

l'iscrizione in uno di tali elenchi non costituirebbe di per sé condizione né necessaria, né sufficiente per la qualificazione alla gara dell'impresa, sia perché lo stesso art. 45 contempla la possibilità di partecipazione alla gara anche di imprese non iscritte negli elenchi, sia perché la S.A. conserva il potere discrezionale di fissare requisiti ulteriori per la partecipazione alla gara stessa. Peraltro, la funzione certificatoria dell'Autorità può vertere solo sul processo di istituzione e tenuta di detti elenchi e fornire una presunzione del possesso dei requisiti, essendo rimessa alla S.A. la competenza a verificare l'idoneità del singolo operatore ad essere iscritto negli elenchi in questione.

In ogni caso la non obbligatorietà dell'iscrizione e l'onerosità dei controlli per le stazioni appaltanti hanno, di fatto, impedito l'attuazione della norma la cui efficacia, alla luce delle più recenti modifiche legislative, appare ormai superata. Il D.L. 70/2011, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 ha apportato integrazioni agli artt. 42 e 48 del D.lgs. 163/2006 finalizzate a consentire di accertare la rispondenza degli operatori economici dei settori dei servizi e delle forniture ai requisiti tecnici prescritti per la partecipazione alle gare; le suddette disposizioni, infatti, prevedono l'obbligo, per le S.A., di inserire nella banca dati dei contratti pubblici, mediante la compilazione di un apposito modello predisposto dall'Autorità previo parere del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, le certificazioni delle prestazioni rese dai fornitori e dai prestatori di servizi (CEP).

Tale adempimento, unitamente alle nuove disposizioni contenute nel D.L. n. 5 del 9 febbraio 2012, convertito nella Legge n. 35 del 04 aprile 2012, e finalizzate a rendere la BDNCP punto nevralgico per tutte le informazioni concernenti le imprese, consentirà di accertare con immediatezza la rispondenza degli operatori economici a tutti i requisiti prescritti per la partecipazione alle gare, ponendo in discussione la validità degli elenchi certificati.

Sul tema della iscrizione in elenchi l'Autorità, anche a seguito di segnalazioni esterne, ha effettuato, altresì, un'indagine per verificare, sia con riguardo ai settori ordinari che a quelli speciali, se fossero garantite condizioni di trasparenza ed equità, con particolare riferimento alla

**Obbligo per le  
Stazioni  
Appaltanti di  
inserire in  
BDNCP le  
certificazioni  
relative alle  
esecuzioni di  
servizi e  
forniture**

richiesta di eventuali corrispettivi d'iscrizione; l'indagine ha evidenziato che solo in sporadici casi (es: Comune di Napoli, Provincia di Campobasso e Autorità Portuale di Messina) viene imposto un contributo, peraltro di esigua entità, mentre tale contributo costituisce la regola per l'accesso ai sistemi di qualificazione previsti nell'ambito dei settori speciali e disciplinati dall'art. 232 del Codice.

#### 4.6 Banca Dati Certificati di Esecuzione Lavori

Com'è noto, l'art. 40, comma 3, lett. b), del D.Lgs. 163/2006 prevede l'obbligo per le Stazioni Appaltanti di trasmettere copia dei certificati di esecuzione lavori (CEL) all'Autorità che, per il tramite dell'Osservatorio, li mette a disposizione delle SOA affinché possano rilasciare l'attestato dei requisiti di qualificazione dopo avere appurato la regolarità di tutta la certificazione prodotta. L'Autorità con il Comunicato del Presidente del 6 luglio 2006, ha avviato la procedura telematica di trasmissione dei CEL da parte delle Stazioni Appaltanti, anticipando quanto disposto successivamente all'art. 8 comma 7 de Regolamento. La tabella seguente riporta il numero totale di CEL emessi in via telematica a partire dall'11 luglio 2006, per ciascun anno:

Tabella 11- numero di CEL emessi telematicamente nel periodo 2006-2011

ANNO	NUMERO DI CEL
2011	43849 <sup>1</sup>
2010	39223
2009	34994
2008	34001
2007	32691
2006	5692 <sup>2</sup>
TOTALE	190450

Nella banca dati, alla fine del 2011, erano quindi presenti oltre 190.000 CEL, la cui dinamica di inserimento è stata contraddistinta da una sensibile e

<sup>1</sup> Di cui 527 riemessi sulla base di quanto disposto dall'art. 357 del Regolamento.

<sup>2</sup> Dato riferito a partire dall'11 luglio 2006, data di pubblicazione sulla GURI del Comunicato del Presidente del 6 luglio 2006 "Comunicazioni relative ai Certificati di esecuzione dei lavori", con il quale è stata avviata la procedura telematica di trasmissione dei CEL da parte delle Stazioni Appaltanti, secondo quanto previsto dall'art. 40, comma 3 lettera b), del D.Lgs 163/2006.

comprensibile crescita nella fase di attivazione della procedura (dalla seconda metà del 2006 al 2007) e anche successivamente ha visto un apprezzabile grado di crescita, soprattutto dopo il 2009.

L’Autorità con la determinazione n. 6/2010 ha previsto che, per i CEL emessi in data anteriore al 1° luglio 2006 che non risultano inseriti nelle banca dati dell’Autorità, le SOA debbano invitare le S.A. a controllare e confermare la veridicità dei certificati di esecuzione lavori entro venti giorni dalla loro richiesta, con la specifica che, in caso di inottemperanza sarà attivata la procedura sanzionatoria di cui all’art. 6, comma 11, del D.lgs. 163/2006<sup>3</sup>.

Va infine sottolineato come l’art. 83, comma 7, del DPR 207/2010 ha ulteriormente rafforzato il ruolo della banca dati dei CEL quale perno del sistema di qualificazione, stabilendo che “Qualora le SOA nella attività di attestazione, di cui all’articolo 40, comma 3, lettera b), del codice, rilevano l’esistenza di certificati di lavori non presenti nel casellario informatico di cui all’articolo 8, provvedono a darne comunicazione ai soggetti interessati di cui all’articolo 3, comma 1, lettera b), e all’Autorità per gli eventuali provvedimenti da emanarsi ai sensi dell’articolo 6, comma 11, del codice. Ai sensi dell’articolo 40, comma 3, lettera b), del codice, tali certificati di lavori non sono utilizzabili fino al loro inserimento nel casellario informatico di cui all’articolo 8”.

L’importanza della corretta redazione del CEL, poiché comporterebbe altrimenti una distorsione della concorrenza, si rileva anche dalla particolare attenzione rivolta dal legislatore nella disposizione del comma 1 dell’art. 86 del Regolamento nel quale si prevede che qualora il responsabile del procedimento riporti nel certificato di esecuzione lavori categorie diverse da quelle previste dal bando di gara o nell’avviso o nella lettera d’invito, si applicano le sanzioni previste dall’art. 6 comma 11 del Codice.

---

<sup>3</sup> Nell’esercizio del potere di vigilanza sul sistema di qualificazione l’Autorità ha infatti potuto accertare come le richieste inoltrate dalle SOA alle stazioni appaltanti ai suddetti fini di verifica rimanessero spesso inevase.

## CAPITOLO V

### L'ATTIVITA' DI VIGILANZA DELL'AUTORITA' SUGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

#### 5.1. Esposti, segnalazioni e vigilanza

Nel corso dell'anno 2011, l'Autorità ha svolto la propria attività di vigilanza attraverso l'esame di numerosissimi esposti e segnalazioni e mediante lo svolgimento di verifiche ispettive su tutto il territorio nazionale, secondo un apposito Piano Annuale, con riferimento a settori e/o interventi, caratterizzati da rilevanti criticità.

Un gran numero di esposti, in ordine ai quali non sono stati ravvisati dubbi interpretativi o per i quali è stato possibile richiamare una precedente delibera dell'Autorità, sono stati definiti direttamente dalla Direzione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2 comma 4 lett. a) e b) del relativo Regolamento di Vigilanza. Le questioni per le quali sono state riscontrate rilevanti illegittimità o non conformità alla vigente normativa, ivi compresi profili di danno erariale o di rilevanza penale, sono state sottoposte al Consiglio, per l'adozione di apposita delibera.

L'attività di vigilanza ha, altresì, compreso la successiva verifica del conseguente adeguamento da parte degli operatori del settore alle determinazioni dell'Autorità, nonché l'esame di numerosi bandi di gara relativi a procedure in corso di svolgimento, che a fronte delle riscontrate illegittimità, hanno richiesto un tempestivo intervento, conclusosi, in molti casi, con disposti annullamenti e/o integrazioni e/o correzioni degli stessi ad opera delle stazioni appaltanti interessate. La vasta attività complessivamente svolta nel corso del 2011 può sintetizzarsi nei termini che seguono.

- Esposti e segnalazioni concernenti Lavori: importo € 4.460.888.009; numero 529;
- Esposti e segnalazioni concernenti Servizi e Forniture: importo € 6.032.379.813; numero 355;
- Totale Istanze pervenute: importo € 10.493.267.822; numero 884.

Le istanze pervenute classificate per oggetto sono riportate nelle seguenti tabelle.

Tab. n. 1 - Istanze pervenute classificate per oggetto - Lavori

Oggetto	Numero	Importo Totale €
Servizi di Ingegneria ed Architettura	10	116.152.409,00
Concessioni	1	87.049.622,00
Lavori di natura elettrica	34	59.217.498,33
Project financing	4	48.069.234,00
Lavori di restauro	7	37.048.949,00
Settore idrico	4	1.658.626,00
Lavori di rete fognaria	11	14.409.566,00
Imp. Prod. e reti di trasp. energia	2	4.500.000,00
Videosorveglianza	3	774.987,00
Opere viarie ed autostradali	52	213.063.827,54
Lavori di messa in sicurezza	4	1.871.901,00
Collaudi e direzione lavori	16	15.069.615,00
Ferrovie	6	124.519.596,98
Metropolitane	3	604.551.000,00
Porti ed aeroporti	5	15.796.332,00
Altro	263	2.170.090.712,74
<b>Totale</b>	<b>529</b>	<b>4.460.888.009,59</b>

Tab. n. 2 - Istanze pervenute classificate per oggetto - servizi e forniture

Oggetto	Numero	Importo Totale €
Servizi antincendio	9	8.539.233,00
Arredi e cancelleria	6	963.775,50
Servizi energetici	22	2.655.868.531,00
Servizi finanziari	44	67.798.682,50
Servizi informatici e archiviazione	21	28.996.679,00
Servizi meccanici	2	6.976.420,00
Mediazione linguistica	2	566.877,00
Servizi di pulizia	22	23.244.232,00
Servizi di ristorazione	28	86.132.561,00
Servizi di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti	24	421.944.798,84
Servizi sanitari e sociali	25	82.521.204,27
Servizi di manutenzione su sistemi idrici	4	4.044.295,00
Servizi balneari	3	271.064,00
Trasporto e servizi stradali	27	26.104.878,00
Servizi di manutenzione del verde pubblico	5	3.423.987,00
Servizi di vigilanza	5	5.598.098,20
Altro	116	2.618.406.582,27
<b>Totale</b>	<b>355</b>	<b>6.032.379.813,38</b>

Nelle seguenti tabelle le istanze sono invece classificate per classi di importo.

**Tab. n. 3 Istanze pervenute catalogate per importo\* - lavori**

Fascia di importo €	Numero	Importo Totale €
Da 0 a 150.000	139	9.547.027,97
Da 150.001 a 500.000	105	30.140.130,33
Da 500.001 a 1.000.000	58	42.122.056,00
Da 1.000.001 a 5.000.000	88	212.442.031,41
Da 5.000.001 a 15.000.000	28	249.626.242,52
Da 15.000.001 a 50.000.000	14	287.858.463,00
Oltre 50.000.000	13	3.628.652.058,36
Istanze con importo non definito	84	
<b>Totale</b>	<b>529</b>	<b>4.460.888.009,59</b>

\* (NB: non tutte le istanze riportano l'importo dell'appalto)

**Tab. n. 4 Istanze pervenute classificate per importo\* - servizi e forniture**

Fascia di importo €	Numero	Importo Totale €
Da 0 a 150.000	96	5.961.661,05
Da 150.001 a 500.000	57	15.904.290,30
Da 500.001 a 1.000.000	25	16.635.253,00
Da 1.000.001 a 5.000.000	61	157.338.519,19
Da 5.000.001 a 15.000.000	23	188.382.166,00
Da 15.000.001 a 50.000.000	14	393.844.080,84
Oltre 50.000.000	9	5.254.931.843,00
Istanze con importo non definito	70	
<b>Totale</b>	<b>355</b>	<b>6.032.379.813,38</b>

\* (NB: non tutte le istanze riportano l'importo dell'appalto)

**Tab. n. 5 Istanze pervenute catalogate per importo\* - totale lavori servizi e forniture**

Fascia di importo €	Numero	Importo Totale €
Da 0 a 150.000	235	15.508.689,02
Da 150.001 a 500.000	162	46.044.420,63
Da 500.001 a 1.000.000	83	58.757.309,00
Da 1.000.001 a 5.000.000	149	369.780.550,60
Da 5.000.001 a 15.000.000	51	438.008.408,52
Da 15.000.001 a 50.000.000	28	681.702.543,84
Oltre 50.000.000	22	8.883.583.901,36
Istanze con importo non definito	70	
<b>Totale</b>	<b>884</b>	<b>10.493.267.822,97</b>

\* (NB: non tutte le istanze presentano un importo)

Nelle seguenti tabelle le istanze sono state suddivise per regione e per tipologie contrattuali.

**Tab. n. 6 - Istanze pervenute catalogate per regione - lavori**

<b>Regione</b>	<b>Numero</b>	<b>Importo Totale €</b>
Valle d'Aosta	4	5.212.446,00
Piemonte	27	39.174.284,00
Liguria	7	46.542.249,00
Lombardia	43	520.637.281,54
Trentino Alto Adige	5	3.634.136,00
Veneto	27	26.650.091,00
Friuli Venezia Giulia	11	7.002.764,00
Emilia Romagna	16	711.090.480,54
Toscana	31	82.327.165,00
Marche	15	12.723.143,00
Umbria	7	2.124.429,00
Lazio	63	981.344.217,00
Abruzzo	14	5.299.502,82
Molise	5	2.773.591,00
Campania	72	162.258.719,15
Basilicata	31	119.522.496,00
Puglia	46	97.083.746,18
Calabria	35	562.529.331,36
Sicilia	33	36.212.703,00
Sardegna	21	12.016.227,00
Territorio Nazionale	16	1.024.729.007,00
<b>Totale</b>	<b>529</b>	<b>4.460.888.009,59</b>

**Tab. n. 7 - Istanze pervenute catalogate per regione - servizi e forniture**

<b>Regione</b>	<b>Numero</b>	<b>Importo Totale €</b>
Valle d'Aosta	1	1.000.000,00
Piemonte	10	11.846.848,00
Liguria	6	9.773.560,00
Lombardia	33	80.188.451,50
Trentino Alto Adige	4	17.370.500,00
Veneto	18	59.213.104,00
Friuli Venezia Giulia	6	5.331.013,00
Emilia Romagna	6	26.765.508,00
Toscana	14	52.769.205,50
Marche	1	500.000,00
Umbria	1	68.000,00
Lazio	37	2.643.775.853,05
Abruzzo	10	2.603.265,00
Molise	4	1.217.100,00

segue Tab. n. 7 - Istanze pervenute catalogate per regione - servizi e forniture

Regione	Numero	Importo Totale €
Campania	51	496.607.425,02
Basilicata	8	4.802.000,00
Puglia	38	2.245.447.280,91
Calabria	18	34.395.650,00
Sicilia	37	41.343.412,40
Sardegna	22	3.230.382,00
Territorio Nazionale	30	294.131.255,00
<b>Totale</b>	<b>355</b>	<b>6.032.379.813,38</b>

Tab. n. 8 - Istanze pervenute catalogate per regione - totale lavori servizi e forniture

Regione	Numero	Importo Totale €
Valle d' Aosta	5	6.212.446,00
Piemonte	37	51.021.132,00
Liguria	13	56.315.809,00
Lombardia	76	600.825.733,04
Trentino Alto Adige	9	21.004.636,00
Veneto	45	85.863.195,00
Friuli Venezia Giulia	17	12.333.777,00
Emilia Romagna	22	737.855.988,54
Toscana	45	135.096.370,50
Marche	16	13.223.143,00
Umbria	8	2.192.429,00
Lazio	100	3.625.120.070,05
Abruzzo	24	7.902.767,82
Molise	9	3.990.691,00
Campania	123	658.866.144,17
Basilicata	39	124.324.496,00
Puglia	84	2.342.531.027,09
Calabria	53	596.924.981,36
Sicilia	70	77.556.115,40
Sardegna	43	15.246.609,00
Territorio Nazionale	46	1.318.860.262,00
<b>Totale</b>	<b>884</b>	<b>10.493.267.822,97</b>

Le istanze trattate dagli uffici e definite nel periodo di riferimento compreso tra l'1.1.2011 ed il 7.3.2012 sono riportate nelle seguenti tabelle. Tali dati sono comprensivi anche della trattazione di istanze di anni precedenti.



Tab. n. 9 - Istanze esaminate dagli uffici nel periodo 1.1.2011 / 7.3.2012 - lavori

Istanze	Numero	Importo €
Inoltrate al Consiglio	46	1.560.559.689,65
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 comma. 5, 6 Regolamento AVCP	204	390.925.785,00
Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 comma. 4 Regolamento AVCP	221	1.529.157.178,90
<b>Totale</b>	<b>471</b>	<b>3.480.642.653,55</b>

Tab. n. 10 - Istanze trattate dagli uffici nel periodo 1.1.2011 / 7.3.2012 Servizi e forniture

Istanze	Numero	Importo €
Inoltrate al Consiglio	20	92.568.827,50
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 comma. 5, 6 Regolamento AVCP	142	91.168.281,65
Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 comma. 4 Regolamento AVCP	72	169.149.521,70
<b>Totale</b>	<b>157</b>	<b>352.886.630,85</b>

Tab. n. 11 - Istanze trattate dagli uffici nel periodo 1.1.2011/7.3.2012  
totale servizi lavori e forniture

Istanze	Numero	Importo €
Inoltrate al Consiglio	66	1.653.128.517,15
Definite dai Dirigenti ai sensi dell'art. 2 comma. 5, 6 Regolamento AVCP	346	482.094.066,65
Definite dal DG ai sensi dell'art. 2 comma. 4 Regolamento AVCP	293	698.306.700,60
<b>Totale</b>	<b>705</b>	<b>3.833.529.284,40</b>

Ciò premesso, di seguito vengono indicati gli esiti delle istruttorie relative ad alcune indagini di particolare rilievo svolte dall'Autorità nel corso dell'anno 2011. La sintesi è stata distinta, per comodità espositiva, in due diverse aree (lavori da un lato e servizi e forniture dall'altro). All'interno di ciascuna area gli interventi sono stati raggruppati per tematiche omogenee.

## **5.2 Indagini riguardanti i lavori**

### **5.2.1 Le Metropolitane di Roma**

Nel corso del 2011 è proseguita l'importante e complessa attività di indagine svolta dall'Autorità in merito ai lavori di realizzazione delle nuove Linee B1 e D della Metropolitana di Roma che ha consentito di risolvere alcune importanti criticità rilevate precedentemente.

Per quanto concerne la Linea B1 si ricorda che il progetto dell'opera, nella sua concezione originale, prevedeva la realizzazione della diramazione della Metro B da Piazza Bologna a Piazza Conca d'Oro, con una lunghezza di circa quattro Km e quattro stazioni (Nomentana, Annibaliano, Gondar e Conca d'Oro) ed il progetto definitivo prevedeva 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 ai sensi della L. n. 211/92.

L'appalto è stato aggiudicato il 7 ottobre 2004 mediante licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (artt. 20, comma 1, e 21, comma 1 *ter*, L. n. 109/94 e s.m.i.) all'A.T.I. Consorzio Risalto (mandataria) ed altri, per un importo pari ad euro 358.723.042,10. Il tempo di esecuzione era stabilito in 2.040 giorni totali (di cui 240 giorni per la progettazione esecutiva, 1.620 per le attività realizzative, e 180 giorni per l'effettuazione delle prove dopo l'ultimazione dei lavori). Il contratto è stato stipulato il 26 novembre 2004 ed a seguito dell'approvazione della progettazione esecutiva predisposta dall'aggiudicataria, il 7 novembre 2005 è stata effettuata la consegna dei lavori.

Nel contempo veniva, però, costituita Roma Metropolitane s.r.l., cui il Comune di Roma ha affidato lo svolgimento delle attività connesse alla realizzazione, ampliamento, prolungamento e ammodernamento delle linee metropolitane B1 e C.

L'opera, successivamente all'appalto, è stata interessata da diverse modifiche. Una prima "variante" è scaturita nella fase di redazione della progettazione esecutiva ed ha comportato una riduzione dell'importo contrattuale per € 11.979.302,12; con un riconoscimento all'appaltatore di una riduzione del 50% della diminuzione dell'importo contrattuale, ai sensi del D.M. 145/2000, ritenuto applicabile dalla S.A. al caso specifico.

**La linea B1  
della  
Metropolitana  
di Roma**

Metro di  
Roma  
linea B1 -  
varianti

Una seconda variante - indicata dalla stazione appaltante quale "terre - archeologia - *jet grouting*" - è stata approvata con deliberazione C.C. n. 48 del 20.3.2007 ed ha ridefinito l'importo complessivo dei lavori in € 374.892.628,09. L'esigenza della seconda variante nonché l'impossibilità di pervenire sin dai primi periodi di esecuzione ad un dispiegamento completo delle forze produttive, ha determinato un ritardo complessivo nell'esecuzione delle opere in circa 14 mesi rispetto al cronoprogramma contrattuale.

Verifiche nel corso dell'esecuzione hanno fatto emergere difficoltà esecutive per la realizzazione della stazione Nomentana, mentre, di contro, si è manifestata la necessità di avviare i lavori di realizzazione del tratto Conca d'Oro-Ionio, anche al fine di predisporre un futuro nodo di scambio, nella stazione di Piazzale Ionio, tra la linea D e la B1.

Con Ordinanza del Sindaco n. 20 del 28.3.2007 è stata approvata la variante con cui sono state apportate modifiche alla tratta Bologna-Conca d'Oro e l'eliminazione della stazione Nomentana. Il nuovo importo contrattuale è stato ridefinito in € 330.343.321,38, comprensivo di un premio accelerazione di € 22.000.000,00, finalizzato al perseguimento dell'obiettivo di aprire la linea B1 all'esercizio nella primavera 2011. Con la medesima Ordinanza è stata, inoltre, affidata a Roma Metropolitane s.r.l. la funzione di stazione appaltante e tutti i compiti connessi al processo progettuale e realizzativi della tratta Conca d'Oro - Ionio.

L'Autorità, a seguito di richiesta del Sindaco di Roma (Commissario Delegato ai sensi dell'OPCM n. 3543 del 26.9.2006), nell'esprimere parere favorevole alla deliberazione n. 281 del 4 ottobre 2007 circa la possibilità di affidare all'esecutore dei lavori in corso della Linea B1 anche il prolungamento della medesima linea, dalla stazione Conca d'Oro fino alla stazione di Piazzale Ionio, ravvisando nel caso i presupposti previsti dall'art. 31, paragrafo 4, lett. a) prima linea della direttiva comunitaria 2004/18/CE, ha disposto un'attività di monitoraggio, con particolare attenzione alle ulteriori questioni segnalate da alcuni esponenti (CESIA - Centro Studi e Iniziative per l'Ambiente e Italia Nostra), che evidenziavano una riduzione della qualità dell'intervento (con particolare riferimento alla

soppressione della stazione Nomentana) in relazione alle modifiche progettuali.

A seguito delle ulteriori risultanze istruttorie, integrate anche da un'indagine di mercato sui costi delle metropolitane, l'Autorità ha audito i soggetti interessati (rappresentanti e responsabili del Comune di Roma e di Roma Metropolitane) per acquisire delucidazioni in merito alle criticità emerse nel corso dell'indagine ed ha rilevato la non conformità dell'operato della stazione appaltante alle vigenti disposizioni normative, relativamente a due diversi aspetti (deliberazione n. 31 del 9 marzo 2011).

**Metro di  
Roma  
deliberazione  
AVCP**

In primo luogo, l'Autorità ha ritenuto non applicabile al caso specifico l'art.11, comma 1 del D.M. 145/2000, in quanto ai sensi l'art.140, comma 3 del D.P.R. 554/1999, nel caso di appalto integrato, il progetto esecutivo non può prevedere alcuna variazione, salve le sole ipotesi di cui all'art. 25, comma 1 lett. a), b) e c) della *ex legge* 109/94 (attualmente trasfusa nell'art. 132, comma 1, del d.lgs. 163/06), non prendendo, pertanto, in considerazione le c.d. "non varianti" ammesse dal comma 3 dell'art. 25 della legge 109/94, né, in particolare, le varianti finalizzate al miglioramento dell'opera ed alla sua funzionalità di cui alla seconda parte del medesimo comma, richiamate dall'art.11 del D.M. n.145/2000.

La norma, che implica il riconoscimento all'appaltatore del 50% dell'economia derivante dalla variante, in quanto finalizzata a premiare una positiva ed autonoma iniziativa dell'appaltatore, può essere riferita esclusivamente alle proposte migliorative presentate in corso d'opera, escludendo il caso in cui l'appaltatore è tenuto, per un preciso obbligo contrattuale, a redigere la progettazione esecutiva, come accade nel caso di appalto integrato.

Ad ulteriore conferma si rileva 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.

Nel caso in esame è apparso evidente, invece, che le modifiche, più che a "variazioni migliorative" di "esclusiva ideazione" dell'appaltatore, siano in effetti riconducibili a cause e rinvenimenti imprevisi ed imprevedibili e,

Metro di  
Roma -  
lavori  
aggiuntivi  
linea B1

quindi alle previsioni di cui al comma 1 lett. b) e b-bis) della L.109/94, data l'impossibilità di svolgere approfondite indagini preliminarmente all'appalto, al fine di evitare disagi agli abitanti e agli operatori economici delle aree interessate.

L'Autorità ha, di contro, 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).

La stessa Autorità ha formulato, infine, ulteriori considerazioni in merito alle modalità di affidamento dei lavori aggiuntivi del tratto Conca d'Oro - Ionio, osservando come la stazione appaltante abbia provveduto ad affidare la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione dei lavori relativi a detto prolungamento, con modalità consentita solo per i rapporti di tipo concessorio, ovvero per quei contratti ove la controprestazione a favore del concessionario consiste, di regola, unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente i lavori realizzati (art. 144, comma 3, D.lgs. n.163/2006). La stazione appaltante ha, invece, ritenuto possibile procedere in tal senso, attese le deroghe alle disposizioni dell'ordinamento nazionale di cui beneficia il Commissario Straordinario e la conformità alla disciplina comunitaria (art.1, comma 2, lett. b) Dir. 2004/18/CE), che non esclude la possibilità di affidare *“la progettazione e l'esecuzione dei lavori”*.

È stato osservato al riguardo che le disposizioni nazionali, che contemplano esclusivamente per i soli rapporti concessori l'affidamento al medesimo soggetto dei due livelli progettuali e dell'esecuzione dei lavori, sono finalizzate a distinguere, negli appalti, il soggetto incaricato dell'attività progettuale da quello affidatario dalla realizzazione delle opere, con netta separazione delle due attività a garanzia dei principi di trasparenza, economicità e libera concorrenza, di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici.

Le modalità di affidamento dei lavori di prolungamento della linea B1 (tratta Conca d'Oro-Ionio) sono state, pertanto, ritenute non del tutto rispondenti al dettato normativo.

Attesa la criticità registrata e i profili che implica la stessa in termini di economicità dell'opera, l'Autorità ha ritenuto di valutare attentamente l'affidamento in relazione alla congruità economica dello stesso; al riguardo, i chiarimenti forniti dalla stazione appaltante e le verifiche eseguite dall'Osservatorio hanno consentito di escludere un' eventuale sopravvalutazione economica dell'opera affidata, in quanto la differenza dei costi parametrici tra le due tratte (quella aggiudicata a seguito dell'appalto e quella successivamente affidata al medesimo esecutore) è apparsa compatibile con l'aggiornamento dei prezzi riscontrabile nei prezziari ufficiali presi a riferimento.

Preme evidenziare che, in esito alle osservazioni formulate dall'Autorità con la deliberazione n. 31/2011, Roma Metropolitane ha provveduto ad adeguarsi, disponendo la riduzione dell'importo contrattuale di € 5.989.651,06, di cui con precedente atto era stato previsto il riconoscimento all'ATI con riferimento all'art.11 del D.M. 145/2000; e con il medesimo atto ha provveduto, invece, a riconoscere all'ATI l'importo di € 3.316.352,38, quale corrispettivo per la progettazione definitiva. In definitiva ha, sostanzialmente, disposto il recupero di una somma pari ad € 2.673.298,68.

Per quanto concerne, invece, i lavori della Linea D, a seguito di un'indagine avviata già nel 2010, l'Autorità ha dato soluzione a talune rilevanti criticità, mediante l'adozione di un'altra importante delibera, nello specifico la n. 57 del 9.06.2011.

In particolare, mediante tale pronuncia sono state individuate:

- a) le modifiche da apportare alla convenzione affinché la procedura possa correttamente ascrivere all'istituto della concessione (ossia esistenza di almeno due dei tre rischi previsti da Eurostat per il PPP: di costruzione, di domanda e di disponibilità);
- b) le specifiche modalità attraverso le quali pervenire ad una ragionevole ripartizione dei rischi di costruzione tra Concedente e Concessionario;

**La linea D  
della  
Metropolitana  
di Roma**

- c) la disciplina da applicare alle varianti di tracciato, in presenza di un'opera caratterizzata da un Piano Economico e Finanziario e relativi parametri di rendimento;
- d) il perfezionamento, in termini di trasparenza e di compatibilità con il vigente quadro normativo, della "valorizzazione immobiliare" quale strumento di co-finanziamento invocato dal Comune di Roma.

Sono, altresì, state fornite puntuali indicazioni per la riforma degli atti e delle procedure in corso. Per quanto concerne il punto a) - ossia modifiche da apportare alla convenzione ai fini della sussistenza di almeno due dei suddetti rischi - si ricorda che, nella precedente delibera n. 19/2010 l'Autorità aveva espresso talune riserve in merito all'intervento in questione, in quanto, pur sussistendo l'*utilitas*, il rischio di gestione in capo al Concessionario, è rinvenibile solo in via indiretta (cfr. Tar Lazio n. 4315/2007 e contra Circolare del 1.03.2002, n. 3944), trattandosi di cd. opera fredda, il prezzo delle prestazioni non è richiesto ai singoli utenti ma direttamente all'amministrazione che acquista il servizio.

Ciò premesso, poiché nel capitolato è prevista la sussistenza di un limite massimo al valore della penale (art.8.6.3 del capitolato), indipendentemente dal livello di inadempienza nello svolgimento della gestione, nonché l'espressa previsione di ipotesi di risoluzione della convenzione stessa (art. 132), è stato suggerito di sostituire alcune espressioni con una formula in grado di determinare la risoluzione di diritto della convenzione in presenza dei livelli massimi di inadempimento. Salvo ovviamente il legittimo esercizio da parte degli Enti finanziatori, ovvero della Società di progetto, del diritto di "subentro" di cui all'art. 159 del D.lgs. n.163/2006 per evitare la risoluzione. Una volta chiarita nella convenzione la effettiva continuità tra causa (cattiva qualità del servizio) ed effetti (penali e, da ultimo, risoluzione), il *rischio di disponibilità* - da intendersi quale capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali per volumi e standard di qualità - potrà considerarsi ragionevolmente trasferito al Concessionario. Per quanto concerne, invece, il rischio di costruzione - da intendersi correttamente trasferito al Concessionario, soltanto nel caso in

Metro di  
Roma - linea  
D -  
rischio di  
costruzione

cui non siano previsti pagamenti da parte della P.A. per ritardo dei tempi di consegna, aumento dei costi in corso d'opera, mancato rispetto degli standard di progetto, inconvenienti di tipo tecnico e mancato completamento dell'opera (tratto) a seguito dei chiarimenti forniti da Roma Metropolitane, è stato accertato che un possibile maggior costo dell'opera potrà derivare sia dalle necessità indotte dai ritrovamenti archeologici, da considerarsi come probabile nei siti storici dove insistono le opere in questione, sia da quelle ricomprese genericamente nell'art. 132 del D.lgs. 163/2006.

Al fine di attenuare al massimo il rischio di costruzione, l'Autorità, pur ritenendo opportuno svolgere gli accertamenti nel Piano di indagini della Sovrintendenza Archeologica di Roma (SAR) mediante contratto con il Concessionario, ha suggerito di:

- a) introdurre un termine massimo di durata degli accertamenti, superato il quale è consentito all'amministrazione di recedere dalla convenzione;
- b) contenere al massimo il ricorso alla forza maggiore in corso d'opera, in linea di principio non eliminabile (art.6.4 della convenzione);
- c) effettuare un'individuazione stringente delle cause di variante di cui all'art.6 della convenzione, affinché la variante archeologica non possa essere impropriamente classificata rispetto alla classificazione del Codice.

Per quanto concerne la soluzione delle varianti migliorative in sede di gara per la scelta delle due migliori offerte da confrontare con il promotore, l'Autorità ha esaminato due diversi profili: a) le variazioni del cd. valore trasportistico dell'opera ovvero la capacità di servizio per gli utenti indipendentemente dalle modifiche formali al progetto, capacità legata sia alla configurazione urbana (strade e piazze, densità di abitati, tempi di raggiungimento delle stazioni, presenza di opere pubbliche e monumentali, ecc.), sia alla rete di mobilità esistente; b) l'ampiezza delle modifiche al progetto preliminare a base di gara, a prescindere dalla capacità di servizio della linea metropolitana. Quanto al primo profilo, l'Autorità ha ritenuto che la capacità di trasporto della metropolitana sembra potersi ritenere non modificata qualora il tracciato, pur con apprezzabili spostamenti geometrici

**Metro di  
Roma Linea  
D varianti  
migliorative**