

La qualificazione del mercato e l'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione

Un ulteriore atto che ha riguardato anche i CEL, oltre che i certificati attestanti l'avvenuta esecuzione di servizi e forniture prestati a favore di amministrazioni o enti pubblici, è rappresentato dalla fondamentale Deliberazione n. 111 del 22 dicembre 2012, mediante la quale l'Autorità ha dato attuazione alla disposizione di cui all'art. 6-bis del Codice riguardante, come ampiamente illustrato nella parte relativa della presente Relazione, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP).

Nell'atto richiamato viene istituito, infatti, il nuovo sistema di verifica dei requisiti attraverso la Banca dati denominato AVCPASS, attraverso il quale sono resi disponibili, dopo l'acquisizione, i certificati di esecuzione lavori e quelli corrispondenti per servizi e forniture utili per la comprovazione dei requisiti di carattere tecnico-organizzativo ed economico-finanziario (cfr. art. 6, co. 3, lett. b) della Delibera).

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'AUTORITÀ SUGLI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Nel corso dell'anno 2012, l'Autorità ha svolto la propria attività di vigilanza sugli appalti di Lavori Servizi e Forniture mantenendo l'articolazione secondo due aree di competenza: a) area istruttoria indirizzata alla verifica della corretta applicazione della Legge nei mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture mediante l'esame di numerosi esposti e segnalazioni provenienti da cittadini ed imprese; b) area ispettiva indirizzata allo svolgimento di ispezioni su tutto il territorio nazionale, secondo un apposito piano annuale, con riferimento a settori e/o interventi caratterizzati da rilevanti criticità.

La vigilanza è stata attuata anche con attivazione di indagini specifiche su talune patologie ed in particolare sul fenomeno dei ritardati pagamenti nel settore dei dispositivi medici mediante ispezioni su quattordici aziende sanitarie e aziende ospedaliere.

Tuttavia, hanno avuto rilievo anche segnalazioni o esposti motivati, su istanza di parte, di particolare rilevanza con presunte anomalie in sede di gara, oltre casi attinenti la fase esecutiva.

Di seguito si illustrano i tratti essenziali dell'attività espletata orientata anche ad analizzare le patologie del mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

5.1 Le patologie del mercato dei contratti pubblici

L'attenzione è stata orientata nella individuazione delle patologie del mercato e nella verifica del rispetto dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei Contratti pubblici con riguardo anche al principio di efficienza che si traduce per le amministrazioni appaltanti nell'obbligo di ispirare la propria attività contrattuale al criterio dell'utilizzazione ottimale delle risorse finanziarie e umane disponibili per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Nella prospettiva di delineare in maniera più approfondita

Capitolo V

alcune patologie del mercato di costruzione di alcune opere infrastrutturali strategiche, l'attenzione è stata rivolta, attraverso l'analisi dei dati - estrapolati dalla Banca dati dell'Autorità - verso alcuni aspetti del funzionamento del mercato dei lavori, come gli scostamenti tra tempi contrattuali e tempi di realizzazione ed il formarsi di procedimenti contenziosi.

Si rappresenta di seguito l'esame di alcuni casi caratterizzati dalle patologie sopra richiamate.

a) Le patologie nei lavori di costruzione delle grandi opere**a.1) Nuova linea metropolitana Metro 4 di Milano**

La linea M4 è una metropolitana leggera, ad automatismo integrale o *driverless*, sviluppata interamente in sotterraneo da Lorenteggio (zona sud di Milano) a Linate (a nord, in adiacenza dell'aeroporto di Linate); lo sviluppo dell'intera linea, è di circa 15,2 km con 21 stazioni. Nel punto di contatto delle due tratte, Sforza-Policlinico, S.Babila, si trovano gli snodi di altre importanti vie di trasporto ferroviario e metropolitano esistenti a Milano, compresa una linea di collegamento diretto all'area di EXPO 2015. Il valore complessivo dell'opera posta in gara è di € 1.698.709.532,00 compresa la progettazione di € 9.900.000,00.

La maggiore criticità rilevata ha riguardato il ritardo dell'obbligo spettante al socio aggiudicatario di consegnare all'Amministrazione il contratto di finanziamento, a seguito del quale potrà essere costituita la società mista Pubblico-Privato deputata alla costruzione e gestione dell'opera, attesa la stringente necessità di eseguire i lavori in tempo utile per l'EXPO 2015.

Al fine di contenere le disfunzioni prodottesi dopo l'aggiudicazione, l'Amministrazione comunale di Milano ha concordato con l'aggiudicatario il differimento della conclusione del *closing* finanziario entro il termine del maggio 2013, termine ritenuto idoneo a salvaguardare il raggiungimento del rilevante obiettivo EXPO2015 d'importanza nazionale. L'Autorità ha invitato l'Amministrazione comunale a curare, con la massima puntualità, il rispetto degli impegni assunti con il nuovo termine convenuto.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

a.2) Realizzazione dell'intervento, da attuarsi nella Regione Sardegna, per l'ammodernamento delle statale SS 131 "Carlo Felice" del tronco compreso tra il km 23+885 e km 32+412 e del tronco compreso tra il Km. 32+301 e il Km. 41+000.

I due interventi sono stati sottoposti ad accertamento ispettivo in relazione alle criticità riguardanti l'aumento considerevole dell'importo contrattuale, sia nella fase progettuale che in quella di esecuzione, il rispetto del cronoprogramma dei lavori e la presenza di rilevante contenzioso. Il progetto complessivo, nel quale sono compresi i due interventi, consiste nella realizzazione di tre lotti di lavori di ammodernamento ed adeguamento del tracciato esistente della S.S. Carlo Felice Cagliari - Porto Torres tra il km 23+885 e km 32+412 (I lotto) tra il km 32+412 e km 41+000 (II lotto) e tra il km 41+000 e km 47+000 (III lotto) per uno sviluppo totale di 23 km, e per un importo complessivo di € 133,340 mln. Si tratta dunque di una tratta omogenea rientrante negli itinerari della Legge obiettivo n. 443 del 21.12.2003 la cui realizzazione è inserita nel Programma Straordinario ANAS 2003. Il finanziamento è stato attribuito dal CIPE con delibera del 29.09.2004 per un contributo complessivo pluriennale pari a € 11.353 mln per 15 anni.

Ambedue gli appalti sono stati affidati mediante l'istituto dell'appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori.

Per il tronco tra il km 23+885 e km 32+412, di importo contrattuale pari a € 17.151.522,37, si è rilevato che il procedimento complessivo - dalla gara del 2004 fino all'attualità - si è sviluppato con forti ritardi e con una percentuale di realizzazione dei lavori (25% circa) troppo bassa rispetto al residuale tempo per l'ultimazione dei lavori che risulta inferiore all'anno.

A seguito delle variazioni/integrazioni al progetto definitivo, posto a base di gara, è risultato un incremento contrattuale del 43,58 % - mediante l'impiego dei ribassi d'asta fino all'occorrenza di € 31.100.000,00 del finanziamento della Delibera CIPE 43/2004. Sono state redatte ed approvate tre perizie di variante e pertanto l'importo contrattuale ha subito un aumento complessivo del 62,3%.

Tronco tra il km
23+885 e km 32+412

Capitolo V

Con riferimento al primo tronco è stato concluso un accordo bonario, ai sensi dell'art. 240 del Codice, pari a € 5.210.370,85, per opere eseguite al 14.10.2011. La voce più rilevante accordata è rappresentata dalla ridotta produttività di cantiere connessa alle problematiche espropriative, per impossibilità di accedere alle aree oggetto di esproprio.

L'Autorità, nel presupposto di prestazione oggettivamente possibile, ha fatto presente che l'amministrazione avrebbe dovuto esigere dall'appaltatore l'impegno di diligenza e cooperazione necessario per la realizzazione e conclusione dell'opera.

Tronco tra il km
32+412 e Km 41+000

Per il tronco tra il km 32+412 e km 41+000, di importo complessivo per lavori pari a € 29.487.385,29, il procedimento globale - dalla gara del 2004 fino all'attualità - si è sviluppato con aumento contrattuale rideterminato, a seguito della redazione del progetto esecutivo e delle varianti, in € 41.651.363,9 e con notevole contenzioso, percentualmente rilevante rispetto all'entità dei lavori realizzati. È stato infatti definito un Atto transattivo per un importo riconosciuto di € 13.650.000,00 ed è in corso la definizione di un ulteriore accordo bonario ai sensi dell'art. 240 del Codice.

I lavori in stato di esecuzione avanzato non potranno comunque essere conclusi completamente entro i tempi previsti dal contratto.

Alla luce della ricostruzione sintetica dei procedimenti esaminati in sede ispettiva sono state confermate le criticità rilevate dall'Autorità circa *l'aumento significativo dei costi per variazioni* rispetto alle previsioni contenute nel progetto di gara, *il ritardo nell'esecuzione* per ridotta produttività nei cantieri e rischio di non concludere i lavori nei tempi stabiliti, nonché il ragguardevole *contenzioso* riconosciuto (€ 5.210.370,85 per il I tronco e € 13.650.000,00 per il II tronco) rispetto a quanto effettivamente eseguito.

Pertanto, oltre ad emergere un costo maggiore delle opere, anche per la presenza di contenzioso, si sono potuti rilevare gli effetti negativi conseguenti al ritardo che deriva nella realizzazione dei lavori.

Si è rilevato un uso non coerente dell'istituto del contenzioso da parte dell'impresa al solo fine di correggere la formulazione dell'offerte non pienamente ponderate in sede di appalto, o per recuperare parte del ribasso

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

offerto, o, infine, per il riconoscimento di ulteriori e maggiori lavori che dovrebbero essere invece contemplati in varianti in corso d'opera.

Frequentemente l'Autorità ha avuto modo di osservare come il contenzioso aumenti notevolmente i costi ed influisca sui tempi di esecuzione del contratto anche, in media, di un ulteriore 11%.

Conseguentemente l'Autorità ha ritenuto di rappresentare all'ANAS le criticità rilevate con l'ottica che venga assicurato il completamento delle opere nel rispetto del cronoprogramma definitivo approvato, anche al fine di evitare un danno per la collettività con l'intralcio al regolare svolgimento di trasporti e collegamenti ed eventuali conseguenti maggiori costi. L'Autorità ha inoltre evidenziato la necessità per l'amministrazione di provvedere, in ogni caso, al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle eventuali anomalie.

a.3) Lavori di adeguamento a 4 corsie della S.S. 640 di Porto Empedocle - Itinerario Agrigento-Caltanissetta - A19 - I Lotto

La strada SS 640 collega la parte sud occidentale dell'isola all'autostrada A19. L'intero intervento di riqualificazione della strada è previsto in due lotti e l'appalto oggetto di indagine riguarda il I° lotto ricadente nel territorio della provincia di Agrigento ed è eseguito utilizzando l'istituto del *general contractor*.

Le opere in appalto sono costituite da tre gallerie artificiali e otto svincoli e da ventuno viadotti, mentre tra la viabilità secondaria e gli svincoli è prevista la costruzione di cinque nuovi viadotti e l'adeguamento di uno esistente. Lo sviluppo totale dei viadotti è di circa 6 km.

I preliminari approfondimenti effettuati hanno evidenziato alcuni elementi di criticità riguardanti: a) la protrazione dei tempi di progettazione esecutiva e di esecuzione; b) l'aumento dei costi dei lavori; c) varianti e contenziosi che hanno indotto l'Autorità ad un approfondimento ispettivo, tutt'ora in corso.

A seguito della definizione dell'istruttoria, tutt'ora in corso, l'Autorità rappresenterà alla stazione appaltante le criticità rilevate affinché vengano

Capitolo V

attivate le doverose azioni per evitare il loro ripetersi e per attivare una celere conclusione delle opere.

a.4) Stato di attuazione del programma delle infrastrutture strategiche di cui alla Legge 21/12/2001 n. 443 - Scheda n. 83 Grandi Stazioni.

L'appalto in questione rientra nel 'Programma Grandi Stazioni', che è stato inserito, con delibera CIPE n. 121 del 21/12/2001, tra gli interventi relativi alle Infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, con relativo finanziamento pari a 261 Mln di Euro.

Il 'Programma' di grandi stazioni è stato articolato in 'macro' lotti, da affidare mediante il sistema dell'appalto integrato, con il criterio dell'offerta a prezzi unitari.

Grandi Stazioni
Lotto 'Centro'

Riguardo al Lotto 'Centro', avente ad oggetto l'*"Adeguamento funzionale e infrastrutture complementari alle stazioni di Bologna Centrale, Firenze S.M.N."*, il bando di gara è stato pubblicato il 02/08/2005, l'aggiudicazione è intervenuta in data 21/12/2006 (per l'importo di €50.593.709,26), il contratto è stato stipulato il 23/02/2007 e l'effettivo inizio dei lavori è avvenuto in data 21/09/2009. L'ultimazione degli stessi, secondo le disposizioni contrattuali (1.124 giorni, decorrenti dal verbale di consegna delle attività di progettazione esecutiva, redatto il 26/04/2007), sarebbe dovuta intervenire entro il maggio 2010.

L'accertamento ispettivo svolto ha consentito di rilevare che l'avanzamento dei lavori eseguiti e liquidati, a tutto agosto 2012, risulta pari al 28% del totale (circa 12,08 Mln di Euro), che le opere previste per la stazione di Firenze S.M.N. potranno - con molta difficoltà - essere concluse, come previsto, entro la fine del corrente anno, mentre per stazione di Bologna Centrale le opere interne potranno essere concluse non prima di settembre 2013 e le opere esterne - se l'iter autorizzativo si dovesse compiere nel più breve tempo possibile - vedranno il loro termine non prima del 2015.

Per quanto riguarda la tempistica di esecuzione, si deve quindi prendere atto che lo scopo di *"favorire il contenimento dei tempi"*, costituente uno degli obiettivi della Legge 443/2001, non è stato raggiunto, dato che a distanza di undici anni dall'avvio della procedura si registra circa il 30% di

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

avanzamento dei lavori. Deve tuttavia aggiungersi che la tipologia dell'intervento, sia nella sua originaria configurazione (opere interne ed esterne di 13 Stazioni dislocate in tutta Italia, a loro volta articolate in decine di sub-interventi o WBS), sia per il Lotto 'Centro' esaminato (con un estremo frazionamento delle lavorazioni, come testimoniano i 73 verbali di 'consegna parziale' a tutt'oggi redatti) non si prestava al migliore utilizzo dei principali istituti introdotti dalla L. 443/2001 (affidamento a *general contractor* e contingentamento dei tempi connessi al rilascio delle varie autorizzazioni, permessi, ecc.).

Le criticità emerse riguardano quindi il notevole ritardo rispetto alla tempistica di esecuzione prevista, l'incremento dei costi (allo stato non ancora definibile, in quanto la perizia di variante relativa alle opere esterne della stazione di Bologna non è ancora stata formalmente redatta) ed il contenzioso (che non è stato ancora affrontato compiutamente) con il soggetto aggiudicatario.

Lo stesso rapporto fra la stazione appaltante e l'aggiudicatario esprime un notevole grado di criticità, essendo intervenute già diverse formali diffide ad adempiere, rivolte da Grandi Stazioni S.p.A. all'A.T.I..

Riguardo al Lotto 'Nord Ovest', avente ad oggetto l'"*Adeguamento funzionale degli edifici di stazione e opere infrastrutturali complementari: Genova Porta Principe e Genova Brignole; Opere infrastrutturali complementari agli edifici stazione: Torino Porta Nuova e Milano Centrale*", il bando di gara è stato pubblicato il 02/08/2005, l'aggiudicazione è intervenuta in data 21/12/2006 (per l'importo di € 45.419.705,86), il contratto è stato stipulato il 22/02/2007 e l'effettivo inizio dei lavori è avvenuto in data 10/09/2009 (dopo alcune consegne parziali urgenti disposte negli ultimi mesi del 2008). L'ultimazione degli stessi, secondo le disposizioni contrattuali (915 giorni, decorrenti dal verbale di consegna delle attività di progettazione esecutiva, redatto il 26/04/2007), sarebbe dovuta intervenire entro la fine di ottobre 2009. L'accertamento ispettivo svolto ha consentito di rilevare che l'avanzamento dei lavori eseguiti e liquidati, a tutto agosto 2012, risulta pari al 30% del totale (circa 18 Mln di Euro).

Le criticità emerse riguardano, quindi, il notevole ritardo rispetto alla

Grandi Stazioni
Lotto 'Nord Ovest'

Capitolo V

tempistica di esecuzione prevista, l'incremento dei costi (allo stato superiore al 36%, anche se in parte legato alla richiesta di eseguire opere integrative), il contenzioso con soggetti terzi (che ha reso lungamente indisponibili alcune aree), ed infine le vicende soggettive dell'aggiudicatario.

Lo stesso rapporto fra la stazione appaltante e l'aggiudicatario esprime un notevole grado di criticità, poiché le difficoltà economico-finanziarie dello stesso, poi aggravate dal coinvolgimento dei suoi vertici aziendali in vicende giudiziarie e infine recentemente approdate al recesso contrattuale, hanno - di fatto - fortemente influenzato per un notevole lasso di tempo l'andamento dell'appalto (giunto fino allo "stallo totale"), scaricando quindi anche su Grandi Stazioni S.p.A. le conseguenze di problematiche che avrebbero dovuto restare estranee al soggetto pubblico preposto alla gestione dell'intervento programmato.

a.5) Potenziamento infrastrutturale Voltri - Brignole all'interno del nodo ferroviario di Genova.

L'intervento costituisce parte integrante dell'asse ferroviario Ventimiglia-Genova- Novara-Milano (Sempione), incluso tra i sistemi ferroviari del corridoio plurimodale Tirrenico - Nord Europa, che rientra nel primo programma delle infrastrutture strategiche approvato con delibera CIPE n. 121, in data 21 Dicembre 2001 ai sensi dell'art.1 della L. 443/2001, ("Legge Obiettivo"). Al fine di potenziare il traffico passeggeri a lunga percorrenza e merci l'intervento prevede la realizzazione del collegamento fra il porto di Genova Voltri, la direttrice costiera Italia-Francia e le direttrici nord/est; l'intervento prevede, altresì, di potenziare il traffico metropolitano-regionale della direttrice Genova Voltri-Genova Brignole e di dedicare inoltre al traffico metropolitano-regionale la linea dei Giovi.

L'appalto trova articolazione in quattro lotti costruttivi che prevedono la realizzazione degli interventi relativi alle opere civili ed alle specialistiche ferroviarie dell'intero collegamento tra le stazioni di Genova- Voltri e di Genova-Brignole. I lavori sono stati affidati nel 2009 per l'importo netto di € 272.871.948,08, e la consegna dei lavori è stata formalizzata il 30/01/2010

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

con scadenza del 27/09/2012. Allo stato risulta pendente un contenzioso con il Consorzio Appaltatore, a seguito di riserve espletate per lavori eseguiti al 30 giugno 2012, per un importo complessivo di € 271.010.339,41, a fronte dell'importo contrattuale pari a € 281.218.540,51, definito con il primo atto integrativo modificativo. Alla fine del 2012 risultano emessi stati di avanzamento lavori corrispondenti al 4,2% dell'importo contrattuale a fronte di un previsto avanzamento lavori di circa il 33%. Il rallentamento nei lavori, come rappresentato dalla committenza, è dipeso da svariate criticità connesse con l'acquisizione delle aree di cantiere, con l'avvio delle cantierizzazioni, nel ritrovamento imprevisto di manufatti contenenti amianto in edifici da demolire e nella predisposizione delle opere di imbocco delle nuove gallerie, nella difficoltà operativa nelle lavorazioni di scavo delle gallerie dovuta alla complessa urbanizzazione in cui è inserito il progetto, nei rallentamenti delle fasi di scavo e consolidamento delle gallerie indotti dalla alternanza delle caratteristiche dei terreni interessati che, sebbene previsti progettualmente, hanno comportato un riadeguamento delle fasi e delle modalità realizzative. Una ulteriore problematica affrontata nell'esecuzione deriva dai condizionamenti ai turni di lavoro ed al ciclo produttivo dello scavo delle gallerie dovuti ai limiti imposti dal Comune di Genova per il rumore e le vibrazioni prodotte.

In tale contesto si intravede una notevole dilazione dei tempi di ultimazione dell'intera opera che potrebbe vanificare gli obiettivi di sviluppo territoriale previsti con la costruzione dell'opera stessa.

Per quanto riguarda il contenzioso, qualora dovessero ritenersi accolte tutte le riserve espletate dall'appaltatore, ovvero parte di esse, si avrebbe un notevole aumento del costo dell'intervento. A detto intervento va aggiunto anche il costo delle varianti in corso di redazione, il cui valore ad oggi non è stato definito.

L'Autorità proseguirà nell'accertamento istruttorio al fine di verificare se vi è stata la risoluzione delle criticità rilevate.

Capitolo V**a.6) Collegamento autostradale Dalmine Como Varese - Valico del Gaggiolo ed opere connesse. (1° lotto tangenziali di Como e Varese; tratta A8- A9 del collegamento autostradale)**

A seguito dell'elaborazione dei dati dell'Autorità sono state programmate le indagini sull'appalto con l'obiettivo di acquisire documenti ed informazioni con riguardo all'aumento significativo dei costi.

**Affidamento
a Contraente
Generale**

L'appalto avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'intervento autostradale in questione è stato affidato al contraente generale, ai sensi dell'art. 176 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. - mediante procedura ristretta di cui all'art. 177 - sulla base di un Progetto preliminare e allegate prescrizioni contenute nella Delibera di approvazione CIPE n. 77/2006. L'opera in questione rappresenta una parte (tratte A8-A9 e 1° lotto tangenziali CO1 - VA1) dell'intero Sistema Viabilistico Pedemontano che si compone di un asse autostradale di 67 km suddiviso in 5 tratte, le tangenziali di Como e di Varese per 20 km ed un sistema di "opere connesse" e "opere di viabilità locale", per uno sviluppo complessivo di circa 70 km.

La concessione di costruzione ed esercizio della autostrada è stata affidata dall'ANAS alla società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a., con convenzione in data 29 maggio 1990.

L'autostrada Pedemontana Lombarda è inserita nel I programma delle infrastrutture strategiche di cui alla Legge 21 Dicembre 2001 n. 443. In data 19 febbraio 2007, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1 comma 979 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) è stata costituita tra ANAS S.p.A. ed Infrastrutture Lombarde, la Società Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (CAL), alla quale sono state trasferite le funzioni e i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti ad ANAS Spa per la realizzazione dell'Autostrada Pedemontana Lombarda.

Il fabbisogno dell'iniziativa nel periodo di costruzione è finanziato per 3.183 milioni di euro da linee di credito a lungo termine, per 536 milioni di euro da capitale di rischio (di cui 22 milioni di euro versati al 31.12.2008 come da Bilancio approvato) e per 1.245 milioni di euro da contributo pubblico.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Tale disponibilità totale, è limitata nel valore pari al 35,74% ai sensi di quanto riportato al punto 12.3, del Piano Economico Finanziario allegato alla Convenzione Unica, mentre tra le condizioni d'appalto era previsto l'onere del prefinanziamento da parte del Contraente Generale per un importo non inferiore a € 390.620.905,82 (50% del prezzo a base di gara).

In data 26/08/2008 è stato stipulato il contratto, per un importo a corpo pari a € 629.664.723,77, per l'affidamento a contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione con ogni mezzo del 1° lotto della tangenziale di Como, del 1° lotto della tangenziale di Varese e della tratta A8 - A9 tra Autostrade Pedemontana Lombarda S.p.a e Pedelombarda S.c.p.a..

Conseguentemente all'approvazione del progetto definitivo, il concedente APL, in data 4 febbraio 2010, procede alla stipula del 1° Atto Aggiuntivo per l'importo di € 853.015.318,54. In data 31 ottobre 2012 viene stipulato il 2° Atto aggiuntivo di importo pari a € 901.568.819,50.

Atto aggiuntivo

Con le nuove condizioni stabilite con l'Atto aggiuntivo n. 2 si è determinata una riduzione degli oneri spettanti al G.C. pari a € 22.000.000,00, calcolati quali oneri finanziari conseguenti a quanto stabilito sul prefinanziamento. Pertanto gli oneri del concessionario restano stabiliti in € 37.132.910,39.

Nelle conclusioni delle risultanze istruttorie, sono stati evidenziati oltre all'aumento significativo dei costi, soprattutto palesi problemi di finanziabilità sottesi alla completa e tempestiva attuazione degli interventi.

L'avanzamento dei lavori è pari al 58,63% nella Tratta A, 31,61% nella Tratta CO1 e 34,40% per la Tratta VA1 per un totale del 45,52% , mentre l'importo delle riserve al 32° Sal ammontano ad € 35.948.767,93.

L'istruttoria ha evidenziato che non era stata opportunamente definita una coerente analisi dei rischi associati e una adeguata valutazione preventiva delle risorse occorrenti e disponibili per la realizzazione e gestione delle opere in attuazione dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei contratti. È evidente che le carenze finanziarie a carico del concedente APL accentuano il rischio che l'opera avviata non possa essere portata a compimento in tempi coerenti con i principi richiamati e congruenti con il programma generale attivato.

Capitolo V

Lo scostamento di alcune prescrizioni contenute negli atti di gara e quelle contenute in contratto non appare in linea con il principio di immodificabilità dell'offerta e l'invarianza delle condizioni negoziali stabilite in sede di bando.

La previsione della sospensione dei lavori in assenza di disponibilità finanziaria del concedente non solo è a scapito dell'interesse pubblico ma non consentita, tenuto, peraltro, anche conto della favorevole ricontrattazione in capo al G.C. dell'entità del prefinanziamento da erogare, oggetto di offerta in sede di gara.

**I ritardi nella
presentazione dei
progetti esecutivi**

In conclusione, l'istruttoria sulla maggior parte delle opere esaminate ha evidenziato i ritardi che si sono generati principalmente nella presentazione dei progetti esecutivi, da parte del *general contractor* ovvero dell'affidatario dell'appalto integrato, con conseguente differimento dei termini di conclusione dei lavori e notevoli incrementi dei costi a seguito delle variazioni/integrazioni al progetto definitivo.

Emerge, con evidenza, la necessità di inserire negli elaborati posti a base di gara opportune clausole che eliminino la possibilità di compensare i ritardi nella presentazione dei progetti esecutivi con i tempi di esecuzione dei lavori, con il conseguente annullamento della relativa penale. Tale circostanza deve essere anche sottratta a un'eventuale sorta di patteggiamento all'atto della stipulazione del successivo Atto Aggiuntivo, imponendo così il rispetto dei tempi contrattuali inseriti negli elaborati di gara.

In alcuni altri casi sono emerse una serie di difficoltà nella gestione dell'esecuzione da parte dell'affidatario, che hanno indotto un eccessivo rallentamento dei lavori determinato dalla complessità dell'opera da realizzarsi e dalle condizioni di esecuzione in aree altamente urbanizzate.

In tale circostanza non si è concretizzata una attenta valutazione delle condizioni preesistenti, ostacolanti il regolare svolgimento dei lavori.

Si è intravista una notevole dilazione dei tempi di ultimazione delle opere che inficia, in tal modo, ogni obiettivo di sviluppo territoriale previsto con la costruzione delle opere stesse.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

Un ulteriore elemento problematico è rappresentato dalla presunta criticità della situazione economica di alcuni appaltatori che risulta in tutta evidenza dalla inadeguata capacità di uomini e mezzi messi a disposizione nei cantieri ispezionati. Di fatto le carenze finanziarie a carico del concessionario o del *general contractor* accentuano il rischio che l'opera avviata non possa essere portata a compimento in tempi coerenti e congruenti con il programma generale attivato.

Inadeguata capacità
finanziaria del
Concessionario o del
General Contractor

Nei riscontri ispettivi sono stati rilevati, in quasi tutti gli appalti, l'aumento considerevole dell'importo contrattuale e la presenza di rilevante contenzioso che in alcuni casi supera l'importo contrattuale.

L'Autorità ha spesso ribadito che l'approdo all'immancabile contenzioso offre, tra l'altro, un eventuale salvataggio dall'offerta non pienamente ponderate in sede di appalto, o per recuperare parte del ribasso offerto, o, infine, per il riconoscimento di ulteriori e maggiori lavori che dovrebbero essere invece contemplati in varianti in corso d'opera.

Il contenzioso, ha assunto una valenza tale da essere spesso tenuto presente al momento della presentazione dell'offerta, così da conformare addirittura i comportamenti delle imprese, sempre più attente non tanto alla proposta ed alle soluzioni innovative, quanto al possibile esito positivo del successivo contenzioso, spesso arbitrare.

Si può dedurre, quindi, che nelle procedure esaminate non sia stata opportunamente definita una coerente analisi dei rischi associati e una adeguata valutazione preventiva delle risorse occorrenti e disponibili per la realizzazione e gestione delle opere in attuazione dei principi di cui all'art. 2 del Codice dei contratti.

b) Fenomeno dei ritardati pagamenti nel settore dei dispositivi medici

Nell'ambito del Piano delle Ispezioni per l'anno 2012, è stata espletata un'attività di accertamento focalizzata sui ritardati pagamenti nel settore sanitario a seguito di alcune segnalazioni, tra cui quella di Assobiomedica, che evidenziavano rilevanti anomalie e ritardi nei tempi medi di

Capitolo V

pagamento per le forniture da parte delle Aziende Sanitarie Locali, delle Aziende Ospedaliere e delle altre strutture sanitarie pubbliche.

Sulla base dei dati forniti da Assobiomedica ed espressivi dei DSO (acronimo di *'Days of Sales Outstanding'*), numero di giorni che separano la data di emissione dalla data di incasso della fattura, si è proceduto ad individuare un campione di Aziende, sufficientemente espressivo della complessiva realtà italiana, da sottoporre ad accertamento.

Pertanto, sono state estrapolate n. 14 Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, sull'intero territorio nazionale, incrociando i dati significativi del ritardo nei pagamenti con quelli indicativi del peso demografico e del conseguente presumibile rilievo economico del volume di spesa annua.

Tabella 1 - Giorni di ritardo nei pagamenti per le Aziende selezionate

Area	Azienda	Regione	Tipo Azienda	Ritardo in gg.	Bacino di utenza (popolazione servita)
Nord	ASL 12 Veneziana	Veneto	territoriale	488	863.000 (ab. Provincia)
Nord	ASL 16 Padova	Veneto	territoriale	302	934.000 (ab. Provincia)
Nord	ASL Bologna	Emilia	territoriale	371	992.000 (ab. Provincia)
Nord	ASL 2 Savonese	Liguria	territoriale	286	288.000 (ab. Provincia)
Centro	ASL 1 Massa Carrara	Toscana	territoriale	708	204.000 (ab. Provincia)
Centro	ASL Roma E	Lazio	territoriale	790	593.000 (bacino utenza)
Centro	ASL Roma C	Lazio	territoriale	521	563.000 (bacino utenza)
Centro	AS Regionale	Molise	territoriale	805	320.000 (ab. Regione)
Sud	ASL Napoli 1 Centro	Campania	territoriale	1484	1.080.000 (bacino utenza)
Sud	ASL Napoli 3 Sud	Campania	territoriale	700	1.020.000 (bacino utenza)
Sud	AO Ciccio	Calabria	ospedaliera	1137	369.000 (ab. Provincia)
Sud	ASP Reggio Calabria	Calabria	territoriale	839	567.000 (ab. Provincia)
Isole	AO Caribaldi	Sicilia	ospedaliera	930	1.090.000 (ab. Provincia)
Isole	AO Cannizzaro	Sicilia	ospedaliera	725	1.090.000 (ab. Provincia)

In dettaglio, sono state selezionate n. 4 Aziende al Nord (ubicate in Veneto, Emilia Romagna e Liguria), n. 4 Aziende al Centro (ubicate in Toscana, Lazio e Molise), n. 4 al Sud (ubicate in Campania e Calabria) e n. 2 nelle Isole (Sicilia), come riportato nella tabella 1.

L'attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture

In alcuni casi, relativi al Veneto, al Lazio ed alla Campania, sono state scelte due Aziende Sanitarie Locali per le quali - pur in situazioni analoghe della limitrofa collocazione territoriale e del simile peso demografico - i dati acquisiti evidenziavano, almeno all'apparenza, significative differenze nei ritardi di pagamento.

Per la Toscana la scelta è caduta sull'Azienda Sanitaria Locale 1 di Massa Carrara, i cui DSO risultavano anormalmente più elevati rispetto a tutte le restanti Aziende aventi sede nella Regione. Infine, sono state inserite nel campione da indagare anche alcune Aziende Ospedaliere (in particolare quelle caratterizzate in negativo nel documento riepilogativo dei DSO rilevati), al fine di valutare gli aspetti di interesse anche e soprattutto alla luce del diverso regime di finanziamento rispetto alle Aziende territoriali; infatti, se queste ultime ricevono un contributo sulla base del costo-procapite per assistito, come *'quota del Fondo Sanitario Regionale'*, e con esso devono provvedere a tutte le esigenze sanitarie della popolazione residente nell'ambito di competenza, le Aziende Ospedaliere ottengono un rimborso in funzione delle prestazioni eseguite, sulla scorta dei corrispondenti DRG, ovvero *Diagnosis Related Groups*, traducibile con la formula *Raggruppamenti omogenei di diagnosi*.

Il calcolo dei tempi medi di pagamento nei confronti dei fornitori di dispositivi medici, utilizzando come indicatore il DSO, costituisce un riferimento *'tecnicamente'* improprio, poiché esprime *"il numero di giorni che separano la data di emissione dalla data di incasso della fattura"*, e non tiene perciò in alcun conto quelli che sono i tempi procedurali legati alla indispensabile fase della liquidazione del credito vantato ed a quella successiva del pagamento¹.

¹ Secondo l'art. 4, comma 2, lett.d), del D.Lgs.n.231/2002 (*"Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali"*), se il termine per il pagamento non è stabilito nel contratto, gli interessi decorrono, automaticamente, alla scadenza di 30 giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla Legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data. L'art. 50 della L. n. 833/1978 e l'art. 6 della L.n.724/1994 (tuttora vigenti) consentono di dilazionare il pagamento delle forniture in ambito sanitario fino ad un massimo di 90 giorni. Solitamente, nei contratti di forniture delle Aziende Sanitarie il termine di pagamento è quindi fissato in 90 giorni dall'accettazione dei beni acquistati, accompagnati dalla