

in superficie, si mantenga pur sempre a servizio delle aree di influenza urbana del medesimo quartiere come individuato nello studio di fattibilità e nel progetto preliminare posti a base di gara per la scelta del promotore. Ciò assicurerebbe la coerenza delle modifiche con il rispetto delle scelte effettuate nello studio di fattibilità, nonché con i valori del tasso interno di rendimento del progetto (TIR) e del rapporto costo/benefici attualizzato (RBCA) utilizzati per la individuazione del tracciato, i quali, avendo condizionato i parametri di rendimento del progetto del promotore, ora posti a riferimento dei concorrenti a base della gara, non devono diminuire per effetto delle modifiche di tracciato. Si verrebbe così a individuare una sorta di *fascia di ammissibilità dei tracciati* proponibili in sede di gara ai sensi dell'art. 76 del Codice dei contratti, fascia all'interno della quale può in ipotesi variare l'intervallo delle stazioni o il numero, senza diminuire gli indici di rendimento del Piano Economico e Finanziario.

Quanto al secondo punto, cioè ai limiti entro cui consentire l'apporto di modifiche al progetto preliminare, è stato fatto presente che è consentito ai concorrenti presentare varianti purché le soluzioni progettuali non si discostino dalle scelte generali operate dalla stazione appaltante. Le modifiche devono limitarsi ad innovazioni complementari e strumentali, nel rispetto delle linee essenziali e dell'impostazione del progetto di base (Determinazione n. 1 del 22 Gennaio 2003) a garanzia dell'equilibrio del PEF quale elemento essenziale della proposta del Promotore e per tutelare il privato dalle scelte unilaterali dell'amministrazione.

Sulla base di tali premesse, l'Autorità ha chiarito che le proposte migliorative devono evitare la diminuzione dei flussi di utenza e degli indici di rendimento del Piano Economico e Finanziario e non devono comportare né l'aumento del canone di disponibilità del Concedente, né l'aumento del contributo pubblico in conto esercizio.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria dell'intervento ed, in particolare, l'utilizzo della "*valorizzazione immobiliare*", quale strumento di finanziamento, l'Autorità ha evidenziato che l'introduzione della suddetta *valorizzazione* all'interno della procedura in essere comporta una necessaria e preliminare predisposizione, sin dal bando, di apposito schema di

convenzione urbanistica con la lista delle possibili valorizzazioni, da allegarsi alla lettera d'invito.

La valorizzazione immobiliare dovrebbe, pertanto, essere ricondotta all'interno della procedura di selezione previa predisposizione, a cura di Roma Metropolitane, di un quadro tecnico di riferimento ben chiaro in ordine a quali e quante siano le possibili monetizzazioni delle aree collegate o non collegate con lo sviluppo dell'opera nonché, eventualmente, una preliminare stima degli equivalenti corrispettivi cui si può fare affidamento. Attraverso tale inserimento, sarebbe, altresì, consentito al Comune dosare a proprio vantaggio quali aree valorizzare, con i connessi elementi di valutazione delle offerte in sede di gara con il criterio dell'art. 86, comma 2, e art.153, comma 6, del DLgs. n.163/2006.

L'Autorità ha, inoltre, ritenuto non condivisibile la richiesta ai concorrenti, contenuta nel bando (o lettera d'invito), di evidenziare i costi parametrici (una sorta di *costo standardizzato* interno nella commessa) delle tratte principali e opzionali con il vincolo: *"in nessun caso i costi parametrici ..delle tratte opzionali..potranno essere superiori a quelli utilizzati per la stima delle opere della tratta prioritaria"*, in quanto il concorrente-aggiudicatario sarebbe chiamato dopo la gara ad elaborare progetti definitivi (ed esecutivi) con un vincolo di costo prestabilito che potrebbe risultare vantaggioso per il Concessionario. Ciò, peraltro, come segnalato nella delibera n.19/2010, riduce la libertà dell'Amministrazione Appaltante di procedere all'affidamento delle tratte ad un soggetto distinto dal Concessionario della tratta prioritaria (salvo che questi non rimanga aggiudicatario di una eventuale nuova gara).

Per ovviare a tali criticità l'Autorità ha, pertanto, suggerito di assegnare, nel successivo confronto competitivo tra le due migliori offerte, da aggiudicare sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, un punteggio anche all'offerta economica per le tratte aggiuntive valorizzando per l'attribuzione di detto punteggio il ribasso sul costo parametrico della tratta principale. In conclusione, nella delibera l'Autorità ha rilevato la necessità di effettuare una serie di miglioramenti, nei termini sopra indicati,

**Metro di  
Roma -  
linea D -  
costi  
parametrici  
tratta  
aggiuntiva**

i quali sono stati accolti da Roma Metropolitane Srl, che ha comunicato il proprio impegno ad attuarli.

### 5.2.2 Il sistema Ferroviario Alta Velocità/Alta Capacità

Le indagini svolte dall'Autorità hanno più volte avuto ad oggetto la realizzazione del sistema ferroviario AV/AC. Con risoluzione del 19.12.2007, l'Autorità, in riferimento alle tratte ferroviarie Roma - Napoli e Bologna - Firenze, aveva già contestato ai soggetti interessati gravi infrazioni ai principi attualmente individuati dall'art. 2 del decreto legislativo n. 163 del 2006 e s.m. Inoltre, con deliberazione n. 26 del 15 luglio 2008, la stessa Autorità aveva disposto l'avvio di una procedura di monitoraggio sia per gli interventi in corso di avanzata esecuzione, sia per quelli relativi al cd. "asse orizzontale" AV/AC (GE-MI-PD-VE) non ancora effettivamente avviati.

In esito a tale monitoraggio che ha preso in esame anche le tratte non precedentemente interessate dall'indagine, l'Autorità si è poi espressa con deliberazione n. 1 del 13.1.2010, con la quale, facendo riferimento all'intero sistema AV/AC, ha rilevato come le violazioni già precedentemente evidenziate fossero, da un lato, di natura sistemica, in quanto derivanti dalla atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure ad evidenza pubblica e fondate sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire, dall'altro, di natura sistematica, in quanto le citate violazioni si riscontravano in tutti gli affidamenti a contraente generale.

Con riferimento alle Tratte del cd. Asse orizzontale (GE-MI-PD-VE), infine, ha invitato TAV S.p.A. ed RFI S.p.A. a tener conto dell'impegno assunto dal Governo italiano in sede comunitaria, affinché venga garantito l'affidamento a terzi, mediante procedure di gara, del 60% dell'importo complessivo delle opere commissionate direttamente ai *general contractors*, per consentire, almeno in parte, l'apertura al mercato alla concorrenza.

Da ultimo, con deliberazione n. 80 del 14 settembre 2011, l'Autorità è intervenuta nuovamente tenendo conto dei riscontri forniti dai soggetti interessati alle osservazioni formulate nella precedente deliberazione

Precedenti  
indagini  
dell'AVCP  
sull'AV/AC

Linea  
AV/AC:  
criticità  
asse  
verticale

n.1/2010 e delle successive informazioni fornite da RFI S.p.A., relative allo stato di avanzamento di singoli progetti.

L'Autorità, pur prendendo atto delle ragioni addotte dai soggetti interessati, ha ritenuto di confermare sostanzialmente le osservazioni formulate con la deliberazione n. 1/2010, circa le criticità di natura sistemica e sistematica presenti nella realizzazione degli interventi della rete AV/AC, evidenziando, in particolare, per gli interventi relativi al cd. "asse verticale", ormai conclusi o in stato di avanzata esecuzione, la carenza di misure atte ad assicurare l'economicità della realizzazione, essendo, tra l'altro, mancata una verifica di mercato relativamente alla congruità economica delle opere, sia nell'affidamento iniziale, sia nella successiva fase attuativa, ove tra l'altro è stato disatteso l'affidamento a terzi con procedura di evidenza pubblica del 40% dell'importo delle opere, benché previsto dalle convenzioni.

L'Autorità, inoltre, con riferimento agli interventi del cd. "asse orizzontale", ha preso atto dell'inserimento, nell'atto integrativo recentemente stipulato per la tratta Treviglio-Brescia, di prescrizioni che tengono conto dell'impegno assunto dal Governo italiano in sede comunitaria e delle relative osservazioni dall'AVCP, imponendo al *general contractor* l'affidamento a terzi con procedure di evidenza pubblica del 60% dell'importo complessivo dei lavori civili e di armamento ed ha disposto di procedere alla verifica della concreta attuazione di tale previsione per la richiamata tratta, nonché per i restanti interventi dell'asse.

Preme evidenziare che, a seguito di tale deliberazione, sono pervenute comunicazioni da parte del *general contractor* CEPAV DUE, che confermano l'avvio di procedure di evidenza pubblica finalizzate a porre in gara una parte delle opere, secondo quanto stabilito dall'atto integrativo sottoscritto. Si segnalano, tuttavia, anche le precisazioni e osservazioni fornite da RFI S.p.A. che evidenziano come:

- la non omogeneità delle prestazioni affidate al *general contractor* rispetto a quelle da quest'ultimo affidate a imprese terze renda difficilmente praticabile, ed anche scarsamente significativo, un confronto tra i rispettivi rischi;

Linea AV/AC:  
criticità asse  
orizzontale

- il recupero dei ribassi di gara sia sostanzialmente incompatibile con un contratto “*chiavi in mano*”, in cui tutti i rischi sono a carico del *general contractor* e sussista comunque la indisponibilità dei *general contractors* ad introdurre negli Atti Integrativi una clausola in tal senso, ritenendola incompatibile con l’assetto e con l’equilibrio del contratto.

### **5.2.3 Lavori per la realizzazione del Nuovo Centro Congressi EUR S.p.A.**

L’Autorità si è più volte interessata all’intervento per la realizzazione del Nuovo Centro Congressi EUR S.p.A. a Roma riportando nelle Relazioni annuali del 2009 e del 2010 le proprie risoluzioni e con la deliberazione n. 70/2010 ha, inoltre, disposto specifici accertamenti relativi alla realizzazione dell’intervento in relazione a specifiche segnalazioni pervenute. Dagli accertamenti effettuati è emerso che il bando di gara relativo alla licitazione privata (oggi procedura ristretta) per l’affidamento dei lavori in argomento ha previsto un importo a base d’asta di euro 277.476.869,34, di cui euro 272.176.818,59 per lavori ed euro 5.300.050,75 per oneri di sicurezza. L’appalto è stato aggiudicato, con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, alla Società Italiana per Condotte d’Acqua S.p.A. per l’importo di €221.544.010,50, di cui € 5.300.050,75 per oneri di sicurezza, oltre IVA.

In data 1.2.2008 il Direttore dei lavori ha proceduto alla consegna; stante la durata dei lavori stabilita in giorni 1.035 naturali e consecutivi, l’ultimazione era fissata al 2.12.2010.

Per effetto di sei varianti in corso d’opera, al momento della conclusione dell’istruttoria si è registrato un incremento dell’importo contrattuale di 8.640.772,48, pari al 3,9%, mentre il tempo utile per l’esecuzione risultava riprogrammato in 1.368 giorni, con ultimazione al 31.10.2011.

È stato registrato, inoltre, un rilevante contenzioso, che ha dato luogo alla sottoscrizione di un accordo bonario che contempla un risarcimento per l’impresa, principalmente connesso alla ridotta produzione, di € 19.650.967,50 (comprensivo di rivalutazione monetaria e interessi e al netto di IVA), con riferimento ai maggiori oneri sostenuti a tutto il 31 marzo

2010; somma che costituisce un incremento percentuale dell'8,9% dell'importo contrattuale e, se rapportato al solo importo dei lavori eseguiti alla medesima data, una maggior importo rispetto a quanto eseguito del 31,51%.

Degli accertamenti effettuati, il Consiglio dell'Autorità si è espresso con deliberazione n. 63/2011, rilevando un ritardo nei lavori non solo rispetto ai tempi inizialmente stabiliti, che prevedevano il completamento dell'opera in 1035 giorni, con ultimazione entro il 2.12.2010, ma anche rispetto ai tempi successivamente riprogrammati con le varianti, che hanno procrastinato l'ultimazione dell'opera al 31.10.2011, termine che la deliberazione ha evidenziato come presumibilmente non rispettabile, in quanto, dal 29.4.2010, risulta disposta una sospensione parziale dei lavori, che interessava le *"parti interferenti con i nuovi indirizzi progettuali della committenza"*.

Tale sospensione parziale è determinata dalla necessità di redigere ed approvare la progettazione delle opere connesse al completamento dell'opera, finalizzate a consentirne la fruibilità per l'attività congressuale, opere che, inizialmente, nella previsione di ricorso all'istituto della concessione (con affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, della costruzione e della gestione dell'opera) erano state solo preventivate economicamente.

Per sopperire a tale esigenza, la stazione appaltante ha provveduto, con riferimento all'art. 57, comma 5, lettera a) del Codice, all'affidamento della progettazione delle opere complementari al professionista già incaricato della progettazione esecutiva e, una volta completata la progettazione, acquisite le necessarie autorizzazioni e validato il progetto esecutivo, procederà all'affidamento dell'esecuzione delle predette opere complementari alla medesima impresa esecutrice.

Sulla possibilità di procedere in tal senso si era, tra l'altro, espressa positivamente l'Autorità, con parere AG19/10 del 29.4.2010, riconoscendo le motivazioni addotte da EUR S.p.A. idonee a giustificare il ricorso alla procedura negoziata. Tuttavia, la deliberazione 63/2011 ha evidenziato come la legittimità, rispetto alle norme di riferimento, delle decisioni

**Indagine  
Nuovo Centro  
Congressi EUR  
spa: ritardo  
sulla  
esecuzione dei  
lavori**

assunte non esoneri la Stazione Appaltante dal porre in atto tutti i necessari provvedimenti affinché i lavori procedano in modo ottimale senza maggiori oneri.

L'Autorità, inoltre:

- ha osservato come l'incidenza economica delle varianti sia stata di fatto maggiore di quanto risulti dagli incrementi contrattuali registrati per effetto delle stesse, in quanto, in taluni casi, le modifiche introdotte hanno eliminato o modificato, con ricorso a soluzioni presumibilmente più economiche, alcune lavorazioni;
- ha formulato osservazioni sulla effettiva riconducibilità di numerose modifiche, generalmente attinenti ad aspetti strutturali, a varianti migliorative, con riferimento all'art. 11 del D.M. n. 145/2000, ed ha evidenziato come, di contro, ove le varianti siano "migliorative" e proposte dall'impresa, quindi non strettamente "necessarie" per la realizzazione dell'opera, non appare coerente che le stesse diano origine a costi indiretti, quali ritardi nell'esecuzione dell'opera e richieste risarcitorie dell'impresa per ridotta produttività;
- ha rilevato la procedura di definizione del contenzioso non conforme alle disposizioni dell'art. 240, comma 5 del D.lgs. n. 163/2006, atteso che il RUP non ha acquisito le relazioni riservate del Direttore dei lavori e dell'organo di collaudo, rilevando, inoltre, come affermazioni dell'attuale Direttore dei lavori, subentrato al precedente professionista, abbiano richiamato carenze organizzative dell'impresa quale causa di ritardi nell'esecuzione.

A seguito dell'inoltro delle osservazioni dell'Autorità alla Stazione Appaltante, con l'invio della citata deliberazione n. 63/2011, EUR S.p.A. ha fornito controdeduzioni e chiarimenti, evidenziando, in particolare, le circostanze che, nell'ambito del procedimento di accordo bonario, non hanno consentito l'acquisizione delle relazioni del Direttore dei lavori e dell'Organo di collaudo, benché questi siano stati più volte sollecitati a produrre tali documenti.

Il Consiglio dell'Autorità ha preso atto del riscontro di EUR S.p.A. nell'adunanza dell'11 gennaio 2012; nella medesima adunanza, tenuto conto, in particolare, della rilevante incidenza economica del contenzioso e del fatto che alcune cause che hanno determinato lo stesso (sospensione parziale) non risultavano ancora superate, ha disposto un'ulteriore attività ispettiva per approfondire le questioni sopra riportate.

#### **5.2.4. La Strada Statale "Jonica"**

Nell'ambito delle infrastrutture strategiche, l'Autorità ha dato seguito, nel 2011 all'attività di indagine già avviata nel 2010, relativamente ai lavori di realizzazione della E90 Tratto SS 106 "Jonica", focalizzando l'attività di vigilanza su due interventi:

- lavori di ammodernamento in nuova sede del tratto Palizzi (Km 50+00) Caulonia (Km 123+800) lotti 6 - 7 - 8 compreso lo svincolo di Marina di Gioiosa Jonica della S.S. 106 Jonica (Megalotto 1), per un importo di € 310.316.425,46;
- lavori di costruzione della variante esterna all'abitato di Palizzi - 2° Lotto dal km. 49+485 al km 51+750, per un importo di € 83.892.982,07.

Il primo intervento risulta essere stato affidato a contraente generale, mentre il secondo è stato appaltato ponendo in gara la progettazione esecutiva e l'esecuzione dell'opera (appalto integrato).

L'avvio dell'indagine per il Megalotto 1 è stato disposto con deliberazione n. 52 del 23 settembre 2010 che, nell'esame dei dati generali dell'intera opera aveva evidenziato anche per tale intervento incrementi dei costi previsti e ritardi nell'esecuzione dell'opera; per il secondo, l'istruttoria è stata avviata dopo aver preso atto, dalle informazioni acquisite nelle precedenti indagini, della perdurante sospensione dei lavori dovuta principalmente al crollo, in corso di esecuzione, della galleria naturale S. Antonino. I risultati dell'attività istruttoria sono confluiti, rispettivamente, nelle deliberazioni n. 48 del 4 maggio 2011 e n. 94 del 26 ottobre 2011.

Con riferimento al Megalotto 1, l'attività istruttoria ha evidenziato un avanzamento estremamente ridotto dell'intervento; dopo cinque anni

SS 106  
Jonica  
prosegue  
indagini  
avviate  
nell'anno  
2010

SS 106  
Jonica:  
Megalotto 1



dall'affidamento dell'appalto risultava realizzato solo circa il 10% dell'importo complessivo. Il notevole ritardo è risultato imputabile principalmente ai lunghi tempi di redazione della progettazione esecutiva da parte del contraente generale, progettazione che ha comportato anche un incremento dei costi contrattuali di circa l'11%. Ulteriori rallentamenti nella realizzazione delle opere sono stati determinati da indisponibilità delle aree di cantiere, di stoccaggio temporaneo e di deposito definitivo, da problematiche di natura archeologica, da presenza di rifiuti lungo l'asse stradale, da interferenze non risolte, da problemi nella concessione delle aree demaniali e da indisponibilità di inerti ed impianti di betonaggio.

A causa di tali impedimenti, il contraente generale ha iscritto nei documenti contabili riserve per un importo complessivo di oltre 276 milioni di euro per le quali è stata attivata la procedura di accordo bonario, che ha riconosciuto all'appaltatore l'importo di € 21.500.000,00.

Per arginare il problema del rallentamento dei lavori a causa delle suddette criticità si è resa necessaria una perizia di variante, a parità d'importo, che ha suddiviso l'intervento in una parte immediatamente eseguibile ed in una parte la cui esecuzione è stata rimandata al superamento delle criticità stesse.

Nel corso dell'indagine è emersa, in particolare, l'esigenza di definire con maggior chiarezza gli obblighi e le responsabilità rimesse al contraente generale in virtù dell'obbligazione di risultato assunta. L'indagine ha, infatti, rilevato quale principale problematica dell'appalto quella dell'ammissibilità delle riserve avanzate dal contraente generale in relazione all'andamento anomalo della commessa.

**SS 106 Jonica:  
responsabilità  
del Contraente  
generale**

L'Autorità ha ritenuto che l'ammissibilità delle suddette richieste debba essere valutata alla luce della maggiore autonomia organizzativa e delle più ampie responsabilità e conseguenti rischi assunti dal contraente generale, che lo rendono soggetto tenuto a fronteggiare gli eventuali impedimenti e/o ostacoli all'esecuzione dei lavori con particolare tempestività ed efficacia, mettendo a frutto tutta la propria capacità organizzativa e tecnico realizzativa.

Sulla base di tali valutazioni, la deliberazione n. 48/2011 ha limitato l'ammissibilità delle riserve alle sole circostanze del tutto eccezionali, escludendo qualsiasi richiesta genericamente fondata sull'andamento anomalo dei lavori.

Come chiarito, con successiva nota, l'Autorità non ha inteso sostenere l'esclusione a priori di tali richieste ma che le stesse debbano essere valutate con riferimento alle circostanze concrete che hanno determinato impedimenti al programmato sviluppo dei lavori, ponendo attenzione agli obblighi e ai rischi rimessi al contraente generale.

Riguardo alle osservazioni formulate dall'Autorità nella deliberazione n. 48/2011, la stazione Appaltante ha replicato evidenziando il fatto che la trattazione delle riserve è disciplinata da un'articolata procedura aziendale, che vede coinvolte tutte le competenti e significative strutture aziendali, e sottolineando, in particolare, che il fallimento della procedura di accordo bonario avrebbe sicuramente portato all'avvio di un contenzioso in sede arbitrale o giurisdizionale con presumibili maggiori costi.

La stazione appaltante ha, inoltre, affermato di aver riconosciuto al contraente generale, in sede di definizione del contenzioso, i soli danni connessi all'improduttività derivanti da circostanze del tutto eccezionali non ascrivibili a carenze organizzative del contraente generale, né a carenze progettuali ascrivibili allo stesso o alla stazione appaltante.

Nel caso, invece, dei lavori di costruzione della variante esterna all'abitato di Palizzi, l'attività di indagine svolta dall'Autorità ha rilevato come la lunga sospensione dei lavori fosse stata determinata dalla necessità di verificare le cause del dissesto della galleria e, in particolare, se lo stesso fosse imputabile ad errori esecutivi da parte dell'impresa od a imprevisto geologico. È da evidenziare che il cantiere è stato interessato anche da sequestro da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria-DDA, nell'ambito di un procedimento penale nei confronti di alcuni rappresentanti della società appaltatrice, di alcune ditte sub-fornitrici di calcestruzzo e del direttore dei lavori.

In merito alle cause del crollo, il parere tecnico richiesto da ANAS s.p.a. ha ricondotto le cause del crollo nell'ambito dell'imprevisto geologico,

**SS 106  
Jonica:  
variante di  
Palizzi  
gravi carenze  
dell'operato  
del RUP e del  
DL**

precisando che lo stesso si sarebbe verificato anche se l'impresa si fosse attenuta alle prescrizioni progettuali. È emerso, infatti, come le prescrizioni circa le modalità operative da seguire nella realizzazione della galleria, definite in sede di progetto esecutivo dalla stessa impresa appaltatrice, siano state totalmente disattese in fase esecutiva. L'Autorità, pur prendendo atto del parere tecnico richiamato, ha osservato come, nonostante tale inadempimento, non ci fosse stata alcuna contestazione all'operato dell'impresa da parte del Direttore dei lavori, del Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione e della Commissione di collaudo. Pertanto, la deliberazione n. 94/2011 ha rilevato forti carenze nell'operato dei soggetti preposti al controllo e alla verifica dei lavori, che non hanno adottato opportuni provvedimenti finalizzati ad impedire l'esecuzione delle opere in difformità agli elaborati progettuali.

Relativamente a tali carenze la stazione appaltante ha comunicato che l'Unità di Missione dalla stessa costituita dopo il dissesto della galleria S. Antonino ha accertato le carenze nell'attività di vigilanza da parte della propria Direzione lavori, rimuovendo dagli incarichi operativi il Direttore lavori e due suoi assistenti. Infine, ha segnalato che il Direttore lavori in questione è al momento sospeso dal servizio, a seguito del provvedimento di custodia cautelare emesso nei suoi confronti in data 11.01.2012, nell'ambito di un procedimento penale inerente a fatti riscontrati proprio nel cantiere relativo ai lavori di costruzione della variante esterna all'abitato di Palizzi. Nell'ambito del medesimo procedimento penale risultano indagati anche i due assistenti del Direttore lavori.

Nella suddetta deliberazione è stato, inoltre, preso atto della risoluzione contrattuale formalizzata in data 15.07.2011, a seguito della richiesta avanzata dalla società appaltatrice ai sensi dell'art. 24, comma 4, del D.M. n. 145/2000.

Con riferimento alle attività per la ripresa dei lavori, ANAS S.p.A. ha comunicato di aver recentemente approvato il progetto esecutivo del 1° stralcio dell'intervento di completamento (15.12.2011) e pubblicato il bando di gara per l'affidamento dei lavori (23.12.2011).

### **5.2.5. Lavori di manutenzione stradale aggiudicati e banditi dal Comune di Roma nell'anno 2010**

Nel 2011 l'Autorità ha dato seguito all'indagine relativa ai lavori di manutenzione stradale del Comune di Roma, prendendo in esame gli appalti banditi e aggiudicati nell'anno 2010.

L'indagine, conclusa con la Deliberazione n. 72 del 20 luglio 2011, ha evidenziato un rilevante ricorso, da parte della quasi totalità dei Municipi e del Dipartimento XII, a procedure negoziate motivate prevalentemente dall'urgenza di eliminare situazioni di pericolo per la pubblica incolumità, nonché con il richiamo all'art. 122, comma 7bis, del D.lgs. 163/2006, abrogato dal Decreto Legge 70/2011 convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106 e sostituiti con l'art. 7 che prevede la possibilità del ricorso a procedura negoziata fino a € 1.000.000.

Per le procedure in questione sono state rilevate le medesime problematiche già segnalate nella Deliberazione n. 63 del 3 novembre 2010, ovvero assenza di adeguati criteri e modalità di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara, tali da non assicurare adeguata trasparenza, concorrenza, rotazione, nonché tempi di consegna dei lavori non coerenti con l'urgenza con cui era stato motivato il ricorso alla procedura negoziata.

L'assenza di adeguati criteri e modalità di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara è, tra l'altro, confermata dai ricorrenti affidamenti alle medesime imprese, spesso anche come prolungamento di attività già affidate.

È emersa, in definitiva, anche per l'anno 2011 una generalizzata non conformità, delle procedure adottate dal Dipartimento XII e dai Municipi, alle disposizioni dell'art. 57, comma 6 del D.lgs. 163/2006, ed ai generali principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza, di cui all'art. 2 del Codice. Dall'indagine è, altresì, emerso che lo stesso Dipartimento XII ha anche espletato procedure negoziate per 40 interventi di importo unitario pari a € 996.000,00 le quali hanno visto la partecipazione di un rilevante numero di imprese. In particolare, per ciascuna gara sono stati invitati a partecipare 15 operatori, con conseguente

**Comune di  
Roma lavori di  
manutenzione  
stradale: ricorso  
a procedure  
negoziato per  
urgenza**

aggiudicazione a 40 soggetti diversi con ribassi che sembrano confermare un'effettiva concorrenza tra i partecipanti.

Ciascuno dei suddetti appalti è stato affidato sulla base di un'ordinanza del Sindaco di Roma, in qualità di Commissario delegato ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3543 del 26.09.2006, che ha disposto, in deroga ai presupposti previsti dall'art. 57 del D.lgs. 163/2006, di procedere all'affidamento dei lavori ricorrendo alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara.

A seguito di relativo approfondimento istruttorio è stato possibile appurare che gli interventi di cui sopra erano inizialmente ricompresi in un unico appalto aggiudicato all'ATI con capogruppo Romeo Gestioni S.p.A. e discendono da un finanziamento straordinario di circa 50 milioni di euro che si è provveduto a suddividere in 40 interventi; le relative gare d'appalto sono state disposte con ordinanze del Sindaco di Roma emesse nella medesima data ed espletate contemporaneamente.

Alla luce di quanto sopra e del fatto che gli interventi avevano un valore complessivamente stimato superiore alla soglia comunitaria, l'Autorità ha, pertanto, sottolineato la necessità di adeguate motivazioni tecniche a giustificazione dell'avvenuto frazionamento dell'attività manutentiva, in relazione all'iniziale affidamento della stessa come unico intervento.

Per quanto concerne la procedura di gara, l'Autorità ha ribadito la necessità della sussistenza di una delle ipotesi tassative di cui all'art. 31 della Direttiva 2004/18/CE ai fini dell'applicabilità della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, evidenziando altresì, che, nel caso specifico, le motivazioni di urgenza invocate avrebbero potuto trovare una risposta efficace, ove l'Amministrazione comunale avesse operato con maggiore tempestività alla predisposizione e all'espletamento di procedure concorsuali.

#### **5.2.6 Le ispezioni previste nel Piano Annuale**

In attuazione del Piano Ispettivo relativo all'anno 2011, l'Autorità ha svolto un'importante ispezione presso il Nuovo Ospedale del Mare di Napoli, intervento già interessato da un primo monitoraggio, su ampia scala, in

materia di finanza di progetto (di cui si fornirà una breve sintesi nella parte finale del presente capitolo). Con la concessione di costruzione del suddetto Ospedale, la A.S.L. di Napoli intende dismettere i presidi ospedalieri di Ascalesi, Annunziata e Loreto Mare, ed attuare la riqualificazione dei grandi centri urbani ex art.71 della legge 448/98. Il Concessionario è stato designato con la procedura di cui all'art.19, co. 2 e art.21, co.2, lett.b), della legge n.109/94 e art.91 del DPR n.554/99, sulla base di un progetto preliminare redatto dalla A.S.L. NA1 nel dicembre 2003, secondo le linee del cd. "Meta-progetto Renzo Piano"; la convenzione di concessione è stata sottoscritta in data 21.10.2004.

Per la realizzazione dell'opera e per i connessi aspetti urbanistici, nonché per le esigenze della conferenza dei servizi, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra Regione Campania, Comune di Napoli ed A.S.L. NA1.

L'oggetto della convenzione di concessione riguardava, oltre alla progettazione, costruzione ed esproprio delle aree, i servizi di gestione tecnica ed economica degli edifici. Le opere dovevano essere realizzate in 42 mesi con una durata della concessione pari a 300 mesi. L'investimento totale previsto in origine di € 210.639.715,35 era ripartito per € 128.153.483,91 per la costruzione, € 35.280.000 per le forniture ed € 47.206.231,43 a disposizione dell'amministrazione. Il 57 % a carico della Pubblica Amministrazione, il 43 % a carico del privato.

La copertura finanziaria di parte pubblica veniva assicurata con un mutuo dello Stato al 95% e al 5% della Regione Campania (art.20, Legge 67/88 e art.71 legge 448/98). Il corrispettivo previsto in conto capitale, erogato a S.A.L., era pari a € 119.153.189; per la gestione si prevedeva un canone, da aggiornare ogni anno, differenziato per i vari servizi elencati nella convenzione. Al 2010, sono stati emessi n. 28 certificati di pagamento di altrettante rate (il 1° al 25.5.2006, l'ultimo al 15.06.2009) per un totale di € 69.610.102,33 e n.3 certificati di pagamento per lavori eseguiti nel periodo dal 16.06.2009 al 30.04.2010 per un totale di € 2.636.897,75.

L'opera, seppur in fase di avanzata esecuzione, è in condizioni di stallo delle attività, ed è stata affidata dal Presidente della regione Campania ad

**Nuovo  
Ospedale  
del Mare  
di Napoli**

un Commissario *ad acta*, individuato nel Direttore U.O.S.C. - Gestione delle attività tecniche e manutentive, della Azienda Ospedaliera a Rilievo Nazionale (A.O.R.N.) di Napoli.

Le motivazioni per le quali l'esecuzione dell'opera è stata commissariata sono i gravi ritardi nell'esecuzione, l'andamento anomalo degli stessi, la non ottemperanza della A.S.L. NA1 alle varie diffide ad adeguarsi alle prescrizioni del "Comitato di coordinamento per la vigilanza sull'accordo", istituito per la verifica dell'attuazione del protocollo. In particolare, si era determinata una forte contrapposizione tra A.S.L. NA1 e Concessionaria a causa, di una perizia di variante redatta dalla Concessionaria a seguito del nuovo "Piano regionale ospedaliero" della Campania di cui alla LR n.24/2006, mai approvata dalla ASL NA 1 (delibera n.893 del 3.10.2008).

Il Commissario *ad acta*, sulla base di una preliminare intesa con il Concessionario, ha proposto al Presidente della Giunta regionale della Campania uno schema di transazione sul quale si è espressa favorevolmente l'Avvocatura dello Stato, contenente una proposta di risoluzione dell'originario Contratto di concessione del 21.10.2004 con contestuale stipula di un distinto contratto con il medesimo Concessionario, al solo fine di completamento della costruzione dell'opera, senza gestione dei servizi e con la revoca del contributo privato di cui al Piano Economico Finanziario e con la rinuncia all'arbitrato attualmente in corso.

I lavori strettamente necessari al completamento delle opere già contrattualmente affidate, ivi comprese le opere per l'adeguamento al Decreto n. 49/2010, riguardano i plessi già edificati secondo il contratto, i cui lavori sono stati conteggiati, ad oggi, per l'importo di € 69 milioni su € 128 Milioni.

Le nuove parti di opere (altri edifici e parcheggi, ecc.) derivanti dal citato Decreto n. 49/2010, le ulteriori apparecchiature elettro-biomedicali, necessarie a rendere funzionante l'opera, i servizi della originaria concessione (dalla manutenzione edile ed impiantistica ed apparecchiature elettro-biomedicali, alla pulizia, ai servizi *no core*, ristorazione, rifiuti,

albergo, ecc.), saranno realizzate con distinti contratti da affidare con procedure di evidenza pubblica.

L'Avvocatura con parere n. 92526P del 30.07.2011, comunicava il nulla osta alla definizione transattiva della vicenda.

In sintesi i termini del proposto accordo risultano i seguenti:

- rinuncia da parte del Concessionario a tutte le richieste formulate nel giudizio arbitrale pendente ed a qualsiasi ulteriore richiesta inerente direttamente o indirettamente la Concessione e la sua risoluzione;
- impegno del Concessionario di effettuare l'ulteriore progettazione definitiva ed esecutiva dell'Ospedale del Mare a seguito delle modifiche necessarie e adeguare la progettazione esistente alle nuove indicazioni impartite con Decreto n.49 del 2010;
- individuazione/predeterminazione del prezzo lordo complessivo necessario a completare l'opera originariamente progettata e da adeguare al Decreto di cui sopra;
- riconoscimento al Concessionario dell'importo di € 44.000.000, a saldo e stralcio di ogni pretesa relativamente alla esecuzione della Concessione nonché della sua risoluzione;
- transazione in merito alla controversia concernente la restituzione, da parte del Concessionario, degli interessi per anticipato versamento al Concessionario del contributo pubblico nel corso dei lavori e dei costi di cantierizzazione, con conseguente ribasso del 7% su tutti i lavori di completamento dell'Ospedale del Mare;
- riconoscimento dell'80% dei costi sostenuti per l'asseverazione del Piano Economico e Finanziario e predisposizione da parte del Concessionario a sua cura e spese del progetto preliminare (come definito dal D.P.R. n°207/2010) delle opere aggiuntive relative al passaggio da Presidio Ospedaliero ad Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale disposta dal Decreto n.49 del 2010 (parcheggi multipiano fuori terra, impianto fotovoltaico su parcheggi, fabbricato direzionale e fabbricato N.A.S.) il cui studio di fattibilità è stato già prodotto dal Concessionario nel corso del Tavolo di

**Nuovo  
Ospedale del  
Mare di  
Napoli:  
proposta di  
transazione**