

ammesse dalla normativa settoriale⁵ a proseguire nell'erogazione dei servizi, sino all'inizio delle gestioni da parte degli aggiudicatari delle gare d'ambito, senza ulteriori limiti temporali⁶. In entrambi i casi esaminati, nelle due società che gestivano il servizio dei rifiuti nel 2010 (data di entrata in vigore del TU ambientale, parte IV), non sono state rinvenute le caratteristiche dell'*in house providing*, così come definite dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale; si tratta infatti di società a intero capitale pubblico, assoggettate alle norme comunitarie e nazionali vigenti in materia di affidamenti di commesse pubbliche, nonché a quelle settoriali sulla gestione dei rifiuti. Per tale motivo, si è rilevato che gli enti locali non potevano proseguire legittimamente negli affidamenti diretti in corso, bensì avrebbero dovuto procedere all'indizione di una procedura ad evidenza pubblica in conformità alla normativa settoriale.

**Astensioni
collettive nel
settore dell'igiene
ambientale**

Infine, si segnala anche l'avvio di un'indagine settoriale riguardante le astensioni collettive nel settore dell'igiene ambientale nella Regione Sicilia, riscontrate dalla Commissione e segnalate all'Autorità, nell'ambito dei rapporti di collaborazione con la Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in esecuzione del Protocollo d'intesa sottoscritto con la stessa il 29 maggio 2012. La Commissione ha segnalato di aver verificato diversi conflitti collettivi nel settore dell'igiene ambientale in Sicilia e di averli imputati al mancato pagamento degli stipendi mensili ai lavoratori da parte dei gestori dei servizi di igiene ambientale (raccolta e smaltimento rifiuti). Ha chiesto, quindi, all'Autorità di verificare quali fossero le cause di tali omessi pagamenti e, in particolare, se fossero ascrivibili a inadempimenti delle stazioni appaltanti nei confronti dei gestori (individuati e indicati dalla Commissione), consistenti nell'omesso pagamento dei canoni dovuti per l'espletamento dei suddetti servizi, verificandone in tal caso le ragioni.

⁵ L'art. 198 D. lgs. 152/2006 ammette la prosecuzione delle gestioni dei comuni in regime di privativa, nelle forme di cui all'art. 113, comma 5, TUEL, cioè mediante società: a) di capitali selezionate con gara; b) a capitale misto pubblico privato, in cui il socio privato fosse stato scelto con gara; c) "*in house*".

⁶ L'art. 204 T.U. ambientale prevedeva il termine iniziale di nove mesi dall'entrata in vigore della parte IV, per l'indizione delle prime gare d'ambito per l'affidamento della gestione integrata dei rifiuti.

Dall'attività istruttoria, avviata nei confronti dei gestori dei servizi e delle SA individuate dalla Commissione, è emerso che i mancati pagamenti degli stipendi mensili ai lavoratori del settore sono ascrivibili agli inadempimenti delle società d'ambito che sono le stazioni appaltanti dei servizi in esame, cioè al mancato pagamento da parte di queste ultime dei canoni dovuti alle aziende affidatarie dei servizi di igiene ambientale, cioè ai gestori dei servizi. Il descritto inadempimento è ascrivibile, a sua volta, al mancato pagamento, in favore delle società d'ambito/S.A., da parte dei Comuni soci delle stesse, ricadenti negli ambiti territoriali di esse, delle somme dovute a titolo di contributo alle spese per l'erogazione dei servizi in esame poste a carico sia dei comuni che degli utenti. Nel corso dell'attività istruttoria è emerso che la Regione Siciliana aveva adottato una serie di atti normativi e amministrativi finalizzati a superare le emerse criticità della gestione dei servizi in esame da parte delle società d'ambito, ormai in liquidazione. Da un lato, nel 2010 aveva approvato una riforma del sistema regionale di igiene ambientale (L.R. n. 9/2010 e s.m.i.) che, nonostante un'intensa attività amministrativa e normativa, nel 2013 non risultava pienamente attuata; infatti, solo nel 2014 sono state completate le procedure per la costituzione di 18 società previste per la gestione dei servizi (SRR) ed è stato delineato l'iter amministrativo per l'avvio del nuovo sistema di gestione dei rifiuti; infine, è stata regolamentata l'attività della fase transitoria successiva alla cessazione delle pregresse gestioni dei Consorzi e delle Società d'ambito (avvenuta in data 30 settembre 2013). Dall'altro, la Regione aveva individuato, predisposto e messo a disposizione degli enti locali coinvolti, soluzioni tecnico/amministrative che avrebbero consentito loro di attingere alle anticipazioni regionali in modo da risolvere il problema dell'omesso pagamento dei debiti pregressi rimasti insoluti, maturati dalle società d'ambito nel corso della pregressa gestione dei servizi - e per esse dai Comuni soci - e, indirettamente, anche quello del pagamento delle retribuzioni maturate dai lavoratori addetti ai servizi in esame. Ciononostante, solo 68 Comuni (corrispondenti a circa un terzo degli enti locali coinvolti) hanno presentato istanza di accesso agli strumenti tecnico-finanziari predisposti dalla regione per il ripianamento

delle passività residue, maturate per la copertura dei costi derivanti dal servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui sopra; mentre le restanti Amministrazioni comunali non hanno aderito, frequentemente a causa della mancata approvazione nei termini previsti, da parte di talune società d'ambito, degli strumenti finanziari nonché per la persistenza di una situazione di conflittualità e di contenzioso in diversi ambiti territoriali tra i comuni soci delle società d'ambito e le società stesse. La Regione Siciliana ha, infine, evidenziato che con l'ultima finanziaria ha nuovamente autorizzato la definizione di procedure di ripianamento dei debiti ed ha concesso ai comuni la possibilità di continuare ad utilizzare le risorse precedentemente stanziare e non ancora impegnate, confidando con ciò che nei mesi successivi molti altri comuni avrebbero aderito a tali procedure ed usufruito delle anticipazioni regionali.

5.4 La vigilanza sui contratti di lavori

5.4.1 Premessa generale sulle criticità riscontrate

Servizi di
ingegneria e
architettura

La vigilanza sui contratti di appalto di lavori ha riguardato tutte le tipologie di affidamenti indicate nella Tab. 1 (pag. 117). Dai dati raccolti emerge che il maggior numero di esposti pervenuti all'Autorità riguarda l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura; in questo particolare settore, infatti, si registrano criticità correlate all'innalzamento fino a euro 40.000 del limite entro il quale per i servizi e le forniture è consentito procedere mediante affidamento diretto, in deroga alla regola del confronto concorrenziale. In seguito all'esame di diversi casi segnalati, è emerso che anche per questi affidamenti resta ferma la necessità di conformarsi a criteri di rotazione, per evitare di consolidare rapporti solo con alcuni professionisti, in totale spregio del principio di concorrenza; a tal fine, sarebbe auspicabile che le SA, pur in assenza di una prescrizione di legge optino per procedure più idonee ad assicurare maggiore concorsualità, ovvero indichino nei rispettivi regolamenti per gli acquisiti in economia, criteri per assicurare la rotazione. Inoltre, in diversi casi, è stato contestato che l'affidamento di incarichi differenti ma, comunque, riferibili ad

interventi sostanzialmente unitari, aveva consentito alla stazione appaltante di restare al di sotto della soglia di importo, entro la quale è ammesso l'affidamento diretto. Il frazionamento degli incarichi - pratica tra l'altro in contrasto con l'esigenza tecnica di un'attività unitaria per la progettazione e conduzione dell'opera (direzione lavori, coordinamento della sicurezza) - può essere evitata solo considerando complessivamente il valore di tutti i servizi tecnici necessari per l'intervento; inoltre - anche al fine di soddisfare l'interesse pubblico alla qualità delle prestazioni - è necessario che l'importo a base di gara risulti congruo rispetto alle prestazioni richieste ed ai relativi costi, soprattutto in seguito all'abrogazione dei minimi tariffari. Infatti, in diversi casi, l'Autorità ha rilevato che le ragioni dei maggiori costi delle opere, del dilatarsi dei tempi di realizzazione e dell'insorgere di contenzioso, dovevano rinvenirsi proprio in carenze della progettazione.

L'esame delle tipologie di criticità segnalate consente di svolgere un'ulteriore considerazione; anche rispetto agli appalti di lavori le richieste per un intervento chiarificatore da parte dell'Autorità riguardano la corretta applicazione delle disposizioni che disciplinano la predisposizione dei bandi, lo svolgimento delle procedure di gara, la qualificazione giuridica del soggetto aggiudicatore. In quest'ultimo ambito, ad esempio si inquadra l'istruttoria avviata dall'Autorità per chiarire se i Consorzi Stradali - costituiti obbligatoriamente tra i privati per la cura di strade vicinali ad uso pubblico - in quanto enti pubblici non economici che beneficiano del contributo comunale, debbano o meno essere ricondotti tra le amministrazioni aggiudicatrici e ritenersi quindi assoggettati alla normativa sugli appalti pubblici. Altre criticità concernenti la fase di gara riguardano l'introduzione nella *lex specialis* della possibilità per gli operatori economici di presentare nell'ambito della propria offerta le cosiddette "varianti migliorative", che la SA deve valutare in applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; nella prassi, molto spesso, si tratta di vere e proprie variazioni delle prescrizioni progettuali o di estendimenti progettuali; in tal senso sarebbe necessario individuare dei limiti all'ammissibilità della varianti migliorative,

Criticità in fase di
aggiudicazione

**Criticità
ricorrenti in fase
di esecuzione
contrattuale**

escludendo ad esempio che le opere aggiuntive possono essere considerate delle migliorie.

Gran parte delle criticità evidenziate riguardano, comunque, la fase dell'esecuzione contrattuale. Così, con riferimento alle concessioni di lavori, più volte l'Autorità si è trovata a rilevare l'approvazione di una variante in corso d'opera che ha avuto l'effetto di modificare in modo sostanziale il progetto iniziale posto a base di gara; ciò in spregio dell'art. 143, co. 8 del Codice, che stabilisce nel dettaglio le situazioni che consentono di modificare il PEF per ripristinare il necessario equilibrio fra le prestazioni richieste al concessionario ed i ricavi conseguibili. Il principio enunciato dal legislatore per le concessioni di lavori - e che con il recepimento delle nuove direttive europee sarà esteso anche alle concessioni di servizi - è quello per cui i termini economici del rapporto non possono essere modificati nel corso del suo svolgimento in quanto, così facendo, verrebbe del tutto vanificato lo scopo del meccanismo concorrenziale di scelta del contraente. In molti casi, peraltro, si è dovuto riscontrare che modifiche alla convenzione finalizzate a ristabilire - per l'intervenuta ed imprevedibile esigenza di maggiori lavori - l'equilibrio economico della concessione hanno coperto anche maggiori costi sostenuti per lavori contemplati nel progetto iniziale.

Negli appalti integrati e in quelli di sola esecuzione, le criticità della fase esecutiva sono invece da ricondursi, oltre che alla carenza della progettazione, anche alla formulazione di offerte inadeguate, presentate dagli OE in sede di gara, con l'intenzione di recuperare l'eccessivo ribasso offerto attraverso varianti in corso d'opera o dando luogo a contenzioso. Sicché, sistematicamente, le SA si ritrovano a fronteggiare richieste di varianti e riserve da parte degli operatori economici, in numero tale da generare sospensioni o gravi ritardi dei lavori.

Altre problematiche affrontate con riferimento alla fase dell'esecuzione contrattuale hanno riguardato la mancata applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle disposizioni introdotte al co. 3 dell'art. 118 del Codice dal secondo decreto correttivo; l'articolo richiamato prescrive che la corresponsione dei corrispettivi dovuti all'appaltatore per le prestazioni da

questi eseguite debbano essere sospese, in caso di mancato pagamento, da parte di quest'ultimo, dei sub-appaltatori.

In altri casi, al contrario, è stata segnalata l'interruzione dei lavori e l'abbandono dei cantieri da parte degli operatori economici, in seguito alla contestazione del mancato pagamento da parte della stazione appaltante di quanto dovuto per le opere già realizzate; in tali casi gli operatori economici ricorrono all'eccezione di inadempimento, di cui all'art. 1460 del codice civile, rifiutandosi di eseguire le proprie prestazioni, in assenza dell'offerta di un contemporaneo adempimento da parte della stazione appaltante.

5.4.2 Esame delle criticità emerse nel corso dell'attività ispettiva

Le indagini ispettive svolte nel corso del 2013 si inquadrano nell'ambito della funzione di vigilanza diretta ad assicurare l'economicità di esecuzione dei contratti pubblici ai sensi dell'art. 6 co. 7 lett. c) del Codice; tale attività ha riguardato lo stato dell'arte della realizzazione di grandi opere, affidate a contraente generale o mediante appalto integrato, ed ha consentito di rilevare le criticità che in fase di esecuzione contrattuale hanno determinato l'aumento considerevole dell'importo dei lavori e l'insorgere di rilevante contenzioso.

a) Lavori di adeguamento a 4 corsie della S.S. 640 di Porto Empedocle - Itinerario Agrigento-Caltanissetta - A19 - Lotto I (Tratto dal km 9+800 al km 44+400)

Tra gli accertamenti ispettivi svolti si segnalano quelli che hanno riguardato i lavori - articolati in due lotti - di adeguamento a 4 corsie della S.S. 640 di Porto Empedocle - Itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19. L'indagine è stata avviata in quanto si tratta di opera inclusa tra le Infrastrutture Strategiche nell'ambito di applicazione della L. 443/2001 (Legge Obiettivo), che presenta delle criticità riguardanti l'aumento dei costi, il mancato rispetto del cronoprogramma e la presenza di rilevante contenzioso.

La strada SS 640 collega la città di Porto Empedocle con quella di Caltanissetta, e termina con l'innesto sull'autostrada A19 (Palermo-Catania) e il suo tracciato si snoda nelle province di Agrigento e Caltanissetta e attraversa la famosa Valle dei Templi, un'area archeologica della Sicilia caratterizzata dall'eccezionale stato di conservazione e da una serie di importanti templi dorici del periodo ellenico. I lavori inclusi nel Lotto I (tratto dal km 9+800 al km 44+400) prevedono interventi su tre gallerie artificiali, otto svincoli - di cui due di nuova costruzione e sei di adeguamento - nonché su ventuno viadotti per un totale di circa 6 km. Oltre a costituire un collegamento rapido tra i comuni attraversati e le province di Agrigento e di Caltanissetta, l'opera collega la parte sud occidentale dell'isola ad un'arteria fondamentale come quella dell'autostrada A19 Palermo-Catania.

Il finanziamento è stato concesso dalla Regione Sicilia e dal CIPE per un totale di euro 594.600.000, poi ridotto in esito alla gara. Il progetto preliminare è stato redatto nel 1999 dall'Anas, mentre il progetto definitivo è stato redatto su incarico dalla Provincia di Agrigento dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese, vincitore di gara espletata della stessa Provincia. A seguito di procedura ristretta, l'appalto è stato aggiudicato con un ribasso d'asta del 22,27293% all'ATI - CMC "Cooperativa Muratori e Cementisti" di Ravenna e CCC "Consorzio Cooperative Costruzioni" di Bologna, per l'importo contrattuale di euro 377.464.675,21. Il contratto è stato stipulato in data 09 giugno 2008, con la Società Empedocle S.c.p.a. (Società Consortile per Azioni), alla quale erano stati concessi 210 giorni per la presentazione del progetto esecutivo e 1300 giorni per l'ultimazione dei lavori. In realtà, gli elaborati progettuali sono stati consegnati dal Contraente Generale solo in data 27 novembre 2008, e quindi con 46 gg. di ritardo rispetto a quelli previsti contrattualmente; inoltre, secondo la prassi per cui il ritardo nella consegna degli elaborati del progetto esecutivo da parte dell'appaltatore è compensata con la riduzione dei tempi contrattuali previsti per l'esecuzione dell'opera, in occasione della stipula del I Atto Aggiuntivo del 27 luglio 2009 è stata prevista la riduzione dei tempi di realizzazione dell'opera da 1300 gg a 1260 gg.

Nel corso della progettazione esecutiva, in ragione delle risultanze delle campagne di indagini geognostiche integrative, sono state introdotte dal GC alcune varianti e modifiche tecniche. Un'errata valutazione di RFI sulle caratteristiche strutturali di una delle gallerie interessata dai lavori, ha determinato l'introduzione di variazioni nella protezione della stessa galleria, con conseguente aumento dei lavori.

Nel corso dei lavori è stata redatta una perizia di variante proposta dal GC, in quanto, su richiesta della Prefettura di Agrigento, è stato interdetto l'uso di un numero elevato dei siti di cava e di deposito originariamente considerati nel progetto esecutivo; inoltre, maggiori oneri si sono resi necessari per l'esecuzione di scavi e saggi per la tenuta della documentazione e la conservazione di reperti ed evidenze archeologiche emerse durante l'esecuzione dei lavori. Ulteriori adeguamenti si sono resi necessari per interferenze con enti e/o gestori, per la necessità di procedere alla bonifica di maggiori quantitativi di materiale proveniente dai rilevati esistenti, ed infine, per un intervento di placcaggio di un costone roccioso. Come evidenziato nella seguente tabella riepilogativa l'importo finale complessivo riconosciuto al GC è di euro 438.512.705,72 con un aumento rispetto all'importo di aggiudicazione pari ad euro 47.621.158,15 (Tab. 5).

Tab. 5 Riepilogo importi

Progettazione	Definitiva	Esecutiva	Variante	Differenza Totale
Lavori Principali	€ 329.979.216,05	€ 341.863.374,88	€ 373.435.849,19	12,71%
Lavori a misura (interf. e archeolog.)			€ 8.710.299,19	
Prove di laboratorio	€ 4.000.000,00	€ 4.144.059,48	€ 6.741.569,47	66,16%
Totale ulteriori prestazioni affidate al GC	€ 25.150.000,00	€ 21.744.245,37	€ 23.758.510,90	-6,40%
Oneri della Sicurezza	€ 14.335.459,16	€ 14.851.748,87	€ 16.601.744,41	15,26%
Oneri del Contraente Generale	€ 8.000.000,00	€ 8.288.118,97	€ 9.264.732,56	15,26%
Totale importo complessivo affidato al GC	€ 377.464.675,21	€ 390.891.547,57	€ 438.512.705,72	15,62%

Per effetto di diverse proroghe del termine di consegna - una prima di 51 gg. ed una ulteriore di 80 gg. - il termine finale di conclusione dei lavori è slittato al 27 ottobre 2012; in seguito, per effetto dell'approvazione di una perizia di variante per la quale sono stati concessi altri 182 gg., il termine di consegna è stato posticipato al 27 aprile 2013. Anche il predetto termine non è stato rispettato ed in seguito è persistita l'incertezza sui tempi di ultimazione.

Nel corso dei lavori, il Contraente Generale ha iscritto numerose riserve sugli atti contabili. Al riguardo, è stato rilevato che le più rilevanti sono correlate ad una contestazione del Contraente Generale nei confronti dell'Anas; in particolare, la contestazione attiene all'operato dell'R.T.I. che ha redatto il progetto definitivo; infatti, numerose aree incluse tra quelle oggetto di lavorazione avevano destinazione urbanistica diversa da quella reale, mentre altre aree che dovevano essere interessate dai lavori non sono state inserite nella progettazione. Ne è conseguita l'interruzione delle attività lavorative ed il riconoscimento di un fermo tecnico di 428 giorni, utilizzati dallo stesso GC per la rimozione dei predetti impedimenti. Al riguardo, è stato rilevato che il CG aveva l'obbligo contrattuale di verificare la progettazione definitiva già elaborata nonché l'onere di verificare e predisporre un motivato aggiornamento della stessa nell'ambito della progettazione esecutiva; pertanto, occorre accertarne eventuali responsabilità rispetto alla redazione del Piano Particellare. Inoltre, è stato rilevato che sebbene le carenze del progetto definitivo e del piano particellare dovessero porsi a carico del Contraente Generale secondo le previsioni del capitolato speciale, in sede di sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, l'Anas ha rinunciato a qualsiasi pretesa per i ritardi nella progettazione esecutiva nei riguardi del CG, a fronte della rinuncia di quest'ultimo ad eventuali contestazioni o pretese economiche.

Sempre con riferimento alle riserve ed al contenzioso, è stato constatato che la Commissione per la predisposizione della proposta di accordo bonario ex art. 240 del Codice - nonostante si sia costituita in data 13 settembre 2011 - si è espressa solo in data 06 giugno 2013 e quindi quasi due anni dopo dal

suo insediamento; ciò, in violazione del co. 5 del già richiamato art. 240, che prevede un termine di novanta giorni dalla costituzione della commissione.

b) Autostrada Pedemontana Lombarda - Lotto II

Nel piano delle ispezioni per il 2013 è stata inclusa l'attività contrattuale della Società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. (in seguito APL) di Milano. APL è una società concessionaria designata da Anas che ha individuato altresì, quale soggetto deputato al ruolo di Concedente, la Società Concessioni Autostradali Lombarde SpA (in seguito CAL); CAL è formata da Anas medesima e da Infrastrutture Lombarde SpA (ILSPA), quest'ultima partecipata interamente dalla Regione Lombardia.

L'opera viaria si snoda a mo' di linea di gronda della zona prealpina, a nord di Milano ed è concepita dal punto di vista progettuale e contrattuale in due parti: la prima, anche detta tratta A o prima parte, va dal raccordo di Olona sull'A6, fino allo svincolo di Lomazzo sulla A4; una seconda parte costituita da Tratta B1, Tratta B2, Tratta C, Tratta D, e due svincoli rispettivamente di Varese e di Como; l'accertamento ispettivo ha riguardato la Tratta B1, essendo la tratta A stata oggetto di una precedente visita ispettiva, in attuazione del Piano del 2012.

Per la realizzazione dell'opera APL ha beneficiato di un contributo pubblico ai sensi della legge n. 443 del 2001 (delibera CIPE n.121 del 2001); ha, quindi, espletato due distinte procedure: con una prima, ha affidato la tratta A, in corso di avanzata realizzazione, a mezzo dell'istituto del Contraente Generale; con una distinta procedura di evidenza pubblica, ha affidato la seconda parte, che è ugualmente in corso di realizzazione, limitatamente allo svincolo di Lomazzo e alla progettazione definitiva ed esecutiva, mediante appalto integrato. I due interventi sono legati, oltre che dalla continuità fisica in Lomazzo, dal Piano Economico e Finanziario, unico per tutta l'opera viaria.

L'aggiudicazione dell'appalto integrato ha avuto luogo in data 28 luglio 2011 a favore del R.T.I. con mandataria Strabag AG e mandanti Grandi Lavori Fincosit S.p.A., Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A. e Adanti S.p.A. ("ATI Strabag"). Tale aggiudicazione è stata tuttavia oggetto

di una recente sentenza del TAR Lombardia, che ha riconosciuto al secondo classificato, Consorzio Pedelombarda 2, con mandataria Impregilo s.p.a, il risarcimento per equivalente in quanto da considerare secondo il TAR migliore classificata nell'ordinamento delle offerte.

All'esito dell'istruttoria sono emersi i seguenti tre profili che meritano approfondimenti. Un primo, risiede nelle incertezze sui costi e sui tempi dell'aggiornamento del Piano Economico e Finanziario dell'intervento e del conseguente *arranging* finanziario, data la crisi economica subentrata all'appalto. Occorrerebbe l'accensione di linee di credito per eseguire la Seconda Parte nonché per completare la prima tratta, ponendo questa in condizioni di produrre da subito un flusso di cassa e quindi favorire l'ottenimento del *closing* finanziario della concessione. Non può, comunque, disconoscersi che le modifiche all'erogazione finanziaria del contributo pubblico (anticipo dal secondo contratto al primo), sono da attribuire in definitiva alla crisi finanziaria in atto, che non ha consentito ad APL di reperire nei tempi ipotizzati la provvista posta a suo carico secondo la concessione.

Il secondo punto è rappresentato dall'incertezza che ha gravato sull'aggiudicazione ed i possibili effetti sotto il profilo dell'indennizzo al secondo classificato reintegrato, come detto, nell'aggiudicazione.

Il terzo aspetto, è invece rinvenibile nello "spezzettamento" della esecuzione della seconda parte, posta in essere per fini ragionevoli (avviare l'esecuzione dell'opera) e necessitati (attendere di volta in volta la copertura finanziaria), tuttavia dagli esiti incerti. Infatti, non può essere escluso il carattere vessatorio della clausola che lega le sorti dell'esecuzione a quelle della provvista finanziaria, qualora i tempi dell'*arranging* finanziario si dilatino eccessivamente e in modo non controllabile per il concessionario, finanche a paventarsi l'ipotesi dell'incompiutezza dell'opera progettata. In disparte l'incertezza sui tempi di esecuzione dell'opera, il vantaggio dell'operazione rimarcato da APL, cioè di avviare l'esecuzione dell'opera senza disporre di un'ampia copertura dei finanziamenti, potrebbe rivelarsi solo apparente sotto il profilo dei risarcimenti all'esecutore del secondo lotto, laddove questi, in caso di

ritardi eccessivi dei finanziamenti, si vedrebbe comunque legittimato a intraprendere un'azione risarcitoria nonostante le modifiche consensuali introdotte nel contratto.

In conclusione, alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha disposto di proseguire il monitoraggio del procedimento di realizzazione della seconda parte dell'opera, richiedendo di fornire un quadro aggiornato del Piano economico e finanziario (unico), la rimodulazione dei costi e fonti di finanziamento e l'indicazione delle connesse problematiche di approvvigionamento e dei tempi previsti. Inoltre, si è richiesto un aggiornamento sullo stato di esecuzione delle opere, dell'iter di approvazione presso il CIPE, del contenzioso in corso d'opera conseguente all'iscrizione da parte dell'appaltatore di numerose riserve sugli atti contabili (accordi bonari o altre modalità di risoluzione) e di quello instaurato innanzi al giudice amministrativo.

c) Autostrada Pedemontana Lombarda - Lotto I (tangenziali di Como e Varese tratta A8-A9 del collegamento autostradale)

Al contempo, nel corso del 2013, in ragione delle criticità emerse all'esito dell'attività ispettiva svolta nel 2012 è proseguito anche il monitoraggio sull'avanzamento dei lavori relativi al I lotto.

L'esame della documentazione integrativa, inviata dalle parti a sostegno delle proprie controdeduzioni, ha confermato che il notevole aumento dei costi è dipeso dal fatto che il progetto preliminare - redatto nel 2004 - posto a base di gara prevedeva scelte progettuali inattuali in relazione ai vincoli ambientali e alle normative tecniche vigenti al momento della redazione del progetto definitivo; peraltro, la carenza progettuale è stata confermata anche dalle risultanze della campagna di indagini geognostiche, che si è ritenuto di eseguire solo in fase di elaborazione del definitivo.

Altra criticità è stata rinvenuta nel mancato recepimento negli elaborati posti a base di gara di tutte le prescrizioni approvate dal CIPE nella deliberazione n. 77 del 26 marzo 2006, la cui valutazione economica non è stata, pertanto, inclusa nel progetto preliminare, ma rinviata al momento della stipula del contratto. In ragione delle descritte circostanze, con la

progettazione definitiva si è registrato un aumento economico tale da compensare totalmente il ribasso ottenuto in sede di gara. Al contrario, sarebbe stato necessario che già in fase di aggiudicazione dei lavori tutti i dettagli - sia di carattere tecnico che economico - dell'opera da realizzare fossero fissati, per consentire una più certa determinazione della tempistica dell'esecuzione e garantire la *par condicio* degli operatori potenzialmente interessati a formulare un'offerta. Peraltro, può anche ipotizzarsi che se il progetto definitivo fosse stato acquisito dall'amministrazione corrispondendo all'aggiudicatario i soli oneri della progettazione, per essere posto di nuovo a base di gara, la stazione appaltante avrebbe potuto conseguire con il ribasso ottenuto, un risparmio complessivo.

Anche in seguito alla sottoscrizione del contratto, attraverso accordi ratificati nell'Atto aggiuntivo n. 2, sono state modificate alcune condizioni che dovevano ritenersi definite con la presentazione dell'offerta in gara; si tratta della clausola con la quale è stata prevista una rilevante riduzione del prefinanziamento dei lavori a carico del CG; al riguardo, è stata evidenziata - da parte del CG - l'insorgenza di situazioni che, intervenendo dopo la procedura di gara, successivamente alla conclusione del contratto e prima della sua attuazione, hanno mutato il contesto in cui il contratto si svolge, alterandone l'equilibrio sinallagmatico. La grave crisi complessiva dei mercati finanziari e le conseguenti ricadute sull'accesso al credito avrebbero comportato conseguenze imprevedibili sulla possibilità per il concessionario di reperire i finanziamenti necessari alla realizzazione dell'opera, come previsti nel Piano Economico Finanziario approvato, determinando l'impossibilità di procedere all'attivazione del prefinanziamento nei tempi e con i contenuti offerti in gara e previsti nel contratto. Resta fermo, però, che proprio la quota di finanziamento offerta aveva costituito elemento di valutazione in sede di gara, contribuendo alla conseguente aggiudicazione.

Tra le previsioni contrattuali - introdotte con atto aggiuntivo - che hanno determinato un'alterazione delle condizioni di aggiudicazione, vi è anche quella che consente la sospensione dei lavori per la carenza di risorse economiche da parte della concedente APL; le carenze finanziarie del

concessionario rese evidenti dalla formulazione della clausola contrattuale *de qua* e la riduzione degli oneri di prefinanziamento in capo al GC accentuano il rischio che l'opera avviata non possa essere portata a compimento in tempi accettabili; è di tutta evidenza, dunque, che la valutazione preventiva delle risorse occorrenti e di quelle disponibili per la realizzazione e gestione delle opere si è rivelata inadeguata, al pari dell'analisi dei rischi associati. Anche lo stato dei lavori eseguiti è tale da far ritenere che il termine contrattuale di ultimazione dei lavori non possa essere rispettato.

L'Autorità ritiene, pertanto, improcrastinabile un intervento da parte di APL e di CAL finalizzato al tempestivo compimento dell'opera e al buon esito della fase realizzativa; in particolare, anche ai fini dell'applicazione di eventuali penali previste dalla Convenzione a carico del CG, occorre un attento monitoraggio in ordine all'effettivo reperimento da parte di quest'ultimo delle risorse finanziarie necessarie per l'esecuzione delle prestazioni, nel rispetto della tempistica programmata.

5.4.3 Focus tematici ed indagini settoriali in tema di affidamenti a Contraente Generale

a) Indagine nell'ambito degli affidamenti a contraente generale. Studio del fenomeno del contenzioso durante la fase di esecuzione dei lavori.

L'indagine ha riguardato i seguenti interventi:

1. Autostrada Salerno-Reggio Calabria - Macrolotto 5: Lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1° CNR 80 tra i Km 393+500 (svincolo di Gioia Tauro escluso) al Km 423+300 (svincolo di Scilla escluso), affidato da Anas S.p.A. alla società Salerno-Reggio Calabria s.c.p.a.;
2. Affidamento a Contraente Generale, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. f) della L. 443/2001, nonché art. 9 del D.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione e direzione dei lavori di esecuzione della nuova linea C della Metropolitana di Roma, con sistema di automazione integrale su ferro senza macchinista

a bordo - tracciato fondamentale da T2 a T7 (Clodio/Mazzini - Monte Compatri/Pantano) e Deposito-officina Graniti, affidato da Roma Metropolitane s.r.l. alla società Metro C S.c.p.a.;

3. Sistema di viabilità "Asse Viario Marche - Umbria e quadrilatero di penetrazione". Maxi lotto 1 - Lavori di completamento della direttrice SS 77 "Val di Chienti" Civitanova Marche - Foligno tramite realizzazione del tratto Collesentino II - Foligno e degli interventi di completamento. Sublotto 2.1. "S.S. 77 tratto Valmenotre - galleria Muccia (esclusa)" affidato da Quadrilatero Marche Umbria S.p.A. alla società Val di Chienti S.c.p.a.

L'analisi delle riserve iscritte dai diversi CG in relazione agli interventi oggetto di indagine ha messo in evidenza come le richieste più consistenti attengano ai maggiori oneri connessi a slittamenti temporali nell'attività di progettazione e/o esecuzione dovuti a eventi non imputabili al CG medesimo.

Riguardo agli slittamenti temporali, le previsioni del CSA di alcuni degli interventi in questione sembrano voler limitare il riconoscimento di maggiori oneri per andamento anomalo dei lavori e/o delle attività di progettazione. In particolare, è stata esclusa talvolta esplicitamente la possibilità di riconoscere rimborsi, indennizzi o risarcimenti in caso di frazionamento delle attività oggetto di affidamento e di slittamenti temporali dei termini contrattualmente previsti.

Per quanto concerne le cause che hanno determinato ostacoli al programmato andamento dei lavori, le stesse sono prevalentemente ascrivibili a:

- tutela ambientale (es. verifica di ottemperanza);
- indagini archeologiche (es. prescrizioni soprintendenza, sospensioni dei lavori dovute a rinvenimenti e indagini archeologici);
- sorpresa geologica;
- interferenze con sotto-servizi (collettori, servizi energetici, ecc.);
- introduzione nuove disposizioni normative (es. SISTRI, nuove norme in materia di costruzioni);

- mancate deroghe (es. utilizzazione esplosivi notturni, effettuazione turni di lavoro continuativi all'aperto).

Le prime quattro circostanze evidenziate sono quelle che più frequentemente e in misura più rilevante determinano le richieste di maggiori oneri.

Trattasi di cause non propriamente tecniche ma per lo più attinenti a carenze nella fase di indagine e di acquisizione di autorizzazioni, pareri, intese con i gestori dei pubblici servizi.

Le previsioni contrattuali degli interventi oggetto di indagine hanno cercato di limitare il riconoscimento di maggiori oneri al CG per le suddette cause, escludendo ad esempio la possibilità di riconoscere compensi per mancanza, inesattezza e/o incompletezza delle indagini svolte per la definizione di qualsiasi livello progettuale, compreso quello di competenza della SA; oppure, stabilendo l'obbligo per il CG di risolvere, con oneri a propri carico, anche le interferenze con sotto-servizi non censiti in fase di progetto.

Tali previsioni, tuttavia, non sembrano ad oggi aver avuto significativi effetti concreti, almeno per quanto attiene l'iscrizione di riserve; sarà da valutare con ulteriore esame se e in quale misura saranno tenute in conto nella definizione del contenzioso.

Poco efficaci apparrebbero anche le clausole contrattuali che impongono al soggetto aggiudicatario l'accettazione del progetto definitivo in gara, atteso il fatto che le criticità riscontrate in genere non attengono a vere e proprie carenze progettuali ma a carenze dell'iter di acquisizione di pareri e autorizzazioni.

Ciò richiama l'attenzione sull'importanza rivestita dalla conferenza di servizi per l'approvazione del progetto definitivo che costituisce la sede per eccellenza per l'acquisizione di pareri e autorizzazioni da parte dei soggetti competenti al loro rilascio, nonché per la risoluzione delle interferenze con pubblici servizi.

In definitiva, quanto rilevato in merito al contenzioso in corso d'opera per gli affidamenti a CG sembra inficiare il principio ispiratore di tale tipologia di appalto pubblico, con la quale è rimessa ad un soggetto particolarmente