dall'art.17 del nuovo codice dei contratti pubblici approvato con D.Leg.vo. 12 aprile 2006, n. 163, che ha esteso la disciplina anche ai servizi e alle forniture.

Come si è riferito nell'esposizione del quadro normativo, sia l'art. 33 della legge quadro in materia di lavori pubblici (sotto la cui vigenza è avvenuta l'approvazione di tutti i contratti e l'avviamento dei relativi lavori esaminati nel corso della presente indagine), sia l'art. 17 dell'attuale Codice dei contratti pubblici pongono una ben precisa condizione oggettiva ai fini della possibilità dell'utilizzo della deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento: di essa ci si può avvalere solo "nei casi in cui sono richieste misure speciali di sicurezza e segretezza in conformità a disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti o quando lo esiga la protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato".

Ciò sta a significare che la potestà regolamentare dell'amministrazione non è libera, bensì circoscritta, nella individuazione dei casi in cui sono necessarie "misure speciali di sicurezza o di segretezza": queste, infatti, devono essere richieste da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti; ovvero devono essere originate dall'esigenza di proteggere "gli interessi essenziali della sicurezza dello Stato".

Per quanto riguarda la natura della deroga, è indubbio che si tratta di una deroga facoltativa (entrambi gli articoli affermano che tali opere "possono essere eseguite in deroga...") e speciale, in quanto non tutte le opere (e, successivamente, le acquisizioni di beni e servizi) destinate ad attività delle amministrazioni ed enti individuati dalle disposizioni dei due articoli in confronto possono essere segretate, ma soltanto quelle aventi le caratteristiche sopra specificate.

In vigenza della legge quadro del 1994 viene richiesta un'ulteriore condizione di specialità: l'essere le opere "dichiarate indifferibili ed urgenti", condizione che non figura nell'attuale Codice.

Quest'ultima dichiarazione deve consistere non in una affermazione apodittica, ma deve essere adeguatamente motivata.

Ne deriva che il provvedimento di segretazione deve contenere le specifiche motivazioni che consentano il ricorso al procedimento derogatorio con riferimento, come si è detto, a precise "disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti" o alle esigenze di protezione "degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato" e per le opere deliberate ai sensi dell'art. 33 della legge n. 109/1994, deve essere preceduto dalla dichiarazione motivata di indifferibilità ed urgenza delle stesse.

In quest'ultimo caso, come già detto nel paragrafo 2.3, entrambe le dichiarazioni (di urgenza ed indifferibilità dell'opera e di segretazione) potrebbero essere effettuate contestualmente in un unico provvedimento per ragioni di univocità e completezza delle valutazioni relative alla concreta realizzazione dell'opera.

Dall'esposizione dei risultati dell'esame degli atti e documenti relativi alla realizzazione delle opere oggetto della presente relazione, nella quasi totalità dei casi la dichiarazione di segretazione è espressa in termini generici e, spesso, manca ogni riferimento ai requisiti di indifferibilità ed urgenza, senza contare, con riferimento a questi ultimi, che non sono rari i casi di opere considerate, anche se in modo generico, urgenti ed indifferibili, affidate con notevole ritardo o la cui realizzazione si è protratta nel tempo, fatti questi che si pongono in palese contrasto con l'asserita presenza dei requisiti medesimi.

Sempre con riferimento alla dichiarazione di segretazione, si è riscontrato, ad eccezione di due-tre casi, che essa è stata adottata anziché dal Ministro - organo di vertice dell'amministrazione - da personale dirigente.

Come già rilevato nelle precedenti analoghe relazioni, tali contrastanti comportamenti sulla competenza ad emettere la "dichiarazione di segretezza" derivano da impostazioni non omogenee nell'ambito di alcune Amministrazioni, che partendo dal presupposto che tale dichiarazione rientri tra gli "atti di gestione", attribuiscono detta competenza ai dirigenti e non al Ministro.

Questa Corte ritiene di dover confermare l'indirizzo, ormai consolidato, valido anche in sede di applicazione dell'art.17 del D.leg.vo n.163/2006, che attribuisce la competenza in questione all'organo di vertice dell'Amministrazione, indirizzo che, come ricordato nel precedente paragrafo 2.3, trova riscontro nella dottrina anche dopo la riforma della dirigenza pubblica del 1993, in quanto «non può ritenersi che possano sussistere due livelli di segretazione, uno che coinvolga la sfera "politica" e l'altro quella "amministrativa"». Va, peraltro, evidenziato che il nuovo regolamento delle attività del genio militare, emanato con D.P.R. 19.4.2005,

n.170, all'art.122, comma 1, demanda la dichiarazione di segretazione dei lavori ivi disciplinati, "all'autorità all'uopo designata secondo la normativa vigente nell'ambito del Ministero della difesa". Si segnala, da ultimo, che l'art.8, comma 10 del D.L. 31.5.2010, n.78, convertito con la L. 30.7.2010, n.122, prevede che la segretazione delle opere, servizi e forniture è di competenza dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali delle amministrazioni e degli enti utenti.

Riguardo ai contenuti della dichiarazione di segretazione, si ritiene di dover confermare anche l'indirizzo già espresso (del. n. 16/2004/G) in ordine ai programmi pluriennali di intervento, per i quali va considerata sufficiente la dichiarazione iniziale di segretazione, purchè in tali programmi siano puntualmente ed analiticamente indicate le opere da realizzare; qualora singole opere vengano sostituite da altre aventi natura e caratteristiche diverse da quelle previste nel programma iniziale, le nuove opere dovranno essere oggetto di un nuovo procedimento di segretazione. Tale dichiarazione può anche coprire eventuali variazioni in corso d'opera, ma soltanto nel caso in cui queste non alterino i caratteri essenziali dell'intervento.

A queste considerazioni, che attengono al momento procedimentale della dichiarazione di segretazione, debbono affiancarsi quelle relative alla gestione delle opere nell'ambito sia della specialità del controllo affidato alla Corte dalla legislazione in tema di contratti pubblici (entrambe le norme di riferimento stabiliscono che la Corte si pronunci altresì "sulla regolarità, sulla correttezza e sull'efficacia della gestione"), sia delle generali attribuzioni in tema di controllo sulla gestione conferite dall'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n.20.

I rilievi e le osservazioni sulla gestione dei lavori sono stati puntualmente ed analiticamente esposti nei paragrafi precedenti, ai quali pertanto si rinvia, qui richiamando solo alcuni aspetti più frequentemente ricorrenti.

Si sono riscontrati casi di genericità nella fase della programmazione, che hanno influito sui tempi ed i costi delle opere previste. Emblematico il caso dei lavori di realizzazione del nuovo distaccamento dei Vigili del fuoco di Imperia il cui procedimento è iniziato nel 1998, con il conferimento degli incarichi di progettazione definitiva ed esecutiva delle strutture portanti, architettonica, impiantistica e della sicurezza, ma con una localizzazione rivelatasi nel tempo inopportuna e dagli effetti particolarmente negativi: contenzioso in sede di procedura espropriativa dei terreni, nuova localizzazione, conseguente nuova progettazione, risoluzione del contratto stipulato nel 1999, nuova gara informale svoltasi in data 5 dicembre 2005.

Altrettanto emblematico e grave il caso della realizzazione della nuova scuola per Marescialli dei carabinieri in Firenze, dettagliatamente illustrato nella relazione, non ancora ultimato a tredici anni dall'iniziale protocollo d'intesa ed oggetto di lunghi e pesante contenziosi, legati sia a vere o presunte responsabilità dell'Amministrazione – per aver messo a gara la realizzazione di un progetto di dubbia esecutività senza aver prima provveduto tempestivamente all'eliminazione delle incertezze insorte sulla completezza della bonifica del suolo – sia a comportamenti dell'A.T.I. aggiudicataria.

Ulteriori riscontri negativi riguardano: casi di ultimazione dei lavori in data anteriore all'approvazione dell'atto presupposto (Centro polifunzionale dei Vigili del Fuoco di Montelibretti, Comando provinciale dei Vigili del fuoco di Genova, via Albertazzi); ritardi nella data di consegna dei lavori (Centro didattico regionale dei Vigili del fuoco di Dalmine: stipula del contratto, 18 febbraio 2002; consegna dei lavori, 13 gennaio 2003) e nella stipulazione dei contratti (Caserma dei Vigili del fuoco di La Spezia: atto di intesa di delega delle funzioni appaltanti del 1° aprile 2003 e stipulazione del contratto in data 12 aprile 2005; Comando provinciale dei Vigili del fuoco di Genova per lavori di riqualificazione "estetico-funzionale": progetto definitivo del giugno 2002, aggiudicazione l'11 dicembre 2002 e consegna parziale dei lavori in data 3 marzo 2003), con ritardi che fanno venir meno ogni ipotesi di urgenza ed indifferibilità dei lavori stessi; impegno di spesa in assenza di obbligazione giuridicamente perfezionata (Distaccamenti dei Vigili del fuoco di Gavette, Genova e di Alcamo).

Anomalie si sono riscontrate anche in tema di varianti, che, come si è sopra detto, possono rientrare nell'iniziale dichiarazione di segretazione delle opere soltanto nei casi espressamente previsti dall'art. 25 della legge n. 109/1994 (art. 114, D. Leg.vo n. 163/2006) e che non comportino sostanziali modificazioni rispetto al progetto approvato, nel qual caso dovrebbero essere precedute dagli accertamenti e deliberazioni di cui alla normativa sulla segretazione (Centro polifunzionale dei Vigili del fuoco di Montelibretti, Distaccamento aeroportuale dei Vigili del fuoco di Birgi). Si sono anche rilevati casi di incrementi di spesa per varianti in misura percentuale superiore a quella prevista dalla legge (es. Centro di aviazione dei Vigili del fuoco di Ciampino, Roma).

Suscita perplessità, infine, il forte divario tra gli importi delle penali stabilite in sede contrattuale per i ritardi nel completamento delle opere. Nell'ambito del Ministero dell'interno, Dipartimento dei Vigili del fuoco, dalla documentazione trasmessa si sono accertate le seguenti misure: sei casi di applicazione dell' 1 per mille ed uno dello 0,7 per mille, due casi di applicazione di

una penale giornaliera di € 500 e un caso ciascuno con i seguenti importi giornalieri: € 250, € 516,46, € 600, € 630, € 1.000, € 1.032,91.

Pur nella varietà delle fattispecie in relazione alla tipologia dei lavori, all'importo ed alla durata, sarebbe auspicabile, anche per tale statuizione, una maggiore omogeneità di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni.

Rispetto alle altre situazioni sopra indicate, ed anche al fine di limitare la deroga alle disposizioni relative alla pubblicità delle procedure di affidamento dei lavori pubblici ai casi strettamente necessari, con positive ricadute sulla stessa trasparenza dell'azione amministrativa, si rappresenta, inoltre, l'esigenza:

- che il provvedimento di segregazione sia adeguatamente motivato ed attenga strettamente alle condizioni previste dalla legge: esistenza di specifiche disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o esigenza di protezione degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato;
- che in fase di programmazione siano dettagliatamente indicate e descritte le opere da eseguire e da assoggettare alla particolare normativa in tema di segretezza;
- che per le varianti in corso d'opera si adotti un nuovo provvedimento di segretezza quando le stesse non rientrino nelle ipotesi previste dalla legge.

Inoltre, deve richiamarsi l'attenzione sui contenuti dei documenti che di tanto in tanto evidenziano errori di individuazione di altri atti richiamati, errori che allorché si pongono in contrasto tra loro in uno stesso atto o provvedimento (v. Nuova caserma VV.F. di la Spezia: il decreto dirigenziale n.118 del 23.5.2006 di approvazione di atto aggiuntivo che nelle premesse viene indicato con il n.7211 di rep. del 2.3.2006 e nel dispositivo viene riportato con il n.4339 di rep. del 12.4.2006), e manchi nella documentazione allegata il supporto degli specifici atti rendono il controllo più gravoso e ne rallentano il corso.

Non mancano, infine, casi di indicazioni errate degli importi di spesa (come nei casi del "certificato di ultimazione dei lavori" in data 22.6.2006, relativi alla "Nuova Caserma provinciale dei VV.F. di La Spezia", che riporta come spesa totale dei lavori quella di € 11.350.089,83 anziché di € 1.350.089,83 e del decreto n.2121 del 28.12.2001, relativo alla "nuova scuola dei Marescialli dei carabinieri - FI - che indica nella conversione in euro dell'importo di £ 10.561.647.502 la cifra di € 545.635,71 anziché quella di € 5.454.635,70) che potrebbero indurre in ulteriori errori nelle fasi successive dei procedimenti.