

preoccupazioni sul raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si era prefissato.

Per tale operazione di verifica straordinaria, l’Autorità ha assunto un ruolo centrale svolgendo il compito di ideazione e gestione dei modelli e dei data base informatici necessari per il funzionamento della procedura. In particolare, ha provveduto alla ricezione ed elaborazione dei documenti pervenuti dalle SOA, alla loro trasmissione ai soggetti coinvolti nella fase di verifica (Amministrazioni aggiudicatrici, Guardia di Finanza, Provveditorati interregionali per le opere pubbliche), nonché alla ricezione ed elaborazione delle risposte pervenute e, infine, alla richiesta alle SOA di procedere alle eventuali dichiarazioni di decadenza degli attestati di qualificazione rilasciati sulla base di dati non veritieri.

Il termine di conclusione della procedura (un anno dall’entrata in vigore del decreto) è tuttavia risultato subito del tutto non congruo, soprattutto in ragione della dimensione estremamente elevata di documenti da sottoporre a verifica tanto che il recente Decreto Legge recante “Prime disposizioni urgenti per l’economia”, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2011, ha disposto lo slittamento del termine di conclusione della verifica al 31 dicembre 2011.

Preso atto delle appena citate difficoltà, l’Autorità ha deciso comunque di privilegiare il flusso di documenti in modo da consentire alle SOA di trasmettere quasi tutti i documenti, nonché di incrementare la percentuale di documenti verificati dalle circa 13.800 amministrazioni aggiudicatrici coinvolte e dai Provveditorati interregionali per le opere pubbliche.

Tale ultima attività ha riguardato complessivamente oltre 1 milione di documenti, di cui circa 288.000 certificati di lavori pubblici, circa 29.000 certificati di lavori privati e circa 750.000 fatture.

**Lo stato della
procedura di
verifica
straordinaria**

Relativamente ai risultati della procedura, è emerso che circa il 2,3% dei certificati di lavori pubblici finora verificati non sono stati confermati dalle amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre, circa il 5,1% di certificati

privati non sono stati confermati dai Provveditorati interregionali per le opere pubbliche.

Relativamente ai certificati di lavori pubblici è tuttavia emerso che solo circa il 25% delle mancate conferme è risultato effettivamente riconducibile a documenti che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti di pubbliche amministrazioni.

Solo per tali CEL è stato quindi possibile richiedere alla SOA competente, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.M. n. 272/2007, di avviare il procedimento di cui all'art. 40, comma 9 ter, del D.Lgs. n. 163/2006, finalizzato alla valutazione dei presupposti per l'eventuale dichiarazione di decadenza dell'attestazione. Quasi tutti i procedimenti avviati si sono conclusi con la dichiarazione di decadenza dell'attestazione.

3.3 Struttura e indipendenza delle SOA

Relativamente all'attività svolta nel corso del 2010 in tema di vigilanza sulla struttura e indipendenza delle SOA, disciplina sulla quale il nuovo Regolamento ha apportato alcune novità di rilievo come sopra evidenziato, giova ricordare che l'Autorità, sin dal 2009 con comunicato alle SOA (n. 56) aveva sottolineato come la sola verifica caso per caso dei diversi soggetti pubblici o privati presenti nell'azionariato e della loro azione sulla composizione e struttura organizzativa della SOA possa far emergere l'incoerenza della partecipazione; inoltre ha specificato come l'efficacia del nulla osta alla cessione di azioni sia condizionato dagli elementi forniti nella comunicazione inviata all'Autorità e non possa intendersi concessa *sine die* in quanto, sopraggiunte circostanze, comprese quelle incidenti sulla governance della SOA stessa, potrebbero implicare la presenza di interessi diretti o indiretti idonei ad influire sul requisito di indipendenza di giudizio e l'assenza di interessi commerciali, finanziari della SOA, a tale scopo, in qualsiasi momento possono essere richieste informazioni alle SOA ed ai partecipanti al relativo capitale azionario.

**La verifica
dell'azionariato
delle SOA**

In altri termini, il processo valutativo alla base del *nulla osta* al trasferimento di partecipazioni azionarie ha sempre come presupposto l'assunto che la preclusione richiede una valutazione concreta delle situazioni per stabilire se il governo delle SOA sia coerente con il rispetto del principio di indipendenza, di imparzialità e di non discriminazione.

In tema di cessioni azionarie, tra i requisiti indispensabili per consentire all'Autorità una corretta valutazione del rispetto del principio di indipendenza e di corretta gestione delle SOA vi è quello relativo alla capacità reddituale e patrimoniale per il sostentamento dell'investimento. Ciò in quanto la mancanza di capacità reddituale e/o patrimoniale, proporzionata all'acquisto, ovvero l'assenza della prova della provenienza della provvista necessaria, possono nascondere intestazioni fittizie di azioni o trasferimenti fiduciari che potrebbero essere idonei ad alterare, di fatto, la compagine societaria, facendo apparire socio chi in realtà non lo è e, all'opposto, celando il titolare "effettivo" della partecipazione sociale, la cui partecipazione, laddove fosse manifesta, potrebbe condurre ad un diniego dell'operazione di cessione di azioni da parte dell'Autorità, qualora risultasse leso il principio di indipendenza.

**La capacità
reddituale e
patrimoniale**

Del resto il requisito della capacità reddituale e patrimoniale si riannoda in modo inscindibile ai principi di indipendenza e di assenza di qualunque interesse commerciale e finanziario che possono influire sul corretto operato delle SOA (art. 7, c. 4 del D.P.R. 34/2000 oggi art. 64, c.4 del D.P.R. 207/2010), nel senso che la verifica circa la sussistenza di quel requisito si rileva come il principale strumento per rendere effettivo il controllo sul requisito dell'indipendenza delle SOA.

Di conseguenza, la dimostrazione della capacità reddituale e/o patrimoniale da parte di chi intende acquistare partecipazioni azionarie in una SOA non può limitarsi ad affermazioni prive di alcun riscontro documentale che renderebbero impossibile il controllo circa il rispetto del principio di indipendenza da parte dell'acquirente delle azioni della SOA e

che potrebbero ingenerare il dubbio circa l'effettiva identità del soggetto promittente acquirente.

E' fatta, ovviamente, salva la possibilità che i soggetti istanti, ricevuto il preavviso di rigetto, possano dimostrare l'insussistenza dei motivi ostativi ora richiamati, ove presentino una documentazione idonea e sufficiente a comprovare la capacità reddituale o patrimoniale al sostentamento dell'investimento o qualunque altro fatto o circostanza che consenta ai medesimi di perfezionare l'acquisto.

A titolo esemplificativo, dettato peraltro dall'esperienza concreta, non può essere idonea a comprovare la capacità di produrre redditi e, quindi, di realizzare risparmi l'iscrizione del cessionario ad un albo professionale in quanto essa è, sì condizione necessaria e allo stesso tempo sufficiente per poter esercitare una determinata professione, ma non rappresenta una prova, se non accompagnata da ulteriori e documentate affermazioni circa i guadagni effettivamente conseguiti; una tale dichiarazione, infatti, risulta del tutto inidonea a fornire un positivo giudizio di capacità reddituale e patrimoniale all'acquisto di azioni.

Parimenti non può essere considerata non lesiva del principio di indipendenza la partecipazione del cessionario in una società operante nel settore dell'edilizia inattiva al momento dell'operazione ed in procinto di sciogliersi, visto che una società inattiva può ben decidere autonomamente e senza la necessità di richiedere alcun provvedimento abilitativo di dare inizio alla propria attività.

Il ruolo dei promotori

Sempre sullo specifico tema della valutazione del rispetto del principio di indipendenza e di corretta gestione delle SOA, l'Autorità ha avuto modo di approfondire la problematica circa la compatibilità dell'acquisto di partecipazioni azionarie da parte di un promotore commerciale e fornitore di servizi alle imprese di costruzione, in relazione all'esiguità delle azioni da acquistare rispetto alla cifra complessiva del capitale sociale della SOA e, quindi, valutare la capacità del soggetto acquirente di esercitare un'ingerenza sull'indipendenza e sull'imparzialità della SOA stessa.

L'esame specifico ha indotto l'Autorità a ritenere che, se in alcune fattispecie una partecipazione esigua al capitale sociale della SOA potrebbe di per sé escludere la rilevanza di un conflitto di interesse seppur potenziale, all'opposto, per altre fattispecie, come quella appunto riferita ai promotori, la medesima partecipazione al capitale potrebbe di per sé rappresentare un indice della compromissione del principio di indipendenza e di imparzialità, visto il peso economico dell'attività di promozione nell'ambito degli interessi economici delle SOA.

Del resto l'eventualità che un socio promotore possa acquisire un peso specifico nella società ben maggiore di quello che il mero dato formale della partecipazione al capitale potrebbe di per sé rappresentare è nei fatti concretamente prospettabile. Si deve, infatti, considerare che l'apporto economico che il socio, in quanto promotore, è in grado di fornire alla società determina un accrescimento del patrimonio netto della società stessa con vantaggio per tutti i soci; inoltre, la previsione di accordi contrattuali stipulati tra soci ben possono accrescere il peso specifico di taluni di essi all'interno della compagine sociale ed indipendentemente dalla misura di capitale sociale detenuta. Si consideri, a mero titolo esemplificativo, la predisposizione di patti parasociali di voto, cioè di contratti con cui i soci si impegnano a votare in assemblea in modo predeterminato, "alterando" così i normali meccanismi decisionali che governano il tipo sociale e consentono così, a chi ha formalmente una partecipazione esigua al capitale sociale, di avere un peso specifico nella società ben maggiore. Inoltre, il socio promotore, quale titolare dell'omonima ditta, potrebbe porre in essere altre ed ulteriori condotte in spregio della correttezza della gestione della SOA stessa.

Sulla problematica dei pericoli che in generale l'attività dei promotori può generare, l'Autorità ha avuto modo di esprimersi ampiamente in passato, stigmatizzando alcune modalità, attraverso le quali i promotori, in qualità di consulenti delle imprese di costruzione, sono in grado di influenzare le condizioni di mercato, quali: a) determinare il passaggio di "pacchetti" di imprese da una SOA all'altra; b) predisporre direttamente la

documentazione da presentare ai fini della qualificazione aggirando il divieto per i soggetti esterni alle SOA, di svolgere prestazioni relative all'attività di attestazione; c) proporre alle imprese obiettivi di qualificazione non realistici sollecitando verifiche compiacenti delle SOA, sino ad arrivare, nei casi più gravi, alla falsificazione dei certificati di esecuzione lavori.

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'AUTORITÀ SUGLI APPALTI DI LAVORI

Nel corso del 2010, gli Uffici di Vigilanza hanno compiuto alcune indagini di particolare rilevanza economico-sociale su appalti di lavori di notevole complessità, quali quelli relativi alle grandi opere, le metropolitane, e l'alta velocità.

Inoltre, oggetto dell'attività di vigilanza sono stati appalti che, seppure nella maggioranza dei casi di importo non rilevante, sono caratterizzati da profili di criticità, quali le opere a rete e l'affidamento dei servizi di ingegneria.

Di seguito sono riportati gli esiti istruttori con riferimento alle indagini di maggiore rilievo.

4.1 La Strada Statale "Jonica"

Nel corso del 2010 l'Autorità ha effettuato un'indagine sui lavori di realizzazione della strada statale 106 "Jonica", che collega Reggio Calabria a Taranto, percorrendo tutta la costa Jonica di Puglia, Basilicata e Calabria, ed estendendosi per una lunghezza complessiva di 491 chilometri, di cui 39 nella Regione Puglia, 37 nella Regione Basilicata e 415 nella Regione Calabria.

L'opera, definita come itinerario internazionale E90 con D.M. 24.3.1995, è inserita nel 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche di Preminente Interesse Nazionale (Delibera CIPE n. 121/2001) e ricade, pertanto, nell'ambito di applicazione della Legge 21 dicembre 2001 n. 443 (cd "Legge obiettivo).

Ad oggi sono già stati eseguiti per l'intero i lavori nel tratto nella Regione Puglia e quasi per l'intero nella Regione Basilicata (34 Km su 37).

Per quanto riguarda il tratto ricadente nella Regione Calabria, sono già stati eseguiti 12 km tramite l'ampliamento a quattro corsie (Sezione Tipo III CNR/80), mentre per la restante parte è stato previsto l'adeguamento con Sezione Tipo B di cui al D.M. 5.11.2001 attraverso 12 Megalotti e ulteriori interventi minori.

L'importo complessivo del progetto dei 12 Megalotti ammonta a 16.327 milioni di Euro.

**Lo stato di
attuazione
dell'opera**

L'indagine effettuata ha fatto emergere come lo stato di attuazione dell'intervento (di cui a Luglio 2010 risultava realizzato, in termini economici, il 3,15% del totale) lasci prevedere che, in assenza di opportuni correttivi rispetto alle attività fino ad oggi attuate, sia difficilmente ipotizzabile una efficace esecuzione dell'intera opera, che assicuri tempi ragionevoli di completamento.

Dall'esame dei dati forniti è infatti emersa una dilatazione della tempistica procedimentale, le cui cause sono da imputarsi sia ai tempi impiegati per l'acquisizione dei necessari pareri ed autorizzazioni durante l'iter progettuale approvativo, sia in sede di esecuzione dei lavori, alle criticità emergenti in corso d'opera, essenzialmente connesse ad interferenze con opere esistenti, a problemi archeologici e ad aspetti geologici.

L'Autorità ha osservato che tale lentezza del procedimento si pone in contrasto con la *ratio* del complesso normativo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale vigente al momento dell'affidamento, ovvero la Legge Obiettivo e il Decreto Legislativo n. 190/2002, entrambi oggi riprodotti, insieme ai Decreti Legislativi n. 189/2005 e n. 189/2005, nel Capo IV della Parte II del D.Lgs. 12.4.2006 n. 163 ("Codice dei Contratti").

Con tale *corpus* normativo il legislatore ha inteso apprestare una disciplina speciale per le opere pubbliche connotate da caratteristiche dimensionali e complessità tecnologica *extra ordinem*, finalizzata ad accelerarne la realizzazione. L'obbligazione di risultato posta in capo al Contraente Generale, con assunzione totale del relativo rischio, viene controbilanciata da un'ampia libertà di forme nella realizzazione dell'opera e da termini e modalità acceleratorie per la redazione dei progetti e per l'acquisizione di autorizzazioni e pareri, con particolare attenzione alla localizzazione delle opere e alla compatibilità ambientale.

Per quanto riguarda la fase della progettazione, le procedure stabilite dalle norme vigenti prevedono modalità e termini stringenti per la redazione della progettazione preliminare, nonché per la verifica della compatibilità ambientale e la localizzazione dell'opera; inoltre, vengono anticipate alla fase della progettazione preliminare le verifiche necessarie e l'acquisizione di pareri, così da ricondurre sostanzialmente l'iter successivo, a seguito della redazione del progetto definitivo, ad una verifica di conformità al progetto preliminare sotto tale profilo.

Per quanto riguarda il protrarsi dei tempi in fase esecutiva, l'Autorità ha osservato che la normativa in materia di infrastrutture strategiche fornisce prescrizioni finalizzate ad evitarne l'eccessiva dilatazione, ad esempio attraverso la previsione di specifiche procedure per l'individuazione e la risoluzione delle interferenze, per quanto attiene alle problematiche di ordine archeologico e geologico, attraverso la previsione di precisi termini di svolgimento preventivo delle relative attività di indagine e verifica, che dovrebbero essere tenuti in debito conto nel programma di realizzazione dell'intera opera e opportunamente monitorati.

Oltre a ciò, l'Autorità ha rilevato la carenza di una puntuale programmazione dell'intera opera, in quanto la documentazione acquisita relativa allo stato di avanzamento lavori dei diversi interventi principali, non riporta un riferimento a termini temporali prestabiliti di progettazione,

approvazione e realizzazione dei vari lotti dell'opera e, complessivamente, dell'opera stessa.

Pertanto, L'Autorità ha ravvisato l'esigenza di apprestare un cronoprogramma che individui termini per le varie fasi dei procedimenti principali (redazione della progettazione preliminare, acquisizione di pareri e autorizzazioni sulla base di tale progettazione, redazione dei livelli successivi di progettazione, esame ed approvazione degli stessi, espletamento dell'appalto ed esecuzione dei lavori), in quanto ad oggi l'attività del Commissario relativa all'esecuzione dell'intera opera appare limitata ad una mera registrazione delle attività svolte, inidonea a individuare puntualmente le criticità del percorso e a sollecitare specifiche iniziative da assumere al fine del raggiungimento dell'obiettivo di una rapida realizzazione della infrastruttura.

Le problematiche sin qui descritte in termini generali hanno trovato conferma nell'indagine relativa alla realizzazione del Megalotto n. 2, oggetto di apposita ispezione da parte dell'Autorità.

**L'indagine sul
Megalotto n. 2**

Il Megalotto 2 comprende il tratto di strada che va dallo svincolo di Squillace (Km 178+350) allo svincolo di Simeri Crichi (Km 191+500), ed i lavori di prolungamento della SS 280 "Dei Due Mari", dallo svincolo di San Sinato allo svincolo di Germaneto, per un importo complessivo di 740 milioni di Euro. Il tratto oggetto di ispezione, da realizzarsi interamente fuori dell'attuale sede della SS 106, interessa complessivamente circa 22 Km di strada, di cui 17 della SS 106 Ionica e 5 della SS 280, prevede la realizzazione di sette svincoli a livelli sfalsati e, per ragioni morfologiche, numerose opere d'arte, in particolare 11 gallerie a doppia canna e 12 viadotti a doppia carreggiata.

L'ANAS ha redatto nel giugno 1999 il progetto preliminare (sottoposto a Conferenza di servizi), nel giugno 2002 il progetto definitivo e lo studio d'impatto ambientale (sul quale il Ministero dell'Ambiente si è pronunciato in materia di compatibilità ambientale), ed il 21.4.2004 ha approvato il progetto definitivo.

La gara espletata per affidamento a Contraente Generale è stata aggiudicata in via definitiva il 22 aprile 2005 all'A.T.I. Astaldi S.p.A./Ing. Nino Ferrari S.r.l. per l'importo di € 480.237.535,04, di cui € 430.954.844,49 per lavori, € 32.140.885,14 per oneri di sicurezza ed € 17.141.805,41 per spese tecniche.

Il 9 maggio 2005 è stato stipulato il contratto con l'ATI, che in seguito ha costituito la società di progetto CO.MERI S.p.A, che ha consegnato il Progetto esecutivo nel termine previsto del 4.10.2005, ma l'elaborazione nella versione definitiva è avvenuta oltre un anno dopo, in data 07.11.2006.

Il ritardo è stato imputato alla necessità di eseguire indagini geognostiche integrative, che hanno portato all'evidenza un quadro e problematiche talora differenti da quelle identificate in sede di progetto definitivo, rendendo anche necessari incrementi economici e temporali rispetto al progetto posto a base di gara.

Parte delle integrazioni progettuali apportate sono state, inoltre, determinate dalle verifiche di ottemperanza alle prescrizioni del Decreto di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), richieste dal Ministero dell'Ambiente, durante il procedimento istruttorio della progettazione esecutiva. Il Progetto esecutivo è stato quindi approvato dall'ANAS il 16.11.2006, per un importo complessivo di € 652.361.491,34 (di cui € 498.428.062,43 per lavori e servizi ed €153.933.428,90 per somme a disposizione), con un' incremento di spesa rispetto al progetto definitivo di circa 18 milioni di Euro ed un differimento dei termini contrattuali di 130 giorni.

In data 14.2.2007 sono stati consegnati i lavori alla CO.MERI, fissando il termine di ultimazione degli stessi al 20.9.2009. Successivamente alla consegna dei lavori, avvenuta il 14.2.2007, sono emerse criticità che hanno dilatato i tempi ed i costi dell'opera, comportando la necessità di introdurre varianti, e determinando richieste risarcitorie del Contraente Generale. Tali criticità sono riconducibili, anche in questo caso, alla mancata risoluzione di interferenze, all'archeologia ed alla sorpresa geologica. Per quanto

attiene alle interferenze, L'Autorità ha rilevato come in sede di progetto definitivo ed esecutivo non siano state adeguatamente approfondite le tematiche relative alle risoluzioni delle interferenze con gli Enti gestori. Per quanto attiene alle problematiche di ordine archeologico, l'Autorità ha rilevato che le indagini disposte dalla competente Soprintendenza sono state ripetutamente modificate e adeguate in corso d'opera, sia in relazione alle risultanze delle indagini e dei ritrovamenti effettuati, sia per effetto delle valutazioni e conseguenti indicazioni dei soggetti preposti. Inoltre, i tempi per lo svolgimento delle attività di verifica e indagine archeologica avrebbero dovuto essere tenuti in debito conto nel programma di realizzazione dell'intera opera e opportunamente monitorati dal Commissario straordinario. Alle criticità connesse all'archeologia e alle interferenze si sono aggiunte quelle relative ad aspetti geologici, in particolare alle caratteristiche del terreno attraversato dalle numerose gallerie non del tutto rispondenti a quanto ipotizzato in sede progettuale.

Le problematiche di cui sopra hanno fatto sì che in corso d'opera fossero redatte due perizie di variante tecnica suppletiva. Per effetto della prima perizia di variante, di importo aggiuntivo complessivo di circa 29 milioni di Euro, sono state trasferite al Contraente Generale delle attività di monitoraggio ambientale in corso d'opera e le indagini archeologiche integrative ed addizionali. La seconda perizia di variante, attinente principalmente agli aspetti geologici, e non ancora approvata dall'ANAS al momento dell'indagine, si è resa necessaria per adottare soluzioni alternative, rispetto alle linee guida del progetto originario, per l'avanzamento in galleria, a causa di variazioni locali, imprevedibili, dei parametri geotecnici caratterizzanti l'ammasso, pur nella conferma del contesto del quadro geologico di riferimento. Gli interventi in variante sono stati, pertanto, inquadrati nella fattispecie della *sorpresa geologica* di cui all'art. 9 comma 5 lettera a) del D.Lgs. n. 190/2002 (oggi sostituito dall'art. 176, comma 5, lett. a) del Codice dei Contratti.

Durante l'esecuzione dei lavori oggetto dell'indagine, il Contraente Generale ha iscritto negli atti contabili fino al 9° S.A.L. n. 46 riserve,

chiedendo il ristoro di maggiori oneri per un totale di circa 340 milioni di Euro, importo che supera addirittura l'importo della produzione programmata per il medesimo periodo di tempo. Le richieste di maggiore rilevanza sono dovute principalmente all'andamento anomalo della commessa, ad oneri da Contraente Generale, a maggiore onerosità lavorazioni, ad aumento eccezionale dei costi e ad imprevisti geologici. L'Autorità ha rilevato come la riserva n. 2, di 231 milioni di Euro, attinente all'andamento anomalo della commessa, abbia assorbito da sola oltre il 68% delle richieste economiche avanzate. Tali riserve sono state definite il 3.5.2010 con Accordo Bonario, che ha comportato il riconoscimento al Contraente Generale dell'importo complessivo € 47.456.654,03.

L'Autorità ha osservato a riguardo che le modalità con cui sono state avanzate ed esaminate le riserve siano state sostanzialmente simili a quelle di un appalto ordinario; mentre l'affidamento a Contraente Generale dovrebbe presupporre valutazioni particolari, stante la più ampia libertà e responsabilità organizzativa posta in capo al Contraente Generale rispetto a quella di un appalto tradizionale, che richiedono allo stesso di porre in atto misure adeguate per superare le criticità emerse in corso d'opera, configurandosi in capo al Contraente Generale un'obbligazione di risultato. I maggiori oneri dovrebbero quindi derivare esclusivamente da circostanze del tutto imprevedibili, tali da non consentire una riprogrammazione delle attività contestuali alle stesse, ed il calcolo degli stessi dovrebbe essere limitato ai tempi strettamente necessari a consentire l'attivazione di adeguati correttivi nell'impiego delle risorse e non all'intera durata dell'impedimento. Inoltre, è evidente come debbano essere evitate valutazioni del tutto teoriche, sulla base di dati tabellari circa l'impiego della manodopera e mezzi nelle lavorazioni che costituiscono l'intervento. Appare necessario, pertanto, il riferimento a dati concreti e documentati circa le risorse effettivamente impiegate dal Contraente Generale nelle lavorazioni oggetto delle riserve; un attento controllo, da parte della direzione lavori e dell'alta sorveglianza, relativamente alla stretta attinenza tra circostanze imprevedibili verificatesi in corso d'opera e impedimenti

lamentati; una verifica dell'adeguatezza e tempestività delle misure intraprese dal Contraente Generale, al fine di superare le circostanze impeditive o dirottare manodopera e mezzi più proficuamente su altre lavorazioni.

E' evidente, in assenza di tali controlli e verifiche, il rischio di imputazione al committente di oneri puramente teorici o connessi ad eventuali diseconomicità derivanti da carenze organizzative del Contraente Generale, che impediscono allo stesso di raggiungere la produttività programmata.

L'Autorità ha ritenuto inoltre, opportuno, in relazione a futuri interventi, che l'Anas valuti e introduca integrazioni e modifiche nei documenti di gara e contrattuali, finalizzati a meglio precisare l'obbligo, per il Contraente Generale, di far fronte ad eventuali criticità che dovessero emergere nel corso della realizzazione dell'intervento, anche con adeguate revisioni del programma dei lavori e dell'organizzazione del cantiere, senza che ciò possa costituire oggetto di richieste economiche nei confronti del committente.

Infine, per quanto attiene al collaudo, si è rilevato che successivamente all'affidamento dell'incarico ad una Commissione di professionisti esterni (avvenuto a maggio 2006) è stato nominato un nuovo componente della Commissione di collaudo, senza tuttavia adottare alcuna procedura di evidenza pubblica, nonostante che, medio tempore, fosse entrato in vigore il D.Lgs. n. 163/2006. Il corrispettivo per il professionista è stato equiparato all'incentivo contemplato per analogo incarico a dipendente ANAS (art. 210 del D.P.R. 554/1999).

A tale riguardo l'Autorità, con Determinazione n. 2 del 25.2.2009 ha ribadito che *“l'affidamento esterno dell'incarico di collaudo, rientrando nella cat. 12 dei servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura, di cui all'all. IIA del Codice, avviene mediante procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto delle disposizioni concernenti l'affidamento di tali servizi, ai sensi degli artt. 90 e 91 del Codice”*.

Alla luce di tutte le osservazioni sopra svolte, l'Autorità, all'esito dell'indagine, con Delibera n. 52 del 23.9.2010, ha ritenuto di evidenziare ai soggetti pubblici coinvolti l'esigenza di riferimento ad una puntuale programmazione di tutte le attività finalizzate alla realizzazione della infrastruttura, fin dalle fasi iniziali di studio e progettazione, al fine di monitorare efficacemente le stesse ed adottare eventuali provvedimenti per assicurare il completamento dell'opera entro termini prestabiliti. Inoltre, per gli interventi in corso di progettazione e approvazione ha invitato l'ANAS a porre in atto adeguati provvedimenti e correttivi per evitare il ricorrere delle criticità riscontrabili negli interventi esaminati, in particolare attuando puntualmente e rigorosamente le attuali disposizioni legislative in materia di interferenze con opere esistenti e di archeologia preventiva e stabilendo con precisione nei documenti posti a base di gara e contrattuali le responsabilità del Contraente Generale. Per quanto attiene alla fase di esecuzione degli interventi, rilevato come le richieste risarcitorie avanzate dal Contraente Generale siano collegate principalmente alla ridotta produttività, l'Autorità ha invitato l'ANAS e, tramite questa, i soggetti coinvolti nella definizione del contenzioso (Direttore dei lavori, Responsabile del procedimento, Collaudatori, Componenti di commissioni ex art. 240 del D.Lgs. n.163/2006) ad adottare, nell'esame delle riserve, opportune cautele che evitino il rischio di imputazione al committente di oneri puramente teorici o riconducibili a carenze organizzative dello stesso Contraente Generale; in particolare di invitare a circoscrivere adeguatamente l'accoglimento delle richieste risarcitorie a casi eccezionali, limitatamente alle misure e ai tempi strettamente necessari alla riorganizzazione dell'attività da parte dell'appaltatore e ai costi dallo stesso effettivamente sostenuti e documentati.

4.2 Le Metropolitane di Roma e Napoli

Gli accertamenti ispettivi svolti sulla realizzazione della Metropolitana di Roma e quella di Napoli, hanno fatto emergere criticità comuni,

**La metropolitana
di Roma Linea
"B1"**

principalmente il mancato rispetto dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei Contratti, in particolare quelli di economicità ed efficacia per l'aumento dei costi ed il protrarsi dei tempi di esecuzione delle opere. Inoltre, sono emerse alcune problematiche relative alla possibilità di affidamento di ulteriori lavori all'appaltatore aggiudicatario, e da questo a terzi.

L'Autorità, con deliberazione n. 281 del 4 ottobre 2007 ha avuto occasione di pronunciarsi in merito alla realizzazione della diramazione della Metro B, denominata linea "B1" esprimendosi favorevolmente sulla possibilità di affidare all'esecutore dei lavori in corso della linea B1 (tratta Bologna- Conca d'Oro) anche il prolungamento dalla stazione Conca d'Oro fino alla stazione di Piazzale Ionio, nonché degli interventi preordinati alla piena funzionalità dell'intera linea .

Il progetto definitivo dell'opera prevedeva la realizzazione della linea B1 con una lunghezza di 3,8 Km e quattro stazioni (Nomentana, Annibaliano, Gondar e Conca d'Oro), per una spesa complessiva di € 482.900.000,00, finanziata per il 52% dal comune di Roma e per il 48% dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sono state affidate mediante appalto integrato aggiudicato ad ottobre 2004 all'A.T.I. Consorzio Risalto per un importo pari ad Euro 358.723.042,10 (di cui Euro 2.609.204,45 per la progettazione esecutiva ed Euro 356.113.837,65 per l'esecuzione dei lavori). Il tempo di esecuzione era stato fissato in 2.040 giorni totali (riferiti alla progettazione esecutiva per 240 giorni, alle attività realizzative per 1.620 giorni ed alle prove effettuate dopo l'ultimazione dei lavori per 180 giorni), e l'entrata in esercizio della linea B1 era stata prevista per la primavera del 2011.

Il contratto tra l'ATI e Roma Metropolitane S.r.l. (organismo di diritto pubblico appositamente costituito dal Comune di Roma a cui è stato affidato lo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione, ampliamento, prolungamento e ammodernamento delle linee metropolitane B1 e C) è stato stipulato il 26 novembre 2004, e a seguito dell'approvazione della progettazione esecutiva predisposta