

dall'aggiudicataria, il 7 novembre 2005 è stata effettuata la consegna dei lavori.

Un primo aspetto in relazione al quale l'Autorità ha riscontrato notevoli aspetti di criticità, è quello della "variante" avvenuta in sede di progettazione esecutiva a seguito della proposta, da parte dell'appaltatore, della modifica della progettazione definitiva posta a base di gara. Tale variazione, approvata a febbraio 2005, ha comportato una riduzione dell'importo contrattuale di circa 12 milioni di Euro. Le variazioni al progetto (modifica della tipologia di realizzazione delle stazioni Gondar e Annibaliano da stazioni profonde a volta attiva a stazioni a cielo aperto, e soppressione della stazione Nomentana) sono state giustificate da circostanze sopravvenute e imprevedibili, emerse in esito alle indagini specifiche sul campo (mirate sulle preesistenze interrato, ispezioni sui sottoservizi interferenti, indagini integrative geognostiche) ed agli approfondimenti ed indagini progettuali propedeutiche allo sviluppo e alla redazione del progetto esecutivo (verifiche sismiche, definizione delle fasi attuative dei cantieri). La nuova tecnica costruttiva ha inoltre ridotto l'impatto dei lavori sul tessuto urbano, e quello legato alla vicinanza dei fabbricati alle aree di scavo, oltre a limitare l'ingombro di alcune opere accessorie e funzionali all'esecuzione dei lavori (introduzione delle macchine di scavo) e, quindi, le interferenze con le preesistenze e la viabilità. La Stazione Appaltante ha ritenuto applicabile a tale fattispecie l'art. 11 del D.M. 145/2000 che ammette la possibilità da parte dell'appaltatore, di proporre variazioni migliorative in fase di esecuzione, dirette a migliorare gli aspetti funzionali, nonché singoli elementi tecnologici o singole componenti del progetto, che non comportano riduzione delle prestazioni qualitative e quantitative stabilite nel progetto stesso e che mantengono inalterate il tempo di esecuzione dei lavori e le condizioni di sicurezza dei lavoratori. Le economie risultanti dalla proposta migliorativa approvata sono ripartite in parti uguali tra la stazione appaltante e l'appaltatore. Pertanto, a seguito dell'approvazione della variante, al consorzio Risalto è stato riconosciuto un importo di circa sei milioni di euro, pari al 50% dell'importo della riduzione. L'Autorità ha

tuttavia evidenziato come non sia condivisibile l'applicazione al caso di specie del suddetto art. 11 del D.M. 145/2000, con le relative conseguenze in termini economici.

Infatti, l'art.140, comma 3 del D.P.R. 554/1999, stabilisce che, nell'appalto integrato, il progetto esecutivo non possa prevedere alcuna variazione alla qualità e alla quantità delle lavorazioni previste nel progetto definitivo; fatti salvi i casi di riscontrati errori ed omissioni del progetto definitivo. La norma non prende pertanto in considerazione le varianti finalizzate al miglioramento dell'opera ed alla sua funzionalità richiamate dall'art.11 del D.M. n.145/2000. La variante proposta in sede di redazione del progetto esecutivo dovrebbe essere quindi riconducibile esclusivamente ad una delle ipotesi di cui al comma 1 dell'art.132 del D.Lgs. 163/06, con conseguente impossibilità dell'applicazione dell'art.11 del D.M. n.145/2000. L'Autorità ha inoltre osservato che l'art.11 del D.M. 145/2000 è stato riprodotto dai commi 3 e seguenti dell'art. 162 del nuovo Regolamento di cui all'art. 5 del codice dei contratti, escludendone l'applicazione nel caso di appalto integrato. L'inapplicabilità dell'art.11 del D.M. n.145/2000 si rileva anche ammettendo che nell'appalto integrato, in sede di progettazione esecutiva, non si riscontrino restrizioni all'introduzione di modifiche riconducibili al comma 3 dell'art. 25 della legge 109/94 (attualmente comma 3 dell'art.132 del D.Lgs. 163/06), proprio in quanto eventuali modifiche non sostanziali risulterebbero implicite nell'affinamento progettuale che si determina dalla fase progettuale del definitivo all'esecutivo. La norma, che implica il riconoscimento all'appaltatore del 50% dell'economia derivante dalla variante, in quanto chiaramente finalizzata a premiare una positiva ed autonoma iniziativa dell'appaltatore, con evidente valorizzazione del rapporto collaborativo tra questo e il direttore dei lavori nel corso dell'esecuzione degli stessi, può essere riferita esclusivamente alle proposte migliorative presentate dall'appaltatore in corso d'opera, escludendo il caso in cui l'appaltatore è tenuto, per un preciso onere contrattuale, a redigere la progettazione esecutiva, come si verifica nell'appalto integrato. Le recenti modifiche introdotte nel nuovo

Regolamento di cui all'art. 5 del D.Lgs. n.163/2006, sopra richiamato, appaiono finalizzate ad evitare, in tal caso, che l'appaltatore si astenga dall'introdurre modifiche in sede di redazione del progetto definitivo, modifiche che non troverebbero per quanto sopra evidenziato il riconoscimento economico ai sensi dell'art.11 del D.M. 145/2000, proponendo, invece, le stesse solo successivamente "durante il corso dei lavori" come stabilito dalla norma. Inoltre, la stessa Roma Metropolitane ha evidenziato come il Comune di Roma avesse, nella fase di appalto, consapevolezza dell'impossibilità di una enucleazione completa e definitiva di tutti gli elementi utili alla corretta identificazione progettuale dell'opera, derivante dalla impossibilità di reperimento, prima dell'avvio dei lavori, di tutti i dati necessari alla valutazione delle migliori scelte progettuali; infatti, con deliberazione della Giunta Comunale n. 76 del 19.02.2002, ha adottato la procedura dell'appalto integrato, pur avendo a disposizione elaborati progettuali di livello esecutivo. Peraltro, va evidenziato che sarebbe stato corretto riconoscere all'appaltatore il corrispettivo per la modifica delle soluzioni progettuali in sede di definitivo, resasi necessaria a seguito di accertamenti e indagini effettuate, per la specificità del caso, solo successivamente all'appalto (procedura ordinariamente in contrasto con le disposizioni che impongono la completezza dei rilievi, degli accertamenti e delle indagini a corredo del progetto definitivo).

Un secondo aspetto di criticità è stato riscontrato relativamente alle modalità di affidamento, allo stesso esecutore dei lavori in corso, del prolungamento della linea B da Conca d'Oro a Piazzale Ionio. Con contratto sottoscritto in data 3.4.2009 infatti, Roma Metropolitane, sulla base del progetto preliminare, ha affidato all'A.T.I. "Risalto" la progettazione definitiva, esecutiva e l'esecuzione dei lavori per un importo di € 160.348.427,15, di cui € 148.509.352,49 per lavori (con ribasso del 2% rispetto all'importo lavori determinato con progetto preliminare redatto da Roma Metropolitane) ed € 11.839.074,66 per oneri sicurezza. Per l'elaborazione della progettazione definitiva ed esecutiva sono state riconosciute all'appaltatore, rispettivamente, le somme di € 2.500.000,00 ed

€ 1.600.000,00 (IVA esclusa). Roma Metropolitane ha giustificato l'affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione dei lavori con la necessità di garantire speditezza nell'esecuzione dell'intervento, attesa la situazione emergenziale del traffico cittadino, rilevando altresì la conformità alla disciplina comunitaria (art.1, comma 2, lett. b) Direttiva 2004/18/CE). Nel caso in esame per l'affidamento congiunto dell'esecuzione dei lavori e della progettazione definitiva ed esecutiva del prolungamento della Linea B1 all'ATI Consorzio Risalto, la stazione appaltante ha fatto riferimento alla normativa comunitaria, la cui applicazione è richiamata dalla O.P.C.M. n.3543 del 26.9.2006, che ha decretato lo stato di emergenza nel settore traffico e della mobilità urbana nella città di Roma.

Tuttavia, nella fattispecie in esame, la O.P.C.M. n. 3543/2006, tra i diversi articoli del D.Lgs. n.163/2006 di cui ammette la deroga, non annovera l'art. 53 né l'art. 253, quindi, più propriamente nel caso in esame, avrebbero dovuto trovare applicazione le disposizioni normative nazionali (non menzionate tra quelle derogabili), che, al momento, sono rinvenibili nell'art.19 della legge 109/94, il quale limita la possibilità di affidamento congiunto di esecuzione dei lavori e progettazione alla progettazione di livello esecutivo.

Sotto l'aspetto economico, l'Autorità ha definito il costo chilometrico unitario di realizzazione di ciascuna delle due tratte, ed ha operato un raffronto tra gli stessi. In particolare, è emerso che il costo unitario di realizzazione della prima tratta (Bologna - Conca d'Oro) è di 107, 03 milioni di Euro al Km; quello relativo alla seconda tratta (Conca d'Oro-Ionio) è di 120,81 milioni di Euro al Km. Inoltre, tenuto conto che la tratta Conca d'Oro-Ionio è stata valutata applicando il Prezzario della Regione Lazio approvato il 13.6.2007, si è registrata una certa omogeneità dei costi chilometrici unitari tra le due tratte, e la differenza di 13,51 milioni di euro al Km, corrispondente ad un incremento dei costi del 12,6%, appare compatibile con l'aggiornamento dei prezzi riscontrabile nei prezzari ufficiali.

La linea "D" della metropolitana di Roma prevede il collegamento del quartiere Talenti a nord della città con l'EUR, a sud, con stazioni di scambio con le linee A, B, B1 e C nonché con altre linee ferroviarie di trasporto a carattere regionale.

**La metropolitana
di Roma Linea
"D"**

La realizzazione della linea, della lunghezza di circa 20 km, è prevista in tre stralci: entro il 2016, la "tratta prioritaria", con estensione di circa 11 km dalla stazione Fermi (EUR) a Prati Fiscali, successivamente il prolungamento verso nord-est, da Prati Fiscali a Ogetti per ulteriori 5 km, e infine il prolungamento verso sud fino alla stazione Agricoltura, entro il 2019.

Il costo di costruzione stimato ammonta a circa 2,6 miliardi di Euro, di cui 1,6 per la sola tratta prioritaria.

In assenza di un'immediata disponibilità finanziaria ed al fine di avviare rapidamente l'esecuzione dell'opera, il Consiglio Comunale di Roma ha scelto di realizzare l'intervento mediante procedura di project financing, con l'impiego di capitali privati.

Le attività inerenti alla realizzazione dell'opera sono svolte dalla "Società per la realizzazione delle Metropolitane della Città di Roma a r.l." ("Roma Metropolitane S.r.l."). Alla gestione del trasporto pubblico delle linee della metropolitana di Roma e delle ferrovie regionali provvede, invece, la "Società Metropolitana di Roma S.p.A." (in breve "Met.Ro. S.p.A."), costituita ai sensi dell'art. 113, c. 5 lett. c) T.U.E.L.

Nel maggio 2006 è stato pubblicato un avviso pubblico per sollecitare la presentazione di proposte e individuare il soggetto promotore. A conclusione della fase di valutazione delle proposte pervenute, la Giunta Comunale, con Deliberazione n. 110 del 21.3.2007, ha riconosciuto il pubblico interesse della proposta presentata dalla costituenda A.T.I. Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. - Impresa Pizzarotti & C. S.p.A., che ha assunto, pertanto, il ruolo di "promotore" dell'intervento. Sulla base del progetto preliminare del promotore, è stata indetta, in data 6.8.2009, la

procedura negoziata per individuare il concessionario, attraverso la sollecitazione delle offerte migliorative da parte dei soggetti da porre in competizione con il promotore.

Il bando di gara è stato inviato alla GUCE e alla GURI nel 2009, ma la fase di selezione dei “due migliori concorrenti” è stata sospesa a seguito della Delibera dell’Autorità n. 19 del 31.3.2010. L’istruttoria effettuata dall’Autorità ha posto in luce, nell’affidamento in oggetto, diverse criticità riferibili al rischio di costruzione, al rischio di disponibilità ed a quello di domanda.

L’Autorità, inoltre, aveva rilevato delle carenze sotto l’aspetto strettamente procedurale con riferimento al criterio di aggiudicazione per la scelta delle due migliori offerte da confrontare con il promotore. Sulla base di queste osservazioni Roma Metropolitane s.r.l. è stata invitata a riesaminare la procedura di realizzazione dell’opera e ad accertare la sussistenza dell’interesse pubblico a mantenere in essere la procedura. Condividendo numerose osservazioni dell’Autorità, Roma Metropolitane s.r.l. ha dettagliato, in corso di istruttoria, le soluzioni indicate e si è resa disponibile a rivedere gli elaborati da porre a base della successiva fase competitiva tra l’offerta del promotore e la migliore offerta in sede di gara.

La Linea 1 della metropolitana di Napoli unisce il centro cittadino con la zona collinare del Vomero e la zona ospedaliera, spingendosi verso nord fino al quartiere Piscinola.

La realizzazione dell’opera ha avuto inizio nel 1976, allorché, a seguito dei finanziamenti disposti per la realizzazione di ferrovie metropolitane dalle leggi n. 1042/69 e n. 493/75, il Comune di Napoli affidò in concessione direttamente alla M.N. S.p.A. (Società per la progettazione e la costruzione della Metropolitana di Napoli), la progettazione esecutiva e l’esecuzione della linea, da Piazza Garibaldi a Colli Aminei. La concessione fu estesa una prima volta, nel 1985, prevedendo il prolungamento della Linea 1 dai Colli Aminei a Secondigliano, una seconda volta, nel 1999, con il prolungamento da piazza Garibaldi al Centro Direzionale, ed infine, nel 2006, con il prolungamento Centro Direzionale - Aeroporto di Capodichino. Nel 2008 è stata prevista anche la realizzazione di un

**La metropolitana
di Napoli**

collegamento tra l'uscita della stazione Colli Aminei e l'ospedale Cardarelli. La linea attualmente in esercizio collega Piscinola con Piazza Dante; serve complessivamente 14 stazioni su un percorso di 13,5 km di rete. Sono in corso i lavori della tratta Piazza Dante - Piazza Garibaldi - Centro Direzionale.

Alla gestione del trasporto pubblico delle linee della metropolitana (Linee 1 e 6, oltre a quattro Funicolari) provvede "Metronapoli S.p.A.", società interamente pubblica che dal 2001 gestisce il trasporto su ferro della città.

A seguito dell'indagine effettuata, l'Autorità, con Deliberazione n. 30 del 9 giugno 2010, ha rilevato come il maggiore elemento di criticità che contrassegna la realizzazione della Linea 1 della metropolitana di Napoli riguarda la mancata applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, che devono trovare applicazione sia riguardo agli affidamenti dei lavori da parte della società Metropolitana di Napoli spa, sia riguardo agli affidamenti di lavori ulteriori non contemplati nella concessione del 1976, anche se a questa funzionalmente collegati, disposti dal Comune di Napoli.

Infatti, con una convenzione del 22 luglio 1976, il Comune di Napoli ha disposto l'affidamento diretto alla costituenda società Metropolitana di Napoli spa della concessione della progettazione e costruzione della metropolitana in argomento.

Le procedure di evidenza pubblica non hanno trovato applicazione neanche nell'affidamento dei lavori che vennero assegnati direttamente dalla società concessionaria e ai suoi soggetti azionisti, singoli o riuniti in raggruppamenti (è il caso dell'affidamento dei lavori della tratta Piazza Dante - Piazza Garibaldi - Centro Direzionale, affidata nel 1992 al consorzio TRADECIV).

Inoltre, sempre mediante affidamento diretto alla medesima società Metropolitana di Napoli spa, nel 1985 il Comune di Napoli ha disposto una estensione dell'oggetto della convenzione del 1976, affidando alla concessionaria la realizzazione della tratta Colli Aminei - Secondigliano.

L'intero appalto è tuttora gestito sulla base della convenzione del 1976, al di fuori delle norme riguardanti le procedure ad evidenza pubblica. Nel

2006 il Comune di Napoli ha disposto una ulteriore estensione dell'oggetto della convenzione, assegnando alla società concessionaria la realizzazione della tratta Centro Direzionale - Aeroporto di Capodichino; nel 2008 la società Metropolitana di Napoli spa ha affidato all'impresa De Lieto Costruzioni spa la realizzazione della seconda uscita della stazione di Colli Aminei, un modus operandi che sottrae alla libera concorrenza lavori di importi notevoli.

L'Autorità, in secondo luogo, ha rilevato la necessità di una rivisitazione della convenzione del 22 luglio 1976 da parte del Comune di Napoli e della società Metropolitana di Napoli spa alla luce del mutato ordinamento legislativo così da ricondurre l'intera attività nell'alveo del D.Lgs. n. 163/06, estendendo all'intero rapporto negoziale la procedura già posta in essere in occasione della stipula del settimo atto addizionale del 27 luglio 2007 (recepimento dell'art. 133 del D.Lgs. n. 163/06 in materia di prezzi unitari). Ciò in quanto il fatto che la convenzione tra Comune di Napoli e Metropolitana di Napoli spa sia stata stipulata in regime previgente il D.Lgs. n. 163/06 fa comunque sì che la figura della società concessionaria non sia direttamente e immediatamente assimilabile a nessuna delle figure previste dall'ordinamento vigente. Alla data della stipula della convenzione, 22 luglio 1976, era comunque vigente la Direttiva 71/305/CEE del 26 luglio 1971 che imponeva il rispetto delle procedure a evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori pubblici. Inoltre, era vigente il regolamento di contabilità di Stato in base al quale tutti i contratti dal quale derivino entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti. Ma, soprattutto, la necessità di ricorrere a procedure a evidenza pubblica per gli affidamenti dei lavori della metropolitana era rinvenibile nello stesso rapporto di concessione stipulato tra il Comune di Napoli e la società Metropolitana di Napoli spa ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 (in base al quale la concessionaria si obbligava a realizzare i lavori direttamente o mediante appalti e commesse) e dell'art. 27 (in base al quale la medesima società doveva applicare nei rapporti con terzi la normativa sui lavori pubblici). Tale generico rinvio alla disciplina di settore, sulla base dei principi che regolano la successione delle leggi nel

tempo, non può che essere letto come rinvio al quadro normativo vigente al momento dei singoli affidamenti quindi alla data attuale, al D.Lgs. n. 163/06. E ciò in quanto le singole procedure di affidamento tra Metropolitana di Napoli spa e imprese terze si presentano come procedimenti autonomi rispetto al rapporto negoziale intercorrente tra Comune di Napoli e società Metropolitana di Napoli spa in forza della convenzione del 1976, sebbene siano a esso funzionalmente collegati. A ciò si aggiunga, con particolare riferimento alla tratta Piazza Dante - Piazza Garibaldi - Centro Direzionale, oggetto di specifico monitoraggio dal 2006 (Delibera n. 17 del 23.3.2006) l'Autorità ha rilevato come sia contrassegnata da ulteriori elementi di criticità, in primo luogo il mancato rispetto dei principi di economicità ed efficacia di realizzazione alla luce del consistente incremento dell'importo dei lavori, della percentuale di avanzamento degli stessi e del diffuso ricorso all'affidamento in subappalto. Infatti, alla data del 17 marzo 1992, data della stipula del contratto tra società Metropolitana di Napoli spa e consorzio TRADECIV, l'importo presunto del contratto era fissato in £ 91.623.936.983; alla data del 27 febbraio 2002 il progetto della tratta, approvato dal CIPE con delibera n. 141, veniva fissato in 689 milioni di euro a valuta 2002; alla data del 27 luglio 2007, data del settimo atto addizionale alla convenzione del 1976 tra Comune di Napoli e società Metropolitana di Napoli spa, tale importo veniva valutato a prezzi aggiornati al 28 febbraio 2007 e fissato in 1.011 milioni di euro, cui andavano ad aggiungersi ulteriori 345 milioni di euro per varianti promosse dalla concessionaria e 16 milioni di euro di accantonamento per futura revisione prezzi per un totale di 1.364 milioni di euro.

Un secondo elemento di criticità è stato rinvenuto nell'avanzamento tecnico-economico dei lavori, la cui ultimazione è prevista, ai sensi del settimo atto addizionale tra Comune di Napoli e società concessionaria del 27 luglio 2007, per il 31 dicembre 2011. Dalle informazioni fornite dalla società Metropolitana di Napoli nell'ultima nota del 14 ottobre 2009 (dati aggiornati al 30 giugno 2009) risulta che l'avanzamento economico dei lavori affidati ai vari raggruppamenti che compongono il consorzio TARDECIV è il seguente:

Tabella 1 - avanzamento economico lavori consorzio TARDECIV

Raggruppamento	Importo lavori assegnati (€)	Importo lavori eseguiti (€)	Percentuale di realizzazione
A Stazioni Municipio e Duomo	390.934.526,74	168.873.363,05	43,19%
B Gallerie	169.303.643,79	158.603.916,80	93,68%
C1 Stazioni Toledo e Università	234.551.950,51	154.176.551,12	65,73%
C2 Stazione Piazza Garibaldi	161.798.424,52	62.863.349,64	38,85%
C3 Centro Direzionale	51.658.717,26	48.710.027,59	94,29%
Totale	1.008.247.262,81	593.227.208,20	58,83%

Un ulteriore elemento di criticità sembra consistere nel diffuso ricorso agli affidamenti in regime di subappalto. Nella tabella seguente si riassumono le opere affidate ai singoli raggruppamenti, le autorizzazioni rilasciate al subappalto e le comunicazioni di cui all'art. 18, comma 12 della legge n. 55/90 (dati aggiornati al 30 giugno 2009).

Tabella 2 – affidamenti in regime di subappalto

Raggruppamento	Opere affidate	Autorizzazioni al subappalto rilasciate al raggruppamento	Comunicazioni ex art. 18, comma 12, l. n. 55/90 inoltrate dal raggruppamento
A	Realizzazione delle stazioni "Municipio", "Duomo" e parte degli impianti civili	163	86
B	Realizzazione delle gallerie di linea	41	14
C1	Realizzazione delle stazioni "Toledo" e "Università"	86	11
C2	Realizzazione stazione "Garibaldi"	48	4
C3	Realizzazione delle opere del pozzo di attacco delle gallerie e della galleria artificiale di via Brin al Centro Direzionale	46	6
Totale		384	121

4.3 L'Alta velocità

Per quanto riguarda il Sistema Ferroviario Alta Velocità/Alta Capacità, l'Autorità ha proseguito, con ulteriori accertamenti, l'indagine relativa agli interventi gestiti da TAV S.p.A. ed RFI S.p.A.

Con la Risoluzione del 19.12.2007 e la Delibera n. 26 del 15 luglio 2008, relativamente alle tratte ferroviarie Roma - Napoli e Bologna - Firenze, l'Autorità aveva rilevato e contestato ai soggetti interessati il mancato rispetto dei principi che regolano il settore degli appalti pubblici, attualmente individuati dall'art. 2 del Codice dei contratti, disponendo l'avvio di una procedura di monitoraggio sia per gli interventi in corso di

avanzata esecuzione, sia per quelli relativi all'asse orizzontale AV/AC (GE-MI-PD-VE) non ancora effettivamente avviati.

Le tratte Torino-Milano e Milano-Bologna

All'esito dell'indagine l'Autorità, con Deliberazione n. 1 del 13.1.2010, ha evidenziato come il mancato rispetto dei principi richiamati dall'art. 2 del Codice dei Contratti, già contestato per le tratte Roma - Napoli e Bologna - Firenze con la risoluzione del 19 dicembre 2007 e la deliberazione n. 26 del 15 luglio 2008, si sia verificato anche per le ulteriori tratte in corso di ultimazione Torino-Milano e Milano-Bologna, nonché per alcuni interventi relativi ai Nodi ferroviari.

L'indagine ha fatto emergere come pressoché tutte le opere relative alle tratte principali, sia dell'asse Torino-MilanoNapoli, sia del c.d. asse orizzontale Milano-Verona-Padova nonché alla tratta Milano-Genova (Terzo Valico dei Giovi), siano state oggetto di affidamento a General Contractors con convenzioni stipulate negli anni 1991-1992 (fanno eccezione la tratta Firenze-Roma -direttissima- e la Padova-Venezia, già attivate). Relativamente a tali tratte, le violazioni dei citati principi sono state sistematiche, essendo ricorrenti nella totalità degli interventi, e di natura sistemica, in quanto derivanti dalla atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure ad evidenza pubblica e fondata sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire.

La violazione del principio della libera concorrenza e non discriminazione

In particolare, l'Autorità ha rilevato la violazione sistematica e sistemica in primo luogo del principio della libera concorrenza e non discriminazione, in quanto in tutte le tratte conferite al General Contractor è stato registrato il mancato affidamento dei lavori da parte di quest'ultimo ad imprese terze con procedure ad evidenza pubblica per una percentuale di almeno il 40% di quelle affidate ai General Contractors, così come stabilito dalle convenzioni.

Per le tratte Torino-Milano (G.C. FIAT/CAVTOMI) , Milano-Bologna (G.C. ENI/CEPAV UNO) , Roma-Napoli e Bologna-Firenze, è stato riscontrato un iniziale affidamento non fondato su una effettiva valutazione delle opere da realizzarsi.

Con i successivi Atti Integrativi sono stati di fatto affidati ai General Contractors contratti di ben maggiore importo rispetto a quelli inizialmente preventivati, per opere che, nel corso della redazione della progettazione esecutiva sono state definite ed hanno recepito sostanziali nuove istanze da parte del Committente e di autorità ed enti competenti o interessati; tali Atti Integrativi, nonché gli ulteriori accordi intervenuti, hanno pertanto, significativamente ampliato, in un successivo momento in cui risultavano applicabili le direttive comunitarie in materia, gli effetti dell'assenza di concorrenza già presente nei contratti originari. Anche nelle tratte Torino - Milano e Milano - Bologna, non sono stati rilevati affidamenti ad imprese terze con procedure di evidenza pubblica nella misura prevista dalle convenzioni. In particolare, per la tratta Torino-Milano non sono stati rilevati affidamenti a imprese terze con procedure di evidenza pubblica, ma, di contro, è emerso un elevato numero di affidamenti in subappalto; per quella Milano-Bologna sono stati rilevati solo 6 affidamenti ad imprese terze.

In secondo luogo, è stata riscontrata la violazione del principio dell'economicità del sistema di realizzazione, atteso che lo squilibrio economico già ravvisato nella precedente istruttoria, con riferimento alla tratta Roma-Napoli, tra il corrispettivo riconosciuto al General Contractor per l'esecuzione di determinate opere e l'importo da questi corrisposto ad imprese terze per l'esecuzione delle medesime trova conferma, sia pure in modo indiretto, nella mancanza di interesse mostrato dagli operatori per appalti banditi dal General Contractor nella tratta Milano-Bologna, in cui si sono registrate molteplici gare andate deserte; inoltre, lo squilibrio economico sopra rilevato appare esteso anche alla tratta Torino- Milano - sub tratta Torino-Novara.

Con riferimento alla tratta Milano-Bologna, gran parte delle gare svolte per l'affidamento a terzi sono andate deserte; la mancanza di interesse degli operatori fa presumere una non congrua valutazione delle opere appaltate, da valutare anche alla luce del presunto squilibrio economico tra la stima di queste ed il corrispettivo riconosciuto al General Contractor per le medesime opere.

La violazione del principio di economicità

Riguardo a tale aspetto, gli elementi giustificativi a suo tempo forniti dai soggetti interessati (RFI S.p.A., TAV S.p.A. ed alcuni *General Contractors*) sono risultati generici e non supportati da elementi analitici, e non hanno consentito di operare un confronto, neanche di larga approssimazione. L'Autorità ha concluso, nella deliberazione n.26/2008, come l'assenza di un confronto in tal senso lasci del tutto inalterate le osservazioni circa la diseconomicità della procedura attuata rispetto ad una procedura concorsuale, sviluppata sulla base di adeguata progettazione, che avrebbe rimesso al mercato la definizione del prezzo dell'opera.

Lo squilibrio economico sopra richiamato appare esteso ad ulteriori livelli per la tratta TO-MI - subtratta Torino-Novara; infatti il Giudice civile ha evidenziato come nei consorzi ordinari ex art. 2602 c.c. l'affidamento dell'esecuzione dei lavori ai singoli consorziati non costituisca subappalto, conseguentemente la norma che impone il limite massimo del 20% di ribasso tra appaltatore e subappaltatore, non trova applicazione. Questo implicitamente conferma una differenza di prezzo tra quanto riconosciuto dal General Contractor ai consorzi subappaltatori e, da questi ad una propria impresa consorziata che ben conosceva il contratto sottoscritto tra le società consortili e CAVTOMI. Tale differenza di corrispettivi non può essere ignorata dai soggetti preposti alla vigilanza, al fine di accertare eventuali eccessivi costi dell'opera sostenuti dal Committente pubblico nei confronti del General Contractor, che sembrerebbe aver assunto la realizzazione di un'opera ad un prezzo determinato, facendola eseguire a società consortili subappaltatrici ad un prezzo inferiore, rivelatosi poi notevolmente ed ulteriormente ribassato in favore di una società dei soggetti subappaltatori.

**L'uso distorto
dell'accordo
conciliativo**

Sono state confermate, inoltre, le osservazioni circa l'uso distorto dell'accordo conciliativo, utilizzato anche per l'introduzione di consistenti variazioni all'oggetto contrattuale: ad esempio, si evidenzia come per la Tratta Milano-Bologna, con addendum del 27.6.2003, siano stati aggiornati l'importo contrattuale ed il termine di ultimazione, in relazione alle modifiche intervenute in corso d'opera, e contemporaneamente definito il contenzioso pendente.

Inoltre, si è riscontrato la violazione del principio dell'efficacia del sistema di realizzazione, essendo confermati - anche nelle tratte Torino-Milano e Milano-Bologna - lunghi tempi di esecuzione delle opere, rilevanti incrementi di costo rispetto alla stima inizialmente ipotizzata, nonché onerosi contenziosi come sinteticamente riassunti nella seguente tabella:

La violazione del principio dell'efficacia

Tabella 3 – importi delle tratte

Tratta	Importo Atto Integrativo	Importo contratto aggiornato*	Importo contenzioso già riconosciuto	Importo richiesto (arbitrato in corso)	Importo ulteriori riserve avanzate
TO-MI	6.113	6.539**	75	583	2
MI-BO	4.800	5.491	151	1.784	541
BO-FI	3.000***	4.218	149	522	188
RM-NA	2.845	3.779	374	338	1

* Comprensivo varianti ordinate al 31.12.2008

** Escluso premio per rispetto TUS (€ 21 mln)

*** Comprensivo verbale accordo relativo a Variante Firenze Castello

Tabella 4 – importi nodi e interventi

Nodo e intervento	Importo contrattuale iniziale	Importo contrattuale aggiornato	Importo contenzioso già riconosciuto	Importo richiesto (arbitrato o contenzioso giudiziale in corso)	Importo ulteriori riserve avanzate
Bologna - lotto 5	146	259	16	157	5
Bologna - lotto 8a	30	86	3	-	42
Roma - Penetraz. urbana AV-1° lotto	42	104	4	9	-

L'Autorità ha rilevato la violazione dei principi di economicità e di efficacia del sistema di realizzazione anche per i Nodi ferroviari di Firenze e Bologna che hanno registrato rilevanti incrementi di costo e dei

I nodi ferroviari di Firenze e Bologna

tempi di realizzazione, nonché iscrizione di riserve da parte delle imprese esecutrici, che hanno dato vita a contenziosi.

Ad esempio, nel nodo di Bologna, - con riferimento all'intervento "Realizzazione della galleria naturale a doppio binario tra la Nuova Stazione AV ed il Deposito Locomotive (lotto 8a)", è stato registrato in corso d'opera un aumento contrattuale di circa il 189%, passando da un importo di circa 30 milioni di euro, ad un importo di circa 86 milioni di euro. I lavori, che, secondo le previsioni iniziali, si sarebbero dovuti ultimare nell'ottobre 2003, hanno subito varie proroghe, per cui attualmente è prevista l'ultimazione dei lavori sostanziali a settembre 2010 e quella dei lavori di completamento a febbraio 2011. Relativamente al contenzioso con l'impresa esecutrice, nel 2002 è già stato riconosciuto all'impresa l'importo di € 2.706.234,15, mentre è pendente un procedimento di accordo bonario per un importo richiesto di € 42.522.314,74 (importo aggiornato al 28.2.2009). Per quanto riguarda il contenzioso, è stato registrato un accordo bonario del 29.7.2002, con il quale è stata riconosciuta all'ATI esecutrice la somma di 14,977 milioni di Euro. Inoltre, nel 2008 è stata riconosciuta all'ATI esecutrice un'ulteriore somma di 1,872 milioni di euro. E' pendente, infine, un contenzioso giudiziale, a seguito di mancato accordo bonario, con il quale l'ATI esecutrice ha chiesto € 157,319 milioni di euro, e sono state formulate ulteriori riserve per 4,863 milioni di euro.

Il nodo di Roma

Per quanto riguarda il Nodo di Roma, l'intervento "Penetrazione Urbana AV (1° lotto) dal km 2+273 al Km 4+420", presenta un incremento dell'importo contrattuale da 42,492 milioni di euro a 103,508 milioni di euro (144% di incremento). L'intervento che prevedeva inizialmente l'ultimazione dei lavori in data 2.3.2001; per effetto di varie sospensioni (motivazioni riconducibili prevalentemente a problemi archeologici e di interferenze con sottoservizi) e proroghe, non risulta ancora completamente ultimato.

Per quanto riguarda il contenzioso, sono già state riconosciute all'appaltatore somme per complessivi € 4.167.473,29, mentre pende un procedimento presso il giudice ordinario, con richiesta di € 9.277.599,73 (importo aggiornato a fine 2008).