

- confronto; opere queste, da realizzate con distinto contratto da affidare con procedure di evidenza pubblica;
- rinuncia da parte del Committente a qualunque ulteriore pretesa di riconoscimento di costi, oneri e/o danni nei confronti di P.F.P. S.p.A. per tutto quanto inerente l'esecuzione della Concessione, la sua risoluzione sino alla data di sottoscrizione dell'atto transattivo;
 - abbandono del giudizio arbitrale con oneri di difesa compensati e spese del Collegio Arbitrale, ivi compresi gli onorari degli arbitri e del segretario, suddivisi in parti uguali ma limitatamente all'attività svolta.

**Nuovo Ospedale
del Mare di
Napoli: verifica
del
cronoprogramma**

Allo stato, l'accordo è all'esame del Presidente della G.R.C.. Il venir meno dell'apporto del contributo privato, secondo lo schema originario della finanza di progetto, ha comunque indotto il Commissario *ad acta* a subordinare l'efficacia dell'accordo transattivo al preventivo reperimento dei necessari fondi pubblici sostitutivi all'impegno privato.

All'esito della visita ispettiva è risultato che i lavori sono sospesi dall'ottobre 2010, ed è stata attivata la procedura di licenziamento collettivo di 36 operai con l'impegno di riassumerli alla ripresa dei lavori.

Rispetto al cronoprogramma, si è rilevato un normale allineamento della produzione dall'inizio dei lavori fino a giugno 2007, e, invece, una continua divaricazione fino al mese di giugno 2009, mese nel quale si perveniva allo stallo delle attività. Il quadro complessivo dei subappalti risultava, invece, documentato con tabelle riepilogative chiare e complete di schede distinte in subappalti lavori, subappalti forniture in opera, subappalti servizi e subappalti forniture. Sono stati rilevati nel complesso: n. 24 subappalti di lavori; n. 19 forniture in opera; n. 13 servizi; n.26 forniture. Sono stati altresì riportati gli estremi delle autorizzazioni rilasciate dalla Prefettura di Napoli in materia antimafia e delle autorizzazioni del Concedente.

**Nuovo
Ospedale
del Mare
di Napoli:
verifica dei
costi**

In ordine ai maggiori costi, si è registrato un aumento rispetto al progetto originario pari al 18 % circa per lavori e forniture e al 21 % circa per le dotazioni impiantistiche (variante). Mentre, per rendere le opere conformi alle previsioni di cui al Decreto n. 49/2010, si prevedono opere aggiuntive, comunque, da affidare nel rispetto del d.lgs. n.163/2006, con un ulteriore

aumento dei costi dell'intervento, pari a circa il 44 % dell'originario progetto (data l'assenza nel progetto delle somme per lo *start up*).

L'Autorità con delibera n. 110 del 21.12.2011 ha evidenziato che un aspetto fondamentale, al fine di inquadrare correttamente l'operato del Commissario *ad acta*, nella vicenda in questione, concerne le rispettive responsabilità tra SA e Concessionario, che di fondo sono alla base di tutte le problematiche.

La stessa Avvocatura dello Stato, nel parere n. 42919 del 2011, in vista di una possibile risoluzione per inadempimento del Concessionario, sottolineava, infatti, che il comportamento della stazione Appaltante, concorreva alle disarmonie evidenziate dal Comitato di monitoraggio e giustificava le inadempienze del Concessionario. Ed anche nel secondo parere n.92526P del 30.07.2011, richiamava più volte la sostanziale imputabilità all'Amministrazione delle disarmonie alla base delle pretese del Concessionario.

Stante dunque l'impossibilità di attribuire per intero e con certezza, le responsabilità dell'accennata conflittualità all'una o all'altra parte, ne deriva l'impossibilità di percorrere la via della risoluzione in danno, ai sensi dell'art. 136 del D.lgs. n.163/2006. A ciò si aggiunge, inoltre, l'ulteriore impossibilità di procedere, in caso di risoluzione, allo "scorrimento" in favore del secondo classificato nella graduatoria di merito, non essendo stata prevista tale facoltà in sede di bando di gara, pubblicato quando ancora era vigente la legge quadro n. 109/94.

Sotto il profilo della convenienza economico e finanziaria dell'operazione raggiunta tramite l'accordo, rispetto ad un'eventuale risoluzione con conseguente obbligo di riappalto dell'opera, si è rilevato che l'estinzione della concessione di gestione e insieme dei presupposti di intervento dei capitali privati (€ 91 mln equivalenti a circa il 43 % dell'investimento), obbliga, l'A.O.R.N. deputata alla futura gestione della struttura, al riappalto dei servizi non clinici ammontanti a circa € 668 milioni ripartiti in 25 anni nel Piano Economico e Finanziario della originaria concessione. Ma trattandosi di opera fredda, cioè di opera priva di un flusso di cassa adeguato a ripagare gli investimenti - tralasciando la parte residuale del

**Nuovo Ospedale
del Mare di
Napoli:
problemi
seguenti
l'estinzione
della
concessione di
gestione**

flusso generato dall'attività alberghiera dell'Ospedale - la quasi totalità del flusso di cassa doveva essere assicurato proprio dall'acquisto dei servizi da parte della ASL NA1, come avviene in tutte le opere di tale tipologia; dunque, sotto tale profilo, ossia di assicurare la copertura economica dei servizi, non vi è un sostanziale cambiamento riconducibile alla risoluzione della concessione e alla predisposizione di nuovi appalti di gestione. Anzi, non può neppure escludersi una maggiore convenienza, dovendo riaffidare tali servizi con procedure di evidenza pubblica nelle quali potranno meglio valorizzarsi, seppure con la dovuta cautela, i ribassi percentuali (nell'aggiudicazione della concessione, la riduzione del "canone di disponibilità" del servizio ha avuto un peso di soli 27 punti su 100). Dunque, con o senza risoluzione, rimane invariata l'esigenza - nell'ambito del Piano di Rientro - di reperire altri finanziamenti per predisporre la futura gestione dell'Ospedale, salvo i maggiori costi di costruzione e transazione enunciati dal Commissario e in buona parte necessitati dal Decreto 49/2010.

Inoltre, nel caso in esame, la gestione non appariva così conveniente: a fronte di un rateo annuo del canone di servizio di € 18.434.572,24, le penali, apparivano troppo contenute e comunque non collegate a cause di risoluzione automatica della concessione.

Nello schema di accordo, in parte integrato e modificato rispetto all'originaria proposta formulata al Presidente della GRC, le opere riposte a carico del (nuovo) contratto, succedaneo alla concessione di cui si propone la risoluzione, e da eseguire a cura del Concessionario, sono state disaggregate e minimizzate, in modo tale da procedere a nuovi e distinti appalti per quelle, necessarie al Decreto n.49/2010, ma non strettamente legate alle opere dell'originaria concessione. In tal modo, sono state dissipate le iniziali perplessità avanzate dall'Avvocatura circa la possibilità di affidare al Concessionario i lavori suppletivi connessi al Decreto n.49/2010 alla luce dell'art.57, co.2, lett. a), del D.lgs. n.163/2006 (procedura negoziata senza previo bando). In considerazione dell'avanzata esecuzione del plesso ospedaliero, non sarebbe stato conveniente trasferire

l'esecuzione ad altro operatore, attesi i tempi del riappalto e le possibili difficoltà nel recupero della disponibilità fisica del cantiere.

Per quanto attiene, invece, al profilo concernente l'onere da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di esplicitare, nel caso di raggiunta transazione, le ragioni in base alle quali viene soddisfatto l'interesse pubblico, sia in relazione all'equilibrio tra le reciproche concessioni concordate tra le parti, sia sotto il profilo della convenienza di una definizione stragiudiziale della controversia rispetto alla alternativa in sede arbitrale o giurisdizionale, si osserva quanto segue.

Sul primo punto, l'Autorità ha rilevato che l'equilibrio delle rispettive concessioni sembra potersi rinvenire, laddove: da un lato, la ASL Napoli 1 - Centro (e per essa il Commissario *ad acta*), concede la somma complessiva di € 44 Mln; dall'altro, il Concessionario, rinuncia a tutte le pretese avanzate, anche in sede arbitrale (e ad esso rinunciando), completando le opere previste nel contratto, comprese le variazioni strettamente necessarie a rendere l'opera conforme ai nuovi atti di programmazione regionale e alle richieste della Azienda atte a rendere immediatamente funzionale l'ospedale. Fornendo altresì la progettazione definitiva per adeguare le opere alle richieste sanitarie impartite con Decreto n.49/2010 e da appaltarsi successivamente.

Per quanto concerne, invece, il principio, enunciato dalla stessa Autorità nella delibera n. 308/2003, e concernente il divieto della cd. "novazione transattiva", ossia l'impossibilità di poter rinegoziare, mediante l'accordo transattivo, gli elementi fondamentali del contratto, al fine di non vanificare la procedura espletata, introducendo elementi oggettivi di distorsione della concorrenza, con conseguente alterazione dei risultati della gara, data la problematicità della questione, risultando controverso il riconoscimento della sussistenza di una novazione contrattuale, ed avendo l'Avvocatura già assistito, ai sensi dell'art.239 del d.lgs. n.163/2006, il Commissario *ad acta*, si è ravvisata l'opportunità di rimettere ogni ulteriore considerazione alla medesima Avvocatura affinché possa avvalersi delle risultanze ispettive acquisite *motu proprio* dall'Autorità. L'Autorità ha, inoltre, disposto l'invio del verbale ispettivo alla Avvocatura Distrettuale di

Nuovo
Ospedale del
Mare di
Napoli: esiti
della indagine
dell'AVCP

Napoli, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, e alla Procura della Corte dei Conti.

L'Avvocatura dello Stato, a seguito della notifica della delibera, ha confermato il proprio avviso di non sussistenza di novazione contrattuale; allo stato, l'atto è all'esame del Presidente della regione per il successivo *iter* necessario alla ripresa dei lavori.

Nell'ambito delle ispezioni previste dal Piano Annuale del 2011 si segnala, inoltre, alla luce della vasta risonanza avuta anche sulla stampa nazionale, quella effettuata presso l'Unità Tecnica di Missione in Roma, concernente l'appalto del Nuovo Auditorium di Isernia rientrante negli interventi relativi alle "Celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia", come stabilito dal Comitato dei Ministri istituito con DPCM del 24.4.2007. A tal riguardo, si ricorda che l'Ordinanza del 23 novembre 2007, recante "*Disposizioni per lo svolgimento del grande evento relativo al 150° anniversario dell'Unità d'Italia*" legittimanti la deroga al regime ordinario di affidamento e realizzazione delle opere pubbliche di cui al codice dei contratti, prevedeva espressamente, al secondo considerato, "*che per il raggiungimento del sopra descritto obiettivo è necessario che la struttura di missione operi ... per l'esecuzione delle opere pubbliche ... entro la fine dell'anno 2010*".

A seguito dell'approfondimento ispettivo è stato, invece, accertato che soltanto uno '*stralcio funzionale*' dell'intervento in questione sarebbe stato realizzato entro il 31 dicembre 2011, salvo ulteriori slittamenti. Ciò, sia in ragione dell'insufficiente disponibilità finanziaria per la realizzazione dell'intervento, sia per il verificato aumento oltre che dei tempi di realizzazione anche dei costi.

All'esito dell'ispezione sono state rilevate importanti criticità concernenti l'intervento in questione ed, in particolare quanto segue.

Il bando di gara è stato pubblicato in data 19.10.2007 e prevedeva l'aggiudicazione, con il sistema dell'appalto integrato di cui all'articolo 53, comma 2, lettera c), del D.lgs. n.163/2006, o meglio l'affidamento di un contratto avente ad oggetto - previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta - la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base del progetto preliminare, da porre a base di gara insieme al "*capitolato*

Nuovo
Auditorium
di Isernia

Nuovo
Auditorium
Isernia:
criticità
emerse

prestazionale corredato dall'indicazione delle prescrizioni, delle condizioni e dei requisiti tecnici inderogabili".

Il progetto preliminare posto a base di gara è stato trasmesso alla Struttura di Missione dal Comune di Isernia, che lo aveva acquisito all'esito di un Concorso Internazionale di Progettazione bandito in data 26.08.2005.

In particolare, il Comune ottenuta dalla Regione Molise la disponibilità di un finanziamento di € 400.000,00 per lo *"studio di fattibilità e progettazione definitiva auditorium"*, aveva bandito il *Concorso internazionale di progettazione del Nuovo Auditorium*, prescrivendo, tra l'altro, che gli elaborati richiesti ai concorrenti dovessero avere *"un livello di approfondimento pari a quello di un progetto preliminare"* e che il costo massimo per la realizzazione dell'intervento non dovesse superare l'importo di € 5.000.000,00, comprensivo di spese generali e tecniche. Tuttavia, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, veniva chiarito che l'importo di € 5.000.000,00 doveva intendersi riferito alle lavorazioni da porre a base d'asta, con esclusione delle spese tecniche, degli arredi, degli impianti specialistici e di quelli *"di natura non funzionale all'edificio"*, oltre che delle spese generali, dell'IVA e degli imprevisti e che non dovevano considerarsi nel suddetto importo le *"eventuali opere o interventi che, non attinenti strettamente all'auditorium, al suo funzionamento a regime e sua gestione, possono avere un valore immobiliare proprio, tale da trovare collocazione sul mercato privato"*.

Al termine del concorso, la migliore proposta progettuale risultava essere quella presentata da un gruppo di professionisti, la quale prevedeva per la realizzazione dell'intervento € 11.000.000,00, di cui circa un terzo da reperire ipotizzando il concorso dei privati.

La perdurante indisponibilità dei fondi per la realizzazione dell'opera comportava lo stallo delle attività di contratto superato solo con l'assegnazione di un finanziamento CIPE di € 4.500.000,00 e con il concretizzarsi della possibilità di inserire la realizzazione del Nuovo Auditorium di Isernia nel programma degli interventi celebrativi dei 150 anni dell'Unità d'Italia, usufruendo di un finanziamento statale pari a € 16.500.000,00.

Nuovo
Auditorium
Isernia: iter
progettuale

Nel settembre 2007, l'Amministrazione Comunale, previo assenso del gruppo vincitore del concorso di idee trasmetteva, alla Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il progetto in questione, integrato degli elementi tecnici (computo, disciplinare, elenco prezzi, ecc.) tali da renderlo *'progetto preliminare'* a norma di legge ed al fine di consentire l'espletamento della procedura d'appalto.

Nel passaggio dal Comune di Isernia alla Struttura di Missione il progetto dell'intervento si *'arricchisce'* includendo anche la realizzazione di un nuovo campo di calcio e viene fortemente incrementata la spesa complessiva prevista, passata da € 11.000.000,00 (in cui non rientra il costo degli arredi e degli impianti specialistici) a € 25.500.000,00 per il solo 1° stralcio, nonostante una sostanziale equivalenza tra gli elaborati progettuali predisposti dal gruppo vincitore del concorso e quelli posti in gara dalla Struttura di Missione.

Successivamente con bando di procedura aperta pubblicato il 19.10.2007, la Struttura Tecnica di Missione in seno alla P.C.M., ha avviato la fase di selezione dei concorrenti, adottando il criterio di aggiudicazione dell'*'offerta economicamente più vantaggiosa'* ex art.83 del D.lgs.n.163/06 e ponendo a base di gara il progetto preliminare trasmesso dal Comune di Isernia. Nel disciplinare di gara è stato precisato che si sarebbe proceduto alla stipula del contratto *"sulla base del progetto definitivo di I stralcio funzionale offerto in sede di gara, come successivamente adeguato e completato a cura dell'aggiudicatario provvisorio sulla base delle indicazioni e scelte della Commissione giudicatrice..."*, e che i concorrenti avrebbero potuto formulare *"soluzioni migliorative"*, sulla base di elementi espressamente indicati.

In data 28.12.2007 è intervenuta l'aggiudicazione provvisoria in favore dell'A.T.I. Lupo Rocco S.p.A. (mandataria) - INTECO S.p.A. - Di Criscio Francesco, per un importo complessivo relativo al 1° stralcio funzionale pari a € 20.665.820,00. Dal punto di vista della copertura finanziaria, con provvedimento del 31.12.2007 la Struttura di Missione ha impegnato la somma di € 13.500.000,00, a valere sui fondi attribuiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per realizzare gli interventi celebrativi dei 150 anni dell'Unità d'Italia. Previa verifica del progetto definitivo, redatto

dall'aggiudicatario in sede di offerta, il RUP ha confermato l'aggiudicazione definitiva.

Prima della formale stipula del contratto, il progetto definitivo è stato sottoposto all'ulteriore parere del Comitato Tecnico Scientifico. Sulla scorta dei favorevoli pareri resi, il 9.04.2008 è stato stipulato il contratto d'appalto, avente ad oggetto la progettazione esecutiva e la esecuzione dei lavori afferenti l'intervento.

Nel contratto era previsto sia il termine di 90 giorni per dare compiuta la progettazione esecutiva, che quello di 600 giorni - dalla consegna - per ultimare i lavori.

Tuttavia dopo aver stabilito in € 16.696.680,00 l'importo contrattualmente affidato, all'art.6 del contratto viene precisato che *"l'affidamento è limitato, nelle more della definitiva assegnazione dei fondi dagli Enti locali interessati, al solo stralcio oggi finanziato (per l'importo contestualmente indicato nella misura di € 10.898.930,00, ndr.)... Le parti si danno, quindi, reciprocamente atto che l'affidamento dello stralcio esecutivo di completamento potrà avvenire solo se e in quanto saranno rese disponibili le ulteriori risorse finanziarie..."* Se ne evince, pertanto, una certa aleatorietà dell'importo affidato, tale da farlo ritenere suscettibile degli incrementi economici necessari a completare l'intera opera, previa, disponibilità delle relative risorse finanziarie.

In data 28.07.2008 l'area oggetto dell'intervento è stata consegnata all'ATI affidataria; la data di decorrenza dei tempi contrattuali per l'esecuzione dei lavori è stata, però, procrastinata alla formale verbalizzazione della consegna degli stessi.

Il progetto esecutivo generale predisposto dall'ATI è risultato di importo complessivo pari a € 55.500.000,00, di cui € 23.000.000,00 per il solo 1° stralcio funzionale dei lavori - al netto del ribasso di gara. Rispetto al contratto stipulato in data 27.02.2008, limitandosi solo ai dati relativi a questo 'stralcio', si è registrato un incremento del 16% per progettazione e lavori, ma con una significativa crescita della componente 'Oneri per la sicurezza' (+ 531,4%), sui quali - come è noto - non opera il ribasso d'asta. Analizzando il 'Quadro comparativo' tra progetto definitivo di 1° stralcio e

Nuovo
Auditorium di
Isernia: modifica
del progetto

progetto esecutivo di 1° stralcio, si sono, tuttavia, rilevate notevoli variazioni fra le categorie di lavori.

In particolare, - anche considerando che nel passaggio dal progetto definitivo a quello esecutivo l'importo delle *strutture in fondazione* si è ridotto del 30%, con una minore previsione di spesa per circa 1,1 milioni di euro - per la sola 'scatola muraria' dell'Auditorium l'ATI ha stimato che fossero necessari 9 milioni di euro più di quanto previsto nel precedente grado di approfondimento progettuale, corrispondenti ad un aumento del 70% circa. Infine, in luogo del nuovo campo di calcio con relativi spogliatoi e servizi, parcheggi, impianti tecnologici ed annesso campo di basket e pallavolo), il progetto esecutivo di 1° stralcio ha previsto la realizzazione di un semplice 'campo di allenamento', in adiacenza dello stadio comunale, con una lieve riduzione della spesa prevista (da € 1.057.584,88 a € 950.428,08).

La consegna parziale dei lavori è avvenuta in data 14.11.2008, a causa dell'indisponibilità dell'area interessata dalla realizzazione del nuovo campo di calcio. In detto verbale è stata richiamata la durata contrattuale, pari a 600 giorni consecutivi, specificando che la decorrenza di questa sarebbe stata legata alla consegna definitiva, "*decurtato del tempo utilizzato per la realizzazione delle opere di cui sopra fino a quella data*". Contestualmente alla consegna parziale sono stati anche concordati - tra D.L. ed impresa capogruppo mandataria dell'ATI - i nuovi prezzi relativi alle lavorazioni contemplate nel progetto esecutivo di 1° stralcio.

Con decreto del 28.11.2008, il Coordinatore della Struttura di Missione, ha approvato '*in linea tecnica*' il progetto esecutivo generale e quello di 1° stralcio, nonché '*in linea tecnica ed economica*' "*il predetto progetto esecutivo nei limiti del finanziamento fino ad allora assentito di € 13.500.000,00 relativo ad una 1ª fase esecutiva enucleata dal 1° stralcio*". Anche in questo caso si riscontra una certa indeterminatezza dell'importo dei lavori oggetto dell'affidamento all'ATI, legato alle risorse finanziarie rese progressivamente disponibili.

Con Decreto del Coordinatore dell'Unità di Missione in data 07.04.2010 è stato approvato il predetto Atto aggiuntivo, con un totale lavori 1° stralcio funzionale pari ad € 31.433.000,00.

In sostanza, nonostante il *progetto esecutivo di 1° stralcio* sia stato approvato nell'importo di € 16.592.700,00, la stazione Appaltante ha affidato lavori aggiuntivi fino alla concorrenza di € 24.499.550,00.

In data 18.04.2011 è stato stipulato un successivo atto aggiuntivo che prevede l'incremento dei lavori da eseguire a € 24.888.436,05 (in conseguenza del reperimento di ulteriori € 500.000,00, a cura dell'Unità di Missione) e dispone l'esecuzione di *"tutte le opere relative alla sala principale dell'auditorium con esclusione delle sole opere scenotecniche, della camera acustica e della porta tagliafuoco"*, delle *"opere previste per l'accesso e la sosta del pubblico in corrispondenza alla biglietteria e al foyer d'ingresso"*, dei parcheggi previsti al primo livello interrato, nonché dei *"locali accessori e di servizio per la sala auditorium (camerini, locali tecnici, servizi igienici)"*.

L'Atto aggiuntivo stabilisce anche che l'ultimazione delle opere debba intervenire entro il 31.12.2011, consentendo però - entro la prima metà del mese di dicembre 2011 - *"lo svolgimento di una manifestazione celebrativa dell'anniversario"* del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Con la sottoscrizione del suddetto Atto, l'ATI affidataria ha anche espressamente rinunciato alle riserve sui lavori, confermando quelle relative alla progettazione (poi non riproposte all'atto della firma dei successivi SAL).

In sostanza, con quest'ultimo atto aggiuntivo si apportano ulteriori variazioni ai lavori a farsi, per consentire l'inaugurazione parziale dell'opera entro la fine del 2011. Deve qui sottolinearsi che - a fronte dell'esecuzione delle nuove lavorazioni previste in variante - sono stati concordati n. 198 nuovi prezzi tra la Direzione dei lavori e l'Impresa.

Con Decreto del 21/05/2011 del Coordinatore dell'Unità di Missione è stato approvato il predetto 2° Atto aggiuntivo, per un totale lavori 1° stralcio funzionale pari ad € 31.933.000,00.

Ne consegue un incremento dell'importo dei lavori - al netto del ribasso - pari a € 388.886,05, che porta il totale affidato all'impresa a € 27.730.904,17, con un incremento di circa il 66% rispetto al contratto originario.

Per quanto riguarda l'avanzamento raggiunto dai lavori all'atto della visita ispettiva dell'Autorità, il Direttore dei Lavori ha attestato che sono stati emessi n.12 S.A.L. (€ 26.125.420,00) per lavori a tutto il 21/07/2011, oltre

**Nuovo
Auditorium di
Isernia: atti
aggiuntivi**

agli oneri di progettazione (esclusa IVA) finora corrisposti, pari a € 716.680,00. Nel complesso, l'avanzamento dell'opera, rispetto ai lavori previsti dalla perizia di variante del marzo 2011, è risultato pari al 76,67% del totale. Sempre all'atto della visita ispettiva, le risorse finanziarie rese disponibili per l'esecuzione dell'appalto ammontavano a € 31.933.000,00.

Al suddetto importo vanno aggiunti i fondi (€ 1.500.000,00) resi immediatamente disponibili dalla Regione Molise, giusta nota del 6 settembre 2011, per un totale di € 33.433.000,00 che potrebbe assicurare l'esecuzione delle sistemazioni esterne mancanti, riguardanti la 'galleria commerciale'.

Dai fatti emersi ed acquisiti nel corso della visita ispettiva è emerso chiaramente che la gestione dell'appalto di cui trattasi non è stata improntata a quei principi di economicità, efficacia e tempestività che dovrebbero caratterizzare le attività di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche: ciò caratterizza i comportamenti di entrambi i soggetti appaltanti che si sono avvicinati nelle varie fasi dell'*iter* procedimentale.

Per quanto riguarda il Comune di Isernia, la procedura adottata nel Concorso Internazionale di Progettazione risulta oggettivamente confusa, come comprovato anche dalla necessità di pubblicare talune precisazioni da parte del RUP, a seguito di alcune richieste di chiarimenti presentate dai concorrenti. Tale comportamento, non ha assicurato il necessario presupposto di un'adeguata programmazione delle spese occorrenti per l'esecuzione delle opere pubbliche, intese nella loro globalità.

L'assenza di linearità nei comportamenti dell'Amministrazione Comunale contraddistingue anche la valutazione di congruità economica del progetto vincitore del Concorso Internazionale, che prevedeva una spesa di circa €11.000.000,00, mentre all'atto della trasmissione del medesimo progetto alla Struttura di Missione presso la P.C.M., la spesa risultava lievitata a ben € 31.000.000,00.

Emerge, anche, una scarsa attenzione da parte dell'Amministrazione Comunale nel valutare l'idoneità di alcune soluzioni tecniche contenute nella progettazione, atteso che le relative modifiche sono state richieste

Nuovo
Auditorium di
Isernia: esiti
dell'ispezione

Nuovo
Auditorium di
Isernia:
responsabilità
Amministrazione
Comunale e
Struttura Tecnica
di Missione

solo nell'ambito della conferenza di servizi tenutasi, a gara già espletata, e con ricadute non indifferenti in termini progettuali, economici e temporali. Per quanto concerne l'operato della Struttura di Missione in merito agli appalti per i 150 anni dell'Unità d'Italia, l'Autorità aveva già evidenziato in precedenti occasioni alcune criticità procedurali, che si sono ripetute nel caso in esame.

In primo luogo, la possibilità di derogare ad una serie di disposizioni normative in base al principio dell'emergenza - peraltro applicata ad una fattispecie di evento ampiamente prevedibile, quale il centocinquantesimo dell'Unità d'Italia - non ha sortito gli effetti sperati di snellimento dell'*iter* burocratico ed accelerazione dei tempi di esecuzione, ma ha invece dato luogo all'avvio di una procedura di aggiudicazione rivelatasi carente sotto vari punti di vista. Nel caso di specie, poi, la deroga trovava il suo presupposto nella necessità di completare l'opera entro il 2010, mentre invece la stessa sarà parzialmente disponibile, *in extremis*, per fine dicembre 2011.

In secondo luogo, deve evidenziarsi la circostanza che la Stazione Appaltante - a differenza di quanto indicato nell'art.53, comma 2, lettera c), del D.lgs. 163/06, che prevede l'acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta - ha specificato nel disciplinare di gara (cfr. pag.12, 'Busta n.2 - Offerta Tecnica') che i concorrenti dovevano presentare solo alcuni elaborati progettuali, aventi però "*un livello di definizione non inferiore a quello caratteristico del progetto definitivo*", con la possibilità di formulare soluzioni migliorative.

In terzo luogo, la Struttura di Missione non ha inteso anteporre la Conferenza di servizi sul progetto preliminare alla gara d'appalto, né ha atteso gli esiti della successiva Conferenza di servizi sul progetto definitivo offerto dall'aggiudicataria, prima di procedere all'aggiudicazione definitiva in favore dell'A.T.I. vincitrice, affidandole la redazione del progetto esecutivo, nonostante la necessità di rimodulare ampiamente il progetto. La vera elaborazione progettuale e quindi l'effettivo importo dei lavori a farsi sono stati, quindi, definiti dall'impresa con la redazione della progettazione esecutiva.

Si evidenzia anche l'assenza di qualsiasi valutazione da parte della Stazione Appaltante sul rilevante incremento degli oneri di sicurezza atteso che nel progetto preliminare posto a base di gara e nel definitivo offerto dall'impresa sono stati indicati in €.400.000,00, mentre nel progetto esecutivo di 1° stralcio presentato dalla medesima impresa sono diventati complessivamente €.2.125.788,12, con un aumento quintuplo dell'importo iniziale.

**Nuovo
Auditorium di
Isernia:
incremento costo
complessivo
dell'opera**

In sintesi, l'ATI ha progressivamente sviluppato ed affinato il progetto dopo l'aggiudicazione ed anche in corso d'opera, introducendo soluzioni 'migliorative' e modifiche conseguenti a variazioni del quadro esigenziale sotteso, cui ha fatto seguito una lievitazione sia del costo complessivo dell'intervento, passato da 31 a 55,5 Mln di euro, sia dell'importo contrattuale, cresciuto da circa 16,7 Mln a 27,3 Mln e poi - con la perizia suppletiva approvata nel 2011 - a 27,7 Mln di euro. Va precisato che l'intera esecuzione dell'edificio comprensivo di tutte le funzioni inizialmente previste presuppone la disponibilità di ulteriori 20 Mln di euro.

In ordine alle variazioni in aumento dei lavori affidati all'impresa, deve evidenziarsi che soltanto alcune appaiono riconducibili a '*sorpresa geologica*, mentre quelle qualificate quali "*eventi imprevisi ed imprevedibili*' sembrano, in realtà, trovare la loro concretizzazione in alcune richieste formulate dal Comune di Isernia che dovevano e potevano essere soddisfatte già nella progettazione preliminare o comunque prima della stipula contrattuale. Né possono rientrare nella definizione di '*opere complementari*' le lavorazioni reintrodotte nello stralcio esecutivo per assicurare la parziale funzionalità dell'opera.

**Nuovo
Auditorium di
Isernia: rilevata
violazione dei
principi "cardine"
per affidamento
ed esecuzione di
opere pubbliche**

In merito poi alla possibilità - consentita dalla citata OPCM n.3632 - di agire in deroga alle norme che regolano il ricorso alle varianti, l'Autorità ha più volte evidenziato che tale deroga non può esimere la Struttura di Missione appaltante dal garantire il rispetto dei principi cardine in materia di affidamento ed esecuzione di opere e lavori pubblici - indicati all'art.2, comma 1, del Codice dei contratti - finalizzati ad assicurare l'economicità, l'efficacia, la tempestività e la correttezza, favorendo la libera concorrenza, la parità di trattamento, la non discriminazione, la trasparenza e la

proporzionalità. Già nel 2009, con la delibera n. 50, l’Autorità, aveva, infatti, invitato la Struttura di missione *“ad un attento esame della concreta realizzabilità dei progetti, individuando possibili difficoltà ed ostacoli, al fine di evitare un mancato raggiungimento dell’obiettivo che il Governo si è posto dichiarando, ai sensi della legge 401 del 2001, ‘grande evento’ il complesso delle iniziative e degli interventi afferenti al 150° anniversario dell’Unità d’Italia”*.

L’Autorità con delibera n. 102 del 23.11.2011 ha, pertanto, evidenziato e contestato all’Unità Tecnica di Missione presso la P.C.M. ed al Comune di Isernia tutte le suesposte anomalie, invitando l’Unità Tecnica di Missione a comunicare l’avvenuta ultimazione del primo stralcio funzionale ‘attuale’. Copia della delibera è stata, infine, trasmessa alla Procura della Repubblica e alla Procura della Corte dei Conti, per gli eventuali aspetti di rispettiva competenza.

Il Responsabile del procedimento, in riscontro alla suddetta delibera, ha comunicato l’avvenuta ultimazione entro il 31.12.2011 del primo stralcio funzionale dell’intervento.

5.2.7 L’indagine generale sui contratti di partenariato pubblico privato

Nel corso del 2011 l’Autorità ha posto in essere una prima attività di vigilanza sulla finanza di progetto, al fine sviluppare un modello più efficace di controllo sui contratti del *partenariato pubblico privato* (PPP), ponendo particolare attenzione sulle modalità di allocazione dei rischi tra Concedente e Concessionario, da cui può dipendere il futuro indebitamento della Stazione Appaltante. Segnatamente, detta attività è stata svolta con le seguenti finalità:

- avere indicazioni sul trasferimento dei rischi e conoscere il livello di scostamento dalle decisioni Eurostat;
- proporre eventuali azioni correttive da rivolgere ai soggetti vigilati;
- ricavare suggerimenti generali in tema di finanza di progetto;
- individuare contratti di concessione per i quali è necessario il monitoraggio.

Data la mancanza in Italia di una banca dati dedicata a tale settore, la ricognizione dei contratti da esaminare e posti in essere ex artt.143 e 153 del

**Partenariato
Pubblico Privato:
allocazione dei
rischi tra
concedente e
concessionario**

D.lgs. n.163/2006 è stata effettuata combinando i dati forniti dall'Osservatorio dell'Autorità e dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto.

In particolare, sono stati presi in considerazione due elenchi: uno composto di tre sub-elenchi di procedure avviate nell'arco temporale compreso tra il 2000 e il 2008, l'altro composto di due sub-elenchi di procedure avviate nell'arco temporale compreso tra il 2007 e il 2010. I due sub-elenchi ottenuti, sono stati quindi unificati e riorganizzati in un elenco unitario, poi disaggregato in 10 sub-elenchi riferiti a ciascun anno dell'intervallo 2000-2010. L'Autorità ha richiesto anche all'Unità Tecnica Finanza di Progetto di fornire un ulteriore numero di casi di studio afferenti sia le opere cd. fredde (con basso *cash flow*) sia le opere cd. calde (con elevato *cash flow*), per un totale di 20 casi di studio.

Sono stati, infine, scelti 10 casi di studio utilizzando i suddetti criteri:

a) progetti congiuntamente presenti nel report dell'Autorità e nella lista dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto;

b) casi, attinti al report dell'Autorità che presentavano tutte le seguenti caratteristiche: importo dell'investimento elevato, modello di partenariato ad iniziativa pubblica (art.143) o privata (art.153), collocazione territoriale tra gli interventi possibilmente ampia, stato di esecuzione delle opere (in esercizio, appena avviate, eseguite in parte, appena concluse), tipologia delle opere (infrastrutture di trasporto).

**PPP: inefficace
trasferimento dei
rischi in capo al
privato**

Dai risultati dell'indagine è emerso quadro generalmente insoddisfacente, rilevandosi, in particolare, un inefficace trasferimento dei rischi (nello specifico rischio di costruzione - rischio di disponibilità - rischio di domanda) in capo al privato.

Tranne rari casi (nello specifico Tangenziale Est di Milano, *People Mover* di Bologna e autostrada Asti Cuneo), nessun Concedente, sottoposto ad indagine, ha trasferito il rischio di costruzione con l'esclusione esplicita degli istituti comportanti aumento di spesa. In tali casi appare dunque proponibile modificare le convenzioni per inserire una rinuncia espressa all'applicazione dell'art.132 del codice.

**PPP: casi di
efficace
trasferimento di
rischio di
disponibilità**

Il rischio di disponibilità risulta trasferito efficacemente solo nei casi dell'ospedale di Niguarda, della direttrice Mantova Cremona e

dell'autostrada Asti-Cuneo; gli altri mancano di sistemi di applicazione automatica delle penali.

Quanto al rischio di domanda si è rilevata, altresì, la necessità di sollecitare i concedenti a introdurre, quanto più possibile, nelle convenzioni sistemi automatici di misura al fine di trasferire almeno in parte un'aliquota dei rischi, come operato nella Metro di Milano e nel *People Mover* di Bologna.

Le criticità riscontrate suggeriscono alcuni criteri generali da seguire nella finanza di progetto, quali:

- la necessità di un'attenta pianificazione del cronoprogramma allegato allo studio di fattibilità per minimizzare i ritardi nelle fasi precedenti la stipula del contratto di concessione e fino all'approvazione del progetto esecutivo;
- il trasferimento dei rischi deve essere meglio curato dalle stazioni appaltanti, con previsioni più stringenti negli schemi di convenzione posti a base di gara;
- quanto al rischio di costruzione (*additional costs*), i pagamenti in conto capitale, effettuati sia in fase di esercizio, sia in fase di costruzione, non devono coprire sistematicamente ogni *extra* costo, qualunque ne sia il motivo. Qualsiasi pagamento aggiuntivo non imputabile a fatti esterni imprevedibili, limitati e circoscritti alla *forza maggiore* o a ben definite (non tutte) modifiche normative, deve essere sostenuto dalla parte privata; il rischio dovrebbe essere trasferito con rinuncia alle fattispecie di varianti in corso d'opera e anche le varianti migliorative dovrebbero essere tassativamente escluse, in analogia all'art.162 del DPR nr.207/2010;
- il rischio di disponibilità deve essere trasferito con sistemi di penali più efficaci e legate per quanto possibile alla misura di parametri automatici;
- il rischio di domanda, qualora fosse il secondo rischio accollato alla PA, anche per le opere fredde, deve essere trasferito almeno in parte al concessionario con sistemi automatici di misurazione degli utenti dell'opera;

PPP: criteri generali nella finanza di progetto