

Tali effetti distorsivi saranno maggiormente avvertiti per effetto della rinegoziazione della concessione, la quale, secondo quanto riportato nel corso dell'ispezione, determinerà un incremento degli investimenti con un ulteriore spostamento nel tempo dell'obbligo di esternalizzare il 40% degli investimenti.

Tanto premesso, l'Autorità ha invitato la Strada dei Parchi S.p.A. ad adottare un piano di rientro nell'aliquota del 60% degli affidamenti infragruppo, ad osservare per il futuro, con scansione biennale, l'aliquota minima del 40% di cui all'art. 2 comma 4 della legge quadro, odierni 146, 147, 149 e 253, comma 25, del D. Lgs. 163/06, a riformulare un puntuale programma di investimenti in cui sia data evidenza dell'aliquota del 60% degli affidamenti infragruppo ovvero, in caso di mancato rispetto, le ragioni di un diverso orientamento anche in relazione al piano generale degli interventi.

5.2.2 PON Trasporti 2000 - 2006

Nel corso del 2009 l'Autorità ha avviato un procedimento di accertamento sugli appalti del Gruppo FS per valutare l'adeguatezza ai principi di economicità e concorrenza delle procedure adottate da Italferr, per individuare ed aggiornare i tariffari degli appalti di attrezzaggio tecnologico e da Anas per valutare le metodologie seguite nella verifica della congruità delle offerte sopra la soglia di anomalia.

Con riferimento agli appalti ANAS, tenuto conto anche dell'attenzione che sul tema delle offerte anomale è stata prestata dagli organi comunitari, l'Autorità, ha ulteriormente sviluppato l'indagine già avviata nel 2008 la quale aveva evidenziato che nel 50% degli appalti esaminati, l'aggiudicazione era intervenuta con l'esclusione di tutte le offerte sopra la soglia di anomalia ai sensi dell'art. 86, comma 1, del D.Lgs. n.163/2006. Il fenomeno, se frequente è generalizzato, rischia di stravolgere l'istituto, poiché si traduce, di fatto, nella esclusione automatica di tutte le offerte sopra la soglia di anomalia, nonostante le giustificazioni presentate dai

**La verifica
dell'anomalia
delle offerte
negli appalti
ANAS**

singoli partecipanti ed i ribassi marginalmente differenti tra le diverse offerte.

Rispetto alla precedente indagine, sono stati approfonditi due aspetti con riferimento ai bandi pubblicati dal luglio 2008 al luglio 2009. Il primo volto a verificare se nella nuova impostazione di ANAS SpA in tema di verifica della congruità delle offerte anormalmente basse fosse ancora presente la cennata anomalia. Il secondo, per verificare se vi fossero deficit procedurali nella metodologia seguita per la verifica e, segnatamente, in ordine all'ampiezza della discrezionalità tecnica della commissione di valutazione delle offerte.

ANAS ha posto in essere una capillare attività di riscontro delle voci di prezzo, comprese le spese generali e l'utile dell'impresa nonché anche mediante precise indicazioni contenute nei bandi di gara nelle quali sono riportate le quantità delle lavorazioni e gli schemi di analisi delle voci, ai fini delle giustificazioni dei singoli prezzi.

La commissione per la verifica di congruità è individuata di volta in volta nella medesima commissione di gara; le valutazioni della congruità interessano tutti i prezzi nonché le spese generali e l'utile dell'impresa e sono svolte in tempi, pur se non sempre brevi, comunque ragguagliati all'entità rilevante degli appalti.

Nel campione di appalti esaminati nell'ultimo approfondimento, diversamente da quanto osservato nella prima indagine, l'aggiudicazione è operata di norma a favore della offerta con ribasso più elevato o poco al disotto, anche se con ribasso collocato al di sopra della c.d. soglia di anomalia: e ciò è corretto avendo ANAS accertato la congruità dell'offerta dell'aggiudicataria; solo in un appalto (PA 2008-001), l'aggiudicazione è operata a favore della prima offerta sotto la soglia di anomalia, dopo la esclusione per non congruità di 5 offerte con ribasso maggiore della soglia medesima e con carenti giustificazioni da parte delle imprese.

Dunque, alla luce dell'orientamento costante della giurisprudenza e di quanto chiarito dall'Autorità con proprie pronunce, l'operato di ANAS è apparso connotato da formale correttezza; infatti, sono da considerare legittime le verifiche compiute dalle stazioni appaltanti qualora prive di

vizi di illogicità, omesso esame o travisamento di fatti e purché l'esame sia esteso a tutte le voci formanti il prezzo complessivo a base di gara e dunque dell'offerta, come appunto sono apparse le procedure di ANAS.

Quanto agli accertamenti in capo al gruppo FS è stato acclarato che, in linea generale, Italferr utilizza le "Tariffe di prestazioni e lavori" elaborate da RFI ed aggiornate periodicamente.

Con riferimento agli anni recenti, gli aggiornamenti delle tariffe si sono susseguiti a partire dal 1992, anno nel quale i tariffari erano stati interamente adeguati; ulteriori appendici di aggiornamento sono state prodotte nel 1994 e nel 1997; nel 2004, l'Amministrazione ha autorizzato i Referenti Tecnici di progetto ad ulteriori aumenti fino al 20% dell'importo complessivo dell'appalto.

RFI ha evidenziato come i processi di revisione delle Tariffe di prestazioni e lavori tocchino sia i contenuti tecnici delle diverse voci sia i loro valori economici, implicando tempi relativamente lunghi e procedure onerose. L'azione dell'Amministrazione ha avuto, in questo senso, lo scopo di fornire alle strutture tecniche la flessibilità adeguata ad interpretare correttamente il mercato tra una revisione e l'altra.

In tale contesto, le strutture tecniche di RFI e ITALFERR, al fine di adeguare i valori in parola alle condizioni correnti e di fornire agli operatori i segnali più corretti per garantire la maggiore concorrenza possibile, hanno proceduto ad analisi puntuali dei costi delle opere poste a gara, avendo a riferimento elenchi, prezzi standard o specializzati, o listini ufficiali delle aree di riferimento.

La revisione ultima, completata l'1.08.2008, avrebbe affrontato in modo approfondito il problema della quantificazione dei prezzi che, per effetto delle vigenti disposizioni normative verranno aggiornati con apposito monitoraggio.

Al fine di valutare tutto quanto sopra rappresentato, si è valutato di esaminare tre gare campione.

In esse sono state utilizzate come base di calcolo le Tariffe di prestazioni e lavori approvate da RFI in data 1.08.2008.

**Le criticità dei
prezzari negli
appalti
tecnologici
espletati da
ITALFERR**

Nel periodo 1.07.08 – 1.07.09 è stato effettuato un solo appalto di attrezzaggio tecnologico - di maggiore importo - con procedura aperta e due affidamenti sottosoglia per il completamento di altrettanti impianti.

Nonostante fosse stata esperita la procedura aperta, l'appalto di maggiore importo è stato poi affidato con procedura negoziata con i medesimi due soggetti partecipanti alla gara, con un aumento d'asta di oltre il 14 %; la procedura aperta si concludeva infatti "senza effetto", stanti in gara solo due offerte in aumento inammissibili. Sebbene il computo metrico estimativo facesse riferimento a Tariffe approvate da RFI nel 2008, da considerare pertanto formalmente aggiornate alla data dell'appalto.

I due restanti interventi oggetto dell'indagine, si riferiscono al completamento di impianti già realizzati o in corso di realizzazione; Italferr ha operato l'affidamento in favore del soggetto esecutore delle componenti dell'impianto già realizzato. In tali casi, pertanto, non ha senso riferirsi ad aumenti sull'importo a base d'appalto, in quanto trattasi di procedura negoziata con un unico soggetto.

Il dato emerso conferma la ricorrenza di affidamenti con procedure negoziate previa procedura aperta o ristretta "senza effetti", già rilevata dall'Autorità, con sensibili aumenti d'asta.

Alla richiesta di delucidazioni sulla tendenza all'aumento d'asta delle gare per l'attrezzaggio, Ferrovie dello Stato ha evidenziato i seguenti dati:

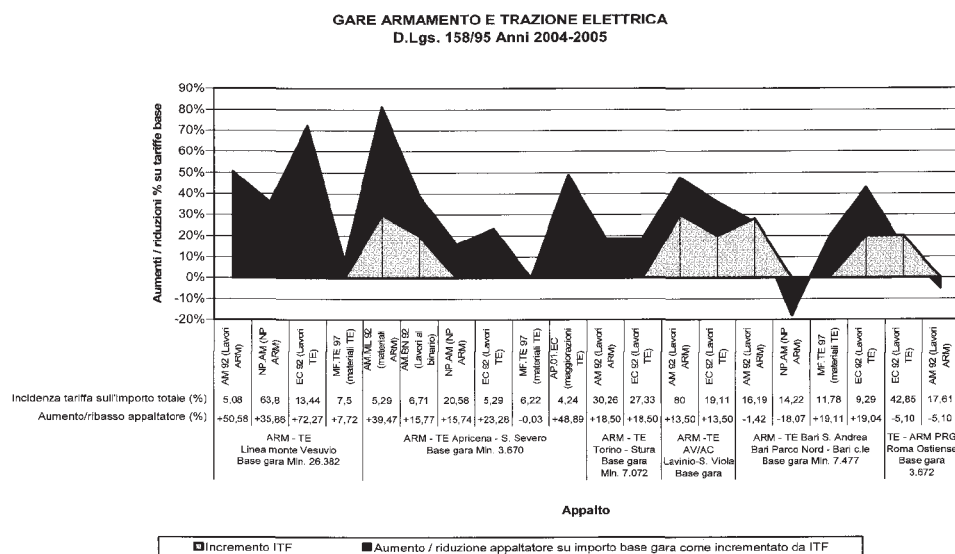
- Periodo censito: dal 1995 al 2008
- Numero di affidamenti negoziati, dopo procedura aperta: 67
- Importo complessivo degli affidamenti: 1.075, 19 Mln di euro
- Percentuale rispetto agli affidamenti sopra la soglia comunitaria: 14 %
- Aumenti d'asta: da circa 6 % a circa 45 %
- Soggetti affidatari: n.57
- Soggetti affidatari più di 1 volta: n.29
- Soggetti affidatari più di 2 volte: n.17

I 29 soggetti affidatari, sono risultati di frequente in ATI, mandatarî o mandanti.

FS ha chiarito di non disporre di elementi per giustificare sia la ricorrenza delle gare deserte, sia i conseguenti aumenti d'asta, attesa

l'adozione nei progetti, delle Tariffe FS incrementate dal Referente di Progetto anche del 20 %.

Con riferimento al solo *attrezzaggio tecnologico* (tutte le opere meno il *corpo ferroviario* e il *segnalamento*), FS produceva altresì la statistica riportata nel grafico seguente, dei ribassi di affidamento degli appalti nel periodo 2004-2005, desunti dall'elenco delle 67 procedure negoziate di cui sopra.



Il grafico evidenzia con l'area in colore blu (linea spezzata superiore) gli aumenti d'asta e con l'area celeste (linea spezzata inferiore) gli aumenti della Tariffa FS operati prima delle gare stesse. È evidente l'indifferenza degli aumenti d'asta dal prezzo a base di gara; anzi, ai picchi di adeguamento dei prezzi corrispondono picchi degli aumenti d'asta. Il fenomeno, pare, addirittura accentuato nelle opere civili.

Sembra pertanto sussistere una sorta di posizione dominante di un gruppo di imprese nei confronti di FS; spiegabile, secondo FS, con la natura altamente specialistica delle opere in esame, richiedente un'elevata componente di Ricerca e Sviluppo per assicurare i più elevati standard di sicurezza ferroviaria allo stato possibili.

In estrema sintesi, secondo FS, da un lato esiste un monopsonio (RFI), dall'altro sussiste un oligopolio di un ristretto numero di operatori in possesso di mezzi e competenze tecniche particolari, che rende complessa la minimizzazione dei prezzi.

Pur se il campione di appalti relativi all'attrezzaggio tecnologico nel periodo 1.7.08 - 1.7.09 è molto contenuto, si conferma che l'affidamento in aumento non è riconducibile *tout court* ad una carenza di formale aggiornamento delle tariffe. Pertanto si profilano due motivazioni alternative:

- a) Le stime di aggiornamento delle Tariffe sono errate vista l'affluenza nella gara (iniziale) di sole offerte in aumento; la specificità delle opere di attrezzaggio tecnologico non consente di effettuare una valutazione circa la congruità delle predette Tariffe data la mancanza di riferimenti a interventi similari;
- b) Si tratta del mero effetto di un gruppo di operatori a svantaggio del Committente FS, effetto facilitato dalla ristrettezza di soggetti resi idonei a eseguire le opere in esame.

Appare, pertanto, opportuno giungere a soluzioni tese a ridurre lo squilibrio evidenziatosi nel settore dell'attrezzaggio, calando al caso in esame gli insegnamenti dettati dalla Corte Costituzionale con sentenza n.401 del 2007: la tutela della concorrenza comprende sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, sia interventi mirati a ridurre gli squilibri, con la creazione di condizioni per la instaurazione di assetti concorrenziali.

5.2.3 Problematiche in tema di *Project Financing* nella riqualificazione di opere rientranti nei beni culturali

L'Autorità, nel corso del 2009, ha avuto modo di analizzare l'intervento mediante *Project Financing* riguardante la riqualificazione di una struttura Ospedaliera rientrante nel patrimonio dei beni culturali. L'avviso prevedeva la concessione del 50% circa della superficie utile del bene monumentale "ospedale vecchio", in uso al privato promotore/finanziatore, con attività commerciali non rientranti nell'ambito di cui all'art. 101, comma 3, del D.Lgs 42/2004, per il quale gli istituti ed i luoghi che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico.

**Problematiche
nell'utilizzo del
Project Financing
nelle opere di
interesse storico**

Con il progetto, il promotore, per mantenere le previsioni di spesa, ha diminuito le opere da eseguire, circa 3.000 mq in meno da restaurare, ancorché nell'avviso di project si prevedeva il restauro dell'intero complesso.

Al riguardo, la Stazione Appaltante ha evidenziato era ancora nella fase iniziale, contraddistinta dal confronto con il soggetto promotore al fine di modificare il progetto alle esigenze del pubblico interesse; ha precisato inoltre che l'asseverazione era ancora valida anche a seguito della riprogettazione poiché il piano economico finanziario era rimasto invariato (il progetto preliminare era stato "marginalmente" modificato e, successivamente, era intervenuta una nuova asseverazione del P.E.F. da parte della Price Waterhouse Coopers S.p.A.).

Con riferimento alle considerazioni espresse in ordine all'asseverazione del piano economico-finanziario, sostituita a seguito delle modifiche al progetto preliminare effettuate nel corso della procedura di valutazione delle proposte ex art. 154 del Codice, l'Autorità ha ritenuto che tale asseverazione fosse avvenuta in conformità al quadro normativo vigente, richiamando tuttavia la stazione appaltante a valutare l'equilibrio economico-finanziario del nuovo piano asseverato.

Relativamente alla liceità della concessione a privati della gestione temporanea di beni culturali sottoposti alla disciplina del D. Lgs. n. 42/2004, mediante l'istituto del project financing, si è rilevato dirimente il disposto dell'art. 197, comma 3, del Codice, che contempla tale possibilità, nonché la pronuncia del Consiglio di Stato n. 3507/2008 che ha ammesso l'applicazione dell'istituto *de quo* agli interventi sui beni culturali, ritenendo la fruizione pubblica di questi ultimi compatibile con la gestione privata di una parte minoritaria degli stessi. Condizione che è apparsa soddisfatta per il fatto che tale gestione è risultata limitata al 43,9% della superficie del complesso monumentale; percentuale non irrisoria ma comunque minoritaria, secondo l'indirizzo espresso dal Supremo Consesso di giustizia amministrativa.

Viceversa, perplessità sono sorte riguardo alla clausola contemplata nell'art. 28 dello schema di convenzione, ai sensi della quale veniva

riconosciuta al concessionario la facoltà di revocare/revisionare la concessione in caso di “imprevedibili condizioni del mercato finanziario tale da non rendere sostenibile il risultato atteso del Piano economico finanziario”; eventualità al verificarsi della quale le parti avrebbero potuto stipulare un accordo diretto a regolare i reciproci (mutati) rapporti giuridico - economici. Invero, una tale clausola, per la genericità che la caratterizzava, sembrava contrastare con le disposizioni degli articoli 43 e 49 del Trattato CE, nonché con i principi di cui all’art. 2 del Codice, consentendo di fatto il trasferimento del rischio economico - finanziario dell’operazione in capo all’Amministrazione.

Pertanto, l’Autorità ha proposto una modifica dello schema di convenzione, conformemente alle caratteristiche ed ai principi che governano l’istituto del *Project Financing*, tra i quali l’assunzione dell’alea economica in capo al concessionario, fermo restando l’obbligo per l’Amministrazione di effettuare le dovute valutazioni in termini di qualità del progetto, di redditività dell’operazione e dell’interesse pubblico perseguito, connesso alla gestione del bene culturale secondo i canoni e i principi sanciti dal D.Lgs. n. 42/2004.

5.2.4 Servizio Idrico Integrato

L’Autorità, con delibera n.16 del 24.3.2010, ha concluso la procedura di vigilanza avviata con la deliberazione n. 16 del 7 maggio 2008, volta ad accertare l’osservanza della normativa per l’affidamento del servizio idrico integrato a società a capitale interamente pubblico.

L’Autorità aveva disposto l’avvio dell’indagine in quanto, dai primi accertamenti di carattere preliminare, aveva rilevato come la scelta delle Autorità d’Ambito di procedere alla produzione in house del servizio fosse avvenuta in molti casi in mancanza della sussistenza dei requisiti necessari a garantire l’inesistenza di finalità commerciali, con evidente lesione del principio della libera concorrenza nei contratti pubblici.

Giova ricordare che le prime risultanze istruttorie erano state comunicate ai soggetti interessati (Autorità d’Ambito e Gestori) con la deliberazione n. 52 del 26 novembre 2008; successivamente, a seguito dei

chiarimenti e degli impegni assunti dai medesimi soggetti interessati, l'Autorità, con deliberazione n. 24 del 1 aprile 2009, aveva chiesto a questi, per 29 gestioni ritenute ancora non in regola, di comunicare le misure adottate per rendere le stesse conformi alla normativa vigente.

Con la richiamata ultima deliberazione l'Autorità ha preso atto dei provvedimenti adottati dalle Autorità d'Ambito e dai Gestori, con riferimento alla data del 30 settembre 2009; su 61 gestioni in house, 39 risultano conformi alla normativa vigente in materia, mentre 22 si sono rivelate non conformi.

In particolare, per queste ultime 22 gestioni, si sono riscontrati diversi comportamenti assunti dai soggetti interessati:

- a) 11 casi in cui questi non hanno dato attuazione agli impegni precedentemente individuati ed assunti, ovvero i provvedimenti adottati non sono stati del tutto adeguati;
- b) 7 casi in cui non hanno individuato impegni adeguati o non hanno assunto i conseguenti provvedimenti volti a conformare la gestione del servizio alla normativa vigente in materia;
- c) 1 caso in cui, pur essendo stato avviato il processo di modifica dello statuto societario, non è stato perfezionato entro la data del 30 settembre 2009;
- d) 3 casi in cui i soggetti interessati, pur avendo scelto di gestire il servizio non più nel modello in house, ma attraverso la trasformazione delle società interamente pubbliche in società miste pubblico-private, non hanno operato detta trasformazione alla data del 30 settembre 2009.

È da evidenziare che le gestioni non conformi cessano, in base al regime transitorio previsto con il D.L. 135/09, convertito in Legge 166/09, alla data del 31 dicembre 2010, mentre quelle conformi ai principi comunitari in materia di *in house* cessano alla data del 31 dicembre 2011.

Nel caso di gestioni in house affidate conformemente alle disposizioni normative in materia rimane valida la scadenza prevista dal contratto di servizio, a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale attraverso la procedura atta alla

**Risultati
dell'indagine sul
servizio idrico
integrato**

costituzione di una società mista pubblico-privata definita al comma 2, lett. b), dell'art. 23 *bis* del D.L. 112/08.

Nell'ambito dell'indagine è stata esaminata anche la regolarità degli affidamenti del servizio idrico integrato a quattro società miste pubblico-privato, inizialmente individuate quali società interamente pubbliche.

Le conclusioni di tale settore di indagine sono contenute nella deliberazione dell'Autorità n.15 del 24.3.2010.

Con riferimento alle due società operanti nell'ATO Provincia di Milano, le procedure per la selezione del socio privato, deliberate dal gestore, non sono ancora state espletate e, pertanto, ad oggi le società sono ancora, di fatto, interamente pubbliche. L'Autorità ha preso atto della delibera dell'ATO che ha stabilito che la individuazione del socio privato avverrà entro il 31.12.2010, data alla quale deve comunque ritenersi che cessi la gestione in essere, attese le previsioni del vigente art.23*bis* del D.L. 112/08, convertito con L.133/2008.

Relativamente, poi, ad una società operante nell'ATO di Mantova l'Autorità ha constatato l'avvenuto svolgimento di due procedure finalizzate alla mera cessione di quote azionarie e non alla selezione di un socio privato industriale, cessione tra l'altro avvenuta a favore di società a capitale totalmente pubblico, per cui, in base al regime transitorio delineato dal richiamato art.23 *bis*, la gestione cessa alla data del 31.12.2010.

Infine, ha constatato che l'altra Società operante nel medesimo ATO, pur avendo provveduto alla individuazione di un socio privato con procedure di evidenza pubblica, presenta elementi di non conformità ai principi sanciti dalla giurisprudenza in materia, sia in ambito comunitario che nazionale, in relazione alla durata della società stessa non correlata alla durata dell'affidamento e alla mancata limitazione dell'oggetto sociale al solo servizio idrico nell'ambito territoriale di gestione del servizio; ha ritenuto, pertanto, che la gestione, tenuto conto di ciò e delle previsioni del citato art.23*bis*, cessi alla data del 31.12.2011.

5.3 Emergenza Abruzzo e Grandi Eventi

5.3.1 Emergenza Abruzzo – Attività svolte dalla Struttura costituita ai sensi dell'OPCM n. 3760 del 30.4.2009.

L'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3760 del 30.4.2009, all'art. 2 ha previsto che il Commissario delegato alla realizzazione di interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo possa avvalersi dell'Autorità di vigilanza per l'acquisizione di chiarimenti tecnici, indicazioni e pareri nella selezione dei concorrenti, nella predisposizione dei contratti e nella gestione dei rapporti con le ditte appaltatrici; l'Autorità, a tale scopo, ha costituito un'apposita Struttura di riferimento.

L'attività dell'anzidetta struttura è stata essenzialmente di carattere collaborativo con la Protezione Civile, stante le disposizioni recate dall'O.P.C.M. 3753 del 6.4.2009 che, all'art. 3 ha previsto che per la realizzazione degli interventi di emergenza si provvedesse in deroga alla quasi totalità delle norme del Codice dei contratti, precludendo così lo svolgimento dell'attività di vigilanza propriamente intesa. Tale collaborazione con la Protezione Civile si è concretizzata secondo due diverse modalità, in relazione alle contingenti situazioni: una consistente in pareri rilasciati informalmente e direttamente dalla Struttura e una, di carattere formale, relativa a pareri resi dal Consiglio dell'Autorità, ovvero dal Presidente stesso in casi di particolare urgenza.

In tal senso l'azione della Struttura ha concretamente rafforzato il ruolo della Protezione Civile e di fatto si è tradotta in una sorta di vigilanza *ex ante* sul rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza nell'adozione dei provvedimenti di urgenza.

La Struttura ha affiancato il Commissario delegato nell'attuazione del c.d. Piano Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili (C.A.S.E.), riguardante la realizzazione di edifici ad uso residenziale.

Le attività principale della Struttura sono state le seguenti:

- 1) valutazione della coerenza delle procedure adottate in deroga dalla Protezione Civile (progetto C.A.S.E. e relative infrastrutture) con la

Emergenza terremoto in Abruzzo – Collaborazione della Struttura dell'Autorità con il Commissario Delegato

- particolare situazione di emergenza, in relazione alla loro effettiva motivazione ed efficacia;
- 2) verifica dell'efficacia ed economicità del procedimento nonché dell'effettiva concorrenza;
 - 3) esame della completezza e correttezza delle lettere di invito, degli avvisi e della ulteriore documentazione posta a base di gara (capitolati norme generali e tecniche, capitolati prestazionali);
 - 4) valutazione dell'adeguatezza dei requisiti richiesti per i partecipanti alle gare, anche con riferimento alle specifiche esigenze, fornendo suggerimenti al fine di contemperare le esigenze della garanzia di risultati con quelle di favorire la partecipazione;
 - 5) controllo della idoneità dei requisiti di alcune imprese, già selezionate a seguito di indagine di mercato della Protezione Civile per gli affidamenti attuati con la procedura di cui all'art. 57, comma 6, del Codice;
 - 6) supporto in relazione ai chiarimenti e alle precisazioni che la Protezione Civile stessa ha dovuto fornire ai soggetti interessati a partecipare alla gara per la parte in elevazione degli edifici;
 - 7) sostegno alle Commissioni di gara, in relazione a problematiche attinenti la idoneità dei concorrenti alla gara;
 - 8) elaborazione, tramite accesso al casellario informatico, gli elenchi, suddivisi per classifiche d'importo e categorie di qualificazione, degli operatori economici abilitati ad eseguire lavori pubblici con sede legale nel territorio dell'Abruzzo.

In particolare, con riferimento alle gare informali ex art.57, comma 6, del Codice, ove possibile senza determinare aggravii della procedura e maggiori tempi, la struttura ha invitato la Protezione Civile ad ampliare, previa indagine di mercato, la partecipazione delle imprese invitate, adottando criteri di rotazione. Essa è anche intervenuta nella fase di preparazione del bando di gara di maggiore rilevanza degli edifici del Progetto C.A.S.E.(elevazione di detti edifici):

- collaborando con la Protezione Civile nell'individuare una procedura che consentisse, ottimizzando criteri di trasparenza, imparzialità, rapidità,

economicità, di selezionare operatori economici per l'affidamento di lavori di realizzazione di edifici prefabbricati;

- assicurando l'adeguatezza dei requisiti richiesti per i partecipanti alle gare alle specifiche esigenze, evitando, però, un immotivato restringimento della partecipazione;

- dando massima diffusione al bando e massima trasparenza alle procedure, pur nei tempi ristretti imposti dalla situazione di effettiva emergenza.

L'efficacia delle misure adottate è stata verificata constatando l'ampia partecipazione: infatti, nell'ambito del predetto progetto, hanno presentato offerta 57 concorrenti nei termini stabiliti.

Particolarmente impegnativa è stata anche l'attività di supporto fornita dalla Struttura alla Protezione Civile nel rendere chiarimenti e precisazioni ai soggetti interessati a partecipare alla gara. Inoltre, la Protezione Civile ha ritenuto di avvalersi della partecipazione di componenti della Struttura per lo svolgimento delle operazioni di gara relative all'elevazione degli edifici, stante la complessità del procedimento, che prevede un confronto, nella medesima gara, di tipologie costruttive diverse.

5.3.2 Grandi Eventi: Italia 2011- Progettazione ed esecuzione di interventi per le "Celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia".

La preparazione delle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia sono state avviate con decreto del Presidente del Consiglio, con il quale è stato istituito anche un Comitato interministeriale per le celebrazioni. Ad esso sono state affidate, in raccordo con le Amministrazioni regionali e locali interessate, le attività di pianificazione, preparazione ed organizzazione degli interventi e delle iniziative legate alle celebrazioni. Il supporto a tali attività è garantito dalla Struttura di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sono previste la realizzazione e il completamento di un programma di qualificati interventi ed opere, anche infrastrutturali, di carattere culturale e scientifico, tali da assicurare la diffusione e la

Grandi Eventi

testimonianza del messaggio di identità ed unità nazionale delle celebrazioni.

La Struttura di Missione ha posto all'attenzione dell'Autorità la questione relativa alle modalità prescelte per l'appalto degli interventi in argomento.

In particolare, la Struttura stessa ha evidenziato che, pur in regime di sospensione dell'art. 53, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 163/2006, per i suddetti interventi si era fatto ricorso all'appalto di progettazione ed esecuzione (il cosiddetto "appalto integrato") da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed ha precisato che, se per alcuni interventi era stato possibile disporre di una progettazione definitiva compiuta, per altri si era preferito richiedere ai partecipanti proposte progettuali migliorative della progettazione preliminare integrata predisposta dalla stazione appaltante, salvo prevedere l'approvazione da parte della stazione appaltante stessa del progetto definitivo perfezionato dall'aggiudicatario prima di procedere alla stipula del contratto; tanto al fine di valorizzare le capacità progettuali delle imprese.

Successivamente le stesse procedure di affidamento sono state oggetto, nel 2007, di esposti dell'OICE, con cui sono state segnalate le seguenti criticità:

- la non ammissibilità, all'attualità, della richiesta ai concorrenti di produrre in fase di offerta, sulla base di un progetto preliminare, una *"proposta migliorativa di definizione non inferiore a quella di un progetto definitivo"*, dando attuazione alla disposizione del D.Lgs. n.163/2006 (art.53, comma 2, lettera c) al momento sospesa, stante il rinvio disposto con il D.Lgs. n.113/2007;
- la non completa copertura finanziaria delle opere poste in appalto;
- il possibile contrasto con le norme del codice dei contratti pubblici della *"avocazione"* alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anziché agli enti locali, degli interventi connessi con i 150 anni dell'Unità d'Italia.

L'Autorità, al riguardo, si era espressa (deliberazione n.311/2007), ritenendo ammissibile la procedura seguita. Ha però posto in evidenza la necessità di una verifica attenta e continua, da parte della stazione

**Criticità
segnalate
all'Autorità**

appaltante e del Comitato dei garanti, cui è demandato il compito di verifica e monitoraggio del programma e delle iniziative legate alla celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia, sia della copertura finanziaria degli interventi che, in genere, della realizzabilità degli stessi.

In relazione a quanto sopra, l'Autorità ha avviato un monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi, mirato in particolare a rilevare con tempestività eventuali criticità relativamente all'efficacia delle procedure adottate, all'acquisizione dei necessari pareri ed alla disponibilità dei finanziamenti.

In una prima fase dell'istruttoria, oltre alle già note problematiche relative alla insufficienza all'attualità dei finanziamenti erogati in relazione all'importo delle opere appaltate, è emerso come, nel caso dell'appalto espletato per i lavori di restauro, ristrutturazione architettonica ed impiantistica del Teatro San Carlo di Napoli, l'avviso di preinformazione abbia presentato informazioni diverse dal bando di gara relativamente all'importo dei lavori, mentre per i precedenti undici interventi, oggetto del primo programma anticipatorio, sia stato eccessivamente ristretto il termine tra avviso di preinformazione e pubblicazione dei bandi (dal 5.10.2008 al 19.10.2008) per poter ritenere di fatto efficace il relativo avviso.

Nel 2008 l'Autorità, anche nella considerazione di possibili, ulteriori avvii di lavori ha richiamato la stazione appaltante all'obbligo di prevedere termini adeguati per la partecipazione agli appalti.

Proprio in relazione agli ulteriori interventi da avviare, è stato chiesto di fornire informazioni comprovanti:

- la conferma, da parte del Comitato Interministeriale "150 anni dell'Unità d'Italia", a seguito dell'avvicendamento dell'esecutivo, dell'inserimento nel Programma di tali interventi;
- la sussistenza, anche per tali interventi, delle ragioni che hanno giustificato il regime derogatorio originale.

È stato chiesto di precisare, per la totalità degli interventi, le implicazioni derivanti dalla eventuale natura comunitaria del finanziamento, con particolare riferimento a controlli, verifiche e monitoraggi conseguenti, operati da organismi comunitari o dagli stessi

delegati, relativamente alle procedure adottate e alle spese effettuate e di fornire un quadro aggiornato sullo stato degli stessi.

A seguito dell'esame delle informazioni fornite dalla stazione appaltante, l'Autorità ha formulato le seguenti osservazioni:

- il riferimento a pronunce dei TAR che avrebbero confermato la validità delle procedure espletate suscita perplessità in relazione alla mancata segnalazione dei contenziosi, da parte della stazione appaltante, sebbene, già nella prima fase del monitoraggio, fosse stato richiesto l'eventuale verificarsi di tale circostanza;
- per tutti gli interventi non sono state fornite precisazioni circa importi e procedure di affidamento per gli incarichi professionali relativi a progettazione, direzione lavori e collaudo. Al riguardo, sebbene l'O.P.C.M. n. 3632/2007 disponga la deroga agli articoli del Capo IV - Sezione I del Codice dei contratti pubblici, deve evidenziarsi come la stessa ordinanza richiami esplicitamente il rispetto delle direttive comunitarie ed, in particolare della Direttiva n.18/2004/CE, che prevede procedure concorsuali per l'affidamento di incarichi di importo superiore alla soglia comunitaria ed il rispetto dei principi del Trattato CE per importi inferiori;
- nonostante l'esigenza di realizzare le opere tassativamente entro la fine del 2010, si è pervenuti all'approvazione dei progetti esecutivi e alla consegna dei lavori, spesso solo parziale, in tempi notevoli, generalmente dell'ordine di 10-11 mesi dallo svolgimento della gara. Per alcuni interventi, sebbene i tempi di esecuzione consentano ancora la realizzazione dell'opera entro la fine del 2010, il lungo tempo trascorso tra aggiudicazione e consegna dei lavori ha ristretto sensibilmente il margine disponibile;
- in molti casi, dai dati forniti, non risulterebbero ancora disponibili i finanziamenti necessari per alcune gare: si richiamano, al riguardo, gli interventi relativi al Nuovo Palazzo del Cinema di Venezia Lido, al Nuovo Parco della Musica e della Cultura di Firenze, al Teatro San Carlo di Napoli (per quanto attiene al progetto generale).