

qualificato un'obbligazione di risultato ("realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara") che in qualche modo richiama il "rischio di costruzione" del concessionario, sebbene gli oneri in capo ai due soggetti non siano sovrapponibili.

La definizione di affidamento a CG sembra, infatti, demandare a un obbligo di realizzazione dell'intervento da consegnare all'amministrazione "chiavi in mano" che prescinde da eventuali criticità sorte in corso d'opera ("con qualsiasi mezzo"), anche se le stesse possono ostacolare e/o rallentare l'esecuzione dei lavori. Ciò in virtù della considerazione che il soggetto aggiudicatario dovrebbe essere in grado con la sua organizzazione e le sue capacità imprenditoriali di far fronte alle criticità sopraggiunte limitandone gli effetti.

Concretamente, invece, la gestione del contenzioso con il CG sembra andare in direzione diametralmente opposta, avvicinandosi di più a quella dell'appaltatore ordinario, tenuto ad eseguire l'opera secondo le indicazioni della SA senza alcun margine di autonomia e, quindi, senza alcun rischio.

Per l'intervento relativo al Sublotto 2.1 della SS 77 "Val di Chienti" si rileva, inoltre, come le attività finalizzate alla definizione delle riserve iscritte durante la fase di esecuzione dei lavori siano state avviate dalla SA con notevole ritardo rispetto alle disposizioni normative in materia.

E' emersa, pertanto, l'esigenza di attività tempestive dei soggetti responsabili per evitare lo sviluppo del contenzioso nonché la necessità del rispetto dei termini previsti dalle norme per l'attivazione delle procedure di soluzione del contenzioso medesimo, che non possono prescindere da un'attenta valutazione delle fondatezza e ammissibilità delle riserve alla luce delle clausole di capitolato.

Il Consiglio dell'Autorità, esaminato quanto rappresentato dalla Direzione, ha richiesto ulteriori approfondimenti su tutta la casistica degli affidamenti a contraente generale e un confronto con gli appalti di importo analogo, con particolare riferimento alla tipologia del contenzioso.

b) Monitoraggio delle opere di compensazione nell'ambito di grandi opere infrastrutturali di trasporto di preminente interesse nazionale di cui alla legge n. 443 del 2001 (Appendice A5).

Nel corso del 2013, è stata effettuata un'indagine esplorativa delle opere di compensazione nell'ambito degli appalti nel settore delle Grandi Infrastrutture Trasporti affidate a GC, già finanziate ed in corso di esecuzione (artt. 161 e seg. del Codice).

Il risultato che si è ipotizzato è quello di individuare le criticità più indicative nell'applicazione della normativa di riferimento comunitaria e nazionale e nell'utilizzo delle risorse pubbliche; rilevare l'andamento degli interventi compensativi nelle grandi opere infrastrutturali che presentino criticità in fase di attivazione o attuazione; proporre eventuali azioni correttive per la realizzazione degli interventi ed eventuale implementazione delle norme correlate.

L'attività svolta ha seguito un programma d'azione consistente nella ricostruzione puntuale dello stato di attivazione ed esecuzione di infrastrutture strategiche - il cui progetto definitivo risulti già approvato dal CIPE e nelle rilevazione dell'andamento degli interventi e verifica del comportamento della SA e degli esecutori.

Attraverso le informazioni acquisite dai vari RUP è stato possibile ricostruire l'andamento degli interventi, la loro tipologia e gli importi di esecuzione.

Le compensazioni rappresentano azioni dirette a riparare, risanare, o sostituire risorse naturali e servizi naturali danneggiati; la misura di compensazione è un intervento di ripristino ambientale per compensare la perdita di valore ambientale causata dalla realizzazione di opere in un'altra area più o meno vicina alla prima.

Le misure di mitigazione vengono intese generalmente come accorgimenti atti a ridurre o annullare effetti negativi o dannosi nell'ambiente dovuti alla presenza di un processo sull'ambiente circostante (es. misure di riduzione delle pressioni ambientali quali rumori o emissioni da traffico).

Alcune ricerche svolte in questo ambito⁷ hanno messo in evidenza come tale approccio porti all'aumento del costo di costruzione dell'opera dell'ordine del 15% e oltre. Dagli studi sui costi delle infrastrutture ferroviarie e stradali in Italia emerge il forte peso giocato dagli oneri di compensazione territoriale, necessari a consentire l'inserimento e l'accettazione dell'opera nel contesto ambientale da parte dei soggetti pubblici interessati alla realizzazione (Regioni, Province, Comuni) che subordinano la loro approvazione all'accettazione da parte del proponente di opere aggiuntive/compensative. Le suddette richieste comportano sia un allungamento dei tempi di approvazione che un incremento dei costi, (nel documento si fa l'esempio di quanto avvenuto con l'AV dove le compensazioni rappresentano il +25/35% dei costi).

La vigilanza sulle attività di affidamento e sulla successiva realizzazione delle infrastrutture strategiche e opere compensative è affidata alla Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (STM), istituita, ex art. 2 del D.lgs. 190/2002, di attuazione della citata L. 443/2001, con D.M. del 10/02/03, il quale le affida tra l'altro: la costituzione e gestione della banca-dati dei progetti; il monitoraggio dell'avanzamento delle attività progettuali; il monitoraggio delle attività di realizzazione delle opere; il supporto delle attività dei Commissari straordinari e al CIPE; eventualmente in collaborazione con le regioni, le province autonome e gli altri enti interessati.

1) Normativa di riferimento

L'art. 165, co. 3, del Codice prevede che il progetto preliminare delle infrastrutture strategiche debba contenere il limite di spesa, comunque non superiore al cinque per cento dell'intero costo dell'opera, per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale strettamente correlate alla funzionalità dell'opera.

Con il D.L. 70/2011 il limite di spesa, è stato ridotto al due per cento in cui rientrano anche gli oneri di mitigazione di impatto ambientale individuati

⁷ "Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte, soluzioni", Rapporto elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti.

nell'ambito della procedura di Valutazione impatto ambientale (VIA). Per la norma tali compensazioni devono essere "connesse alla funzionalità dell'opera e comprendere le misure di mitigazione ambientale". In ogni caso queste norme valgono solo per i progetti preliminari nuovi, messi a punto dal 13 luglio 2011.

Le misure compensative sono disciplinate anche nel Codice dell'ambiente nel quale si prevede che la VIA sia espletata sulla base di un progetto definitivo accompagnato dallo Studio di impatto ambientale (SIA). Nel Titolo III del Codice, l'art. 22 descrive i contenuti del SIA che, tra l'altro, deve sviluppare "una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi rilevanti". Il richiamo normativo di carattere generale è ripreso anche nell'allegato VII del Titolo III del Codice stesso, insieme a un dispositivo sulle misure di mitigazione e compensazione da prevedere in caso di impatto su elementi culturali e paesaggistici eventualmente presenti. Tuttavia, la generalità della norma potrebbe prestarsi a varie interpretazioni lasciando indeterminata la valutazione dell'efficienza dell'azione compensativa prescritta durante la procedura di VIA.

2) Criticità più indicative nell'applicazione della normativa.

Dall'analisi delle informazioni acquisite (cfr. Appendice A5) recante la rappresentazione degli interventi selezionati in quanto in fase di realizzazione o completati, emerge la ragguardevole rilevanza economica degli investimenti devoluti alle realizzazioni delle compensazioni. L'esperienza effettuata ha evidenziato, altresì, la complessità degli interventi compensativi e la carenza di informazioni organiche sulle attività inerenti la realizzazione di dette opere. In conclusione, si prospetta la necessità di implementare il sistema di monitoraggio attraverso una banca dati che rappresenti l'opera strategica, le percentuali delle opere di compensazione/mitigazione stabilite in relazione all'importo dell'opera principale, lo stato di avanzamento degli interventi, le fasi di controllo, la collaudabilità degli stessi. È da richiamare l'importanza derivante dal

controllo delle risorse destinate alle opere di compensazione, e il modo in cui queste vengono utilizzate.

5.4.4 Rassegna dei procedimenti istruttori più significativi

a) Lavori di realizzazione Nuovo Centro Congressi EUR

L'Autorità nel 2013 ha completato l'indagine relativa ai lavori di realizzazione del Nuovo Centro Congressi EUR di Roma.

EUR S.p.A. ha bandito, nel periodo tra il 1998 ed il 2000, un concorso internazionale di architettura per la progettazione preliminare del Nuovo Centro Congressi, aggiudicato al progetto elaborato dall'arch. M. Fuksas. Nel 2001 ha, quindi, pubblicato il bando di gara per la progettazione, realizzazione e gestione del Nuovo Centro Congressi; tale gara è stata aggiudicata nel 2002 alla Centro Congressi Italia S.p.A. (CCI S.p.A.) ed il relativo contratto di concessione trentennale è stato stipulato nel giugno 2003. Successivamente il concessionario, in sede di progetto definitivo, ha rivalutato l'importo dei lavori in relazione alle prescrizioni imposte in sede di validazione ed in sede di approvazione da parte delle amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, con previsione di un aumento dei costi da euro 200 milioni ad euro 250 milioni. E' seguita una richiesta di riequilibrio del piano economico finanziario non accolta da EUR S.p.A. Nel dicembre 2005 e con successivo lodo arbitrale del 12 maggio 2006, le parti hanno risolto consensualmente il contratto ed il progetto definitivo (elaborato dal concessionario) è stato acquisito da EUR S.p.A. Nel 2006 il Comune di Roma ha consentito ad EUR S.p.A. di realizzare l'opera con modalità differenti dalla concessione di costruzione e gestione. La società ha, dunque, predisposto un piano economico finanziario che prevedeva, in particolare, la costituzione di una società mista per la gestione del sistema congressuale (con partecipazione del 60% di EUR S.p.A. e del 40% del socio privato da scegliere con gara); nel contempo ha deciso di affidare la realizzazione dell'opera mediante appalto di sola costruzione, sulla base del progetto definitivo acquisito a seguito della risoluzione del contratto di concessione con la CCI S.p.A. Il Comune di Roma, in sede di assegnazione di apposito finanziamento, ha richiesto il rispetto del termine del 15 marzo

2007 per la pubblicazione del relativo bando. Nel 2006 è stata, dunque, affidata all'arch. M. Fuksas la redazione del progetto esecutivo dell'opera, che è stato consegnato nel gennaio 2007 ed approvato il 14 marzo 2007 dal C.d.A. di EUR S.p.A..

Nel frattempo la Società, stante l'esito negativo della procedura bandita per l'individuazione del soggetto gestore, ha rinunciato a tale possibilità e, nel dicembre 2006, ha costituito una *newco*, la Eur Congressi s.r.l. (interamente posseduta da EUR S.p.A.) per la gestione del Nuovo Centro Congressi, società operativa dal 2008.

Il bando di gara relativo alla licitazione privata per l'affidamento dei lavori è stato pubblicato nella G.U.C.E. in data 17 marzo 2007 e nella G.U.R.I. in data 26 marzo 2007, prevedendo un importo a base d'asta di euro 277.476.869,34, di cui euro 272.176.818,59 per lavori ed euro 5.300.050,75 per oneri di sicurezza, e quale criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'appalto è stato aggiudicato alla Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. per euro 221.544.010,50, di cui € 5.300.050,75 per oneri di sicurezza, oltre IVA.

In data 28 gennaio 2008 è stato stipulato il contratto di appalto, con il quale la durata dei lavori è stata stabilita in giorni 1035 naturali e consecutivi a decorrere dalla consegna dei lavori. In data 1 febbraio 2008 il direttore dei lavori ha proceduto alla consegna, per cui il termine ultimo per la conclusione di lavori è stato stabilito al 2 dicembre 2010. Il contratto ha previsto anche dei termini intermedi per l'esecuzione (c.d. "*milestone*").

La realizzazione dell'opera è stata caratterizzata dall'introduzione di numerose modifiche, che hanno trovato definizione nelle perizie di varianti (ad oggi ben dieci), richiamate sinteticamente nella successiva Tab. 6.

Le ripetute varianti, oltre a determinare di per sé un incremento di spesa, hanno anche costituito il presupposto per la formulazione di riserve, con le quali l'Impresa ha richiesto il riconoscimento di maggiori oneri per andamento anomalo dei lavori. In data 14 marzo 2011 è stato sottoscritto un accordo bonario per la somma di euro 19.650.967,50 (comprensivi di rivalutazione monetaria e interessi e al netto di IVA), con riferimento a maggiori oneri registrati a tutto il 31 marzo 2010.

Tab. 6 Riepilogo delle varianti

Varianti	Data di approvaz. EUR S.p.A.	Importo aggiuntivo	Somme riconosciute all'impresa	Importo contratto	Temp. esec.	Data ultimaz.	Catalogazione varianti ex art.132, D.lgs. 163/2006 operata dalla SA
Contratto originario	Consegna 1.02.2008	-		221.544.010	1035	2.12.2010	-
1	15.04.2008	- 105.580	52.790	221.491.220	1035	2.12.2010	art.132, co.3, II periodo D.lgs. 163/06 e art.11, D.M. n.145/00
2	20.01.2009	8.530.475	-	230.021.696	1186	2.05.2011	art.132, co.1, lett. b) e lett. d) e 132, co.3, II per. D.lgs. 163/06
3	20.11.2009	- 18.013	9006	230.012.689	1368	31.10.2011	art.132, co.3, II periodo D.lgs. 163/06 e art.11, D.M. n.145/00
4	10.03.2011	175.118	-	230.187.807	1368	31.10.2011	art.132, co.3, II per. D.lgs. n.163/06
5	10.03.2011	-	-	230.187.807	1565	15.05.2012*	art.132, comma 1, lett. b), D.lgs. n.163/06
6	10.03.2011	- 6.050	3.025	230.184.782	1565	15.05.2012*	art.132, co.3, II periodo D.lgs. 163/06 e art.11, D.M. n.145/00
7	04.08.2011	4.900.111	-	235.084.894	1734	31.10.2012*	art.132, comma 1, lett. b), D.lgs. n.163/06
8	16.12.2011	20.242.971	-	255.327.865	1826	31.01.2013*	art.132, comma 1, lett. b), D.lgs. n.163/06
9	03.08.2012	- 693.092	-	254.634.773	1885	31.03.2013*	art.132, co.3, II periodo D.lgs. n.163/06 (e rettifica in diminuzione precedente computo metrico est.)
10	07.08.2013	1.524.977	-	256.159.750	2250	31.03.2014*	art.132, comma 1, lett. a) e b), D.lgs. n.163/06

* Termine di esecuzione dei lavori non sospesi in attesa del permesso di costruire o subordinati al collegamento con la nuova centrale di Tri-generazione di quartiere.

Le riserve avanzate dall'appaltatore con riferimento al SAL n.33 (a tutto il 30 settembre 2013) hanno raggiunto un importo complessivo di euro 188.157.745,91; parte di queste sono state oggetto del primo accordo

bonario per un importo di euro 56.365.269,67, per cui la richiesta ancora avanzata dall'appaltatore è di euro 131.792.476,24.

I lavori eseguiti a tutto il 30 settembre 2013 (SAL n.33) ammontano ad euro 184.756.231,30.

L'Autorità si è interessata sin dal 2008 al Nuovo Centro Congressi EUR, in corso di realizzazione a cura dell'azienda pubblica EUR S.p.A..

Con una prima delibera (n. 12/2008) si è espressa sulla procedura di affidamento dell'incarico di collaudo; con una seconda delibera (n. 70/2010), ha esaminato questioni afferenti il servizio di *Construction Management* per l'assistenza al DL (per il quale il Consiglio di amministrazione di Eur S.p.A. ha deliberato in data 7 giugno 2010 di prendere atto della caducazione, a seguito di sentenza del TAR Lazio).

Con una terza delibera (n. 63 del 22 giugno 2011), l'Autorità ha formulato una serie di rilievi relativamente alla fase di esecuzione dei lavori.

Successivamente ha effettuato un'attività di monitoraggio dell'opera, che ha contemplato ispezioni sul cantiere e l'acquisizione di informazioni e documentazione dalla SA e da Roma Capitale (Direzione Attuazione degli Strumenti Urbanistici - U.O. Permessi di Costruire).

In esito a tale attività, sono state evidenziate criticità nella realizzazione dell'intervento, riconducibili a carenze e inadeguate rappresentazioni dello stato di fatto del progetto esecutivo, che si sarebbero potute evitare con un maggior approfondimento e la dovuta integrazione delle varie componenti della progettazione (architettonica, strutturale, impiantistica).

Con riferimento alle problematiche che hanno determinato la necessità di opere diverse e aggiuntive, si è osservato come le esigenze finalizzate ad una ottimale fruizione del complesso per l'attività congressuale avrebbero dovuto essere tenute in debito conto sin dalla progettazione originaria, in quanto passibili di incidere in modo rilevante sulla distribuzione interna degli spazi e sulla definizione degli impianti, interferendo con le altre opere.

Di contro a tali carenze si è rilevato un importo eccessivamente elevato per le spese tecniche, in particolare per quanto attiene la progettazione delle opere complementari e la direzione artistica.

Al di là delle problematiche e delle prescrizioni avanzate da enti terzi, che Eur S.p.A. e il Comune si sono trovati ad affrontare, si è rilevata, inoltre, per l'acquisizione dei titoli edilizi, una cronologia dei passaggi attraverso i vari organi del Comune connotata da tempi eccessivi e relativamente ai quali non sono state fornite adeguate motivazioni.

Circa il contenzioso già definito con accordo bonario, si è evidenziato che alcuni dei maggiori oneri riconosciuti all'appaltatore avrebbero dovuto essere più propriamente inseriti nelle varianti; ciò in quanto detti oneri sono sostanzialmente lavorazioni aggiuntive, la cui necessità è emersa nel corso dell'esecuzione.

Si sono ravvisati, infine, deficit dovuti alla eccessiva frammentazione del contratto in sub-contratti, evidenziati come una concausa di parte dei ritardi dalla (prima) direzione dei lavori; al riguardo è stata richiamata l'esigenza che la commissione ex art. 240 del Codice valuti con attenzione, avendo riguardo a quanto indicato dal direttore dei lavori, il concorso di eventuali responsabilità dell'Impresa nei ritardi maturati nell'esecuzione, atteso che gran parte delle richieste economiche avanzate si fondano sull'anomalo andamento dei lavori.

b) People Mover di Bologna

L'Autorità si è interessata alla costruzione da parte del Comune di Bologna della metropolitana leggera per il collegamento tra la Stazione FS e l'aeroporto Guglielmo Marconi del medesimo capoluogo, nota come People Mover. L'argomento è stato già trattato nella relazione dell'anno 2012, alla quale si rimanda per la descrizione puntuale degli antefatti.

Nella delibera n. 18/2013 erano stati ravvisati vari deficit di conformità della procedura al Codice e la conseguente necessità di:

- rivisitare il patto parasociale affinché venisse eliminata la TPER acquisita senza gara pubblica nella compagine della Concessionaria;
- acquisire la società deputata alla gestione del servizio di trasporto, mediante procedure di evidenza pubblica di cui al D.lgs. 163/2006, in quanto il Concessionario è stato qualificato in sede di gara con i requisiti dell'art. 98, co. 2, DPR 554/1999 (qualificazione alternativa in carenza dei

requisiti per la gestione).

Con nota acquisita di recente, la società Concessionaria ha formulato istanza affinché l'Autorità dichiarasse l'archiviazione del procedimento in oggetto e prendesse atto che risulta conseguito quanto prescritto nella delibera n.18 dell'8 maggio 2013.

L'istanza è motivata dalla Concessionaria con l'avvenuto annullamento dell'art. 4.5 del patto parasociale del 13 gennaio 2010, ove si prevedeva lo smobilizzo del Socio Costruttore dopo il collaudo delle opere e la conseguente elevazione della quota azionaria della Società Pubblica TPER fino al 75 %; conseguentemente, CCC resta socio fino alla scadenza della concessione e TPER rimane ferma al 25 % della quota societaria.

E' stata altresì annunciata l'eventualità di ridurre ulteriormente TPER, dal 25% del patto parasociale risultante da detta abrogazione dell'art. 4.5, a una quota non superiore al 5% allorché farà ingresso nella Concessionaria il Fondo di *private equity* al quale TPER potrà cedere le restanti parti (20%).

Allo stato, l'Autorità ha in corso l'esame di tali annunciate innovazioni della procedura; l'iniziativa della Concessionaria riguarda comunque solo una delle criticità dinanzi riportate e peraltro la TPER permane nella compagine societaria della Concessionaria al 25%; anche se la riduzione della quota azionaria al 5%, per la sua tenuità, può essere ravvisata alla stregua di una misura consona con i precetti indicati al riguardo nella delibera n.18 dell'8 maggio 2013.

c) Linea B1 della Metropolitana di Roma - Tratta Bologna-Conca d'Oro. Riscontri di Roma Metropolitane s.r.l. alla deliberazione dell'Autorità n. 9 del 6.3.2013

L'Autorità era già intervenuta negli anni precedenti sulla Linea B1 della metropolitana di Roma, ottenendo, tra l'altro, in esito alle osservazioni avanzate con deliberazione n. 31/2011, un recupero, da parte della stazione appaltante (Roma Metropolitane s.r.l.), delle somme dalla stessa corrisposte all'appaltatore, in relazione alla riduzione di spesa ottenuta con la variante "migliorativa" proposta dallo stesso appaltatore in sede di redazione del progetto esecutivo.

L'Autorità aveva, infatti, ritenuto non applicabili le disposizioni di cui all'art. 11 del D.M. 145/2000 alla fattispecie della redazione del progetto esecutivo da parte dell'appaltatore nell'appalto integrato.

Con deliberazione n. 9 del 6 marzo 2013, l'AVCP ha reso note alla SA le risultanze istruttorie dell'ulteriore attività di accertamento svolta, avviata in seguito alle criticità che si erano evidenziate nel funzionamento della Linea, ma che ha riguardato anche altri aspetti dell'intervento; preso atto, in particolare, delle disfunzioni verificatesi in sede di avviamento del servizio e del già avvenuto riconoscimento all'appaltatore di somme rilevanti per effetto di due accordi bonari (rispettivamente euro 29.351.956,21 ed euro 22.074.810,02, iva esclusa) e di un premio di accelerazione di 22 milioni di euro (iva esclusa), il Consiglio ha ritenuto di evidenziare la necessità:

- di un puntuale accertamento da parte dei Collaudatori dell'avvenuto adempimento dell'appaltatore all'obbligo di ultimare le lavorazioni finalizzate alla realizzazione delle osservazioni/prescrizioni scaturite dall'Esercente e fatte proprie dalla Commissione di Agibilità e di eventuali responsabilità e conseguenti oneri economici in relazione alla mancata o ritardata attuazione delle osservazioni/prescrizioni di cui sopra e alle carenze e malfunzionamenti riscontrati nella fase di avvio dell'esercizio;
- di una verifica puntuale da parte della stazione appaltante che potesse consentire di escludere che i maggiori oneri riconosciuti all'Appaltatore con gli accordi bonari fossero attinenti a circostanze e responsabilità già contrattualmente in capo allo stesso (la deliberazione ha evidenziato, in particolare, quali di importo particolarmente rilevante le riserve relative a limiti alle deroghe sul rumore, al danneggiamento di un fabbricato di abitazione, a problematiche di ingresso della TBM alla stazione Gondar, all'apertura al traffico privato di v.le Libia);
- di approfondite valutazioni riguardo al riconoscimento all'appaltatore dell'ingente premio di accelerazione.

Con la successiva deliberazione n. 41 del 18 dicembre 2013, l'AVCP ha rilevato:

- pur prendendo atto del superamento delle criticità registratesi in sede di avvio del servizio, la carenza, allo stato, di una puntuale valutazione della SA delle eventuali responsabilità dell'appaltatore o di altri soggetti in relazione alla ritardata attuazione delle osservazioni/prescrizioni dell'esercente e, soprattutto, alle carenze e malfunzionamenti riscontrati, che hanno determinato interruzioni del servizio offerto all'utenza, danni di immagine per la stazione appaltante e l'Amministrazione comunale e, con la necessità di attività di assistenza non contemplate dall'appalto, e maggiori oneri economici per la SA;
- il riconoscimento all'appaltatore di importi rilevanti per riserve aventi ad oggetto attività indicate a carico dello stesso dagli atti contrattuali e per un'accelerazione dei lavori non confermata, allo stato, dai dati acquisiti.

Come riportato nella stessa deliberazione, la Commissione ex art. 240 del Codice nominata per la definizione di una terza procedura di accordo bonario che aveva ad oggetto le ulteriori riserve avanzate dall'appaltatore sul conto finale, ha, a maggioranza, formulato osservazioni analoghe a quelle dell'Autorità, ritenendo inammissibili alcune delle richieste risarcitorie, benché già riconosciute nei precedenti accordi bonari per i periodi precedenti.

5.4.5 Protocollo di legalità "Grande Progetto Pompei"

Nella Relazione al Parlamento del precedente anno, sono state evidenziate le finalità del Protocollo di Legalità Grande Progetto Pompei GPP e le azioni attivate dal "Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza" istituito presso la Prefettura di Napoli nell'ambito di detto Protocollo.

1) Il contesto nel quale opera il Protocollo di Legalità GPP

L'area archeologica di Pompei costituisce un patrimonio internazionale dal

punto di vista storico, artistico e culturale che necessita di interventi di tutela sistematici tanto da indurre il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo a predisporre un imponente piano per il restauro, denominato il "Grande Progetto Pompei", successivamente presentato all'Unione Europea che ne ha disposto il finanziamento per 105 milioni di euro nell'ambito del POI - FESR 2007-2013.

Nell'intenzione del Ministero, il Grande Progetto Pompei rappresenta un sistema organico di interventi di messa in sicurezza e restauro della parte scavata dell'area archeologica con l'obiettivo di: 1) arrestare gli effetti di ammaloramento degli edifici, degli apparati architettonici e di quelli decorativi, 2) contenere il rischio idrogeologico; 3) migliorare la fruizione generale del sito.

2) Nuova struttura esecutiva

Come previsto dal D.L. 91/13 cd "Valore Cultura" è stato individuato il nuovo Direttore Generale del GPP cui spetterà, fra l'altro, assicurare l'efficace e tempestivo svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto dei servizi e delle forniture, nonché seguire la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti.

3) Quadro di attuazione del progetto e "Intesa Interistituzionale"

Il progetto è attuato nel quadro di una "Intesa Interistituzionale" sottoscritta in data 20 gennaio 2012 tra il Ministero dell'Interno, il Ministro della Coesione territoriale, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Detta Intesa è diretta ad assicurare che il piano di interventi previsti nel progetto venga realizzato ponendo in essere tutte le misure idonee a garantire un rigoroso rispetto della trasparenza delle procedure e prevenire i tentativi di infiltrazioni criminali anche attraverso una costante collaborazione tra i soggetti coinvolti e ad una rete di monitoraggio sugli appalti nonché mediante la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere.

4) Protocollo Legalità

Nell'ambito dell'Intesa Interistituzionale, in data 5 aprile 2012, è stato sottoscritto alla presenza del Presidente del Consiglio, dei Ministri competenti e del Presidente dell'Autorità il Protocollo di Legalità tra la Prefettura-U.T.G. di Napoli e la Soprintendenza Archeologica di Napoli e Pompei. In base alla suddetta Intesa Interistituzionale e al relativo Protocollo di legalità il Gruppo di Legalità agisce ai fini della prevenzione di infiltrazione criminale nel ciclo di realizzazione delle opere.

Il Protocollo di legalità è un documento facente parte integrante degli atti di gara con lo scopo di garantire la trasparenza delle procedure secondo il modello di verifiche definite dalle Linee Guida predisposte dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere ed approvate dal C.I.P.E. con delibera in data 3 agosto 2011 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 3 del 4 gennaio 2012.

La metodologia adottata dal Protocollo per la realizzazione del "Grande Progetto" anche attraverso protocolli operativi prevede: il coordinamento interistituzionale; il rafforzamento del controllo della legalità; la trasparenza; l'utilizzo di piattaforme informatiche di *e-procurement*; il monitoraggio continuo dello stato di avanzamento.

5) Attività svolta dal Gruppo di lavoro

Sono state attivate azioni sull'articolazione delle misure volte alla prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa mediante la costituzione di una apposita banca dati denominata "Sistema informativo SI-LEG" relativa alle richieste di informazioni antimafia necessaria per consentire al Gruppo di Lavoro ed al Gruppo interforze della Prefettura il monitoraggio del flusso informativo dei dati relativi alla "filiera delle imprese" che, a qualunque titolo, partecipino all'esecuzione delle Opere.

Il sistema informativo, che è gestito dalla struttura ministeriale del Nuovo Direttore Generale del GPP, è organizzato in due sezioni: la prima, denominata "anagrafe degli esecutori", in cui affluiscono tutti i dati relativi alle imprese che partecipano a qualunque titolo all'esecuzione delle opere, comprese annotazioni di eventuale perdita del contratto ed all'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dal protocollo, nonché gli esiti delle

relative verifiche antimafia. L'altra sezione della banca dati è dedicata al piano di controllo coordinato del cantiere mediante il "settimanale di cantiere". Quest'ultimo, reca dettagliate informazioni relative alle lavorazioni da realizzare, ai dipendenti e ai mezzi dell'appaltatore e di tutte le altre imprese della filiera che, nella settimana di riferimento, operano all'interno del cantiere. In tutti i contratti e i subcontratti è a tal fine inserita una clausola, assistita da clausola risolutiva espressa per il caso di inosservanza, che impegna gli imprenditori ad inserire direttamente nella piattaforma informatica i dati relativi alla forza lavoro presente in cantiere e al periodo complessivo di occupazione specificando, in caso di nuove assunzioni di manodopera, le modalità di reclutamento.

Il sistema assolve alla fondamentale funzione di consentire di "incrociare i dati, al fine di evidenziare eventuali anomalie", come prescritto dal Protocollo di legalità.

E' utile rilevare che le misure di prevenzione amministrativa antimafia previste dal Protocollo si sono rivelate efficaci attese alcune estromissioni a seguito di informativa interdittiva che hanno resistito anche in sede giurisdizionale.

6) Monitoraggio della corretta realizzazione degli interventi

L'attività di monitoraggio è stata resa mediante accessi ispettivi nei cantieri dal Gruppo Interforze della Prefettura all'uopo reso edotto dal Gruppo di lavoro, circa gli esiti dei propri accertamenti e mediante periodici incontri con i referenti di cantiere e con i direttori dei lavori al fine di richiamare la loro attenzione sul ruolo e le correlate responsabilità che la normativa vigente ed il Protocollo di legalità riservano a tali figure, anche al fine di corresponsabilizzarli nell'attività di verifica della regolarità degli accessi e delle presenze in cantiere.

L'attuazione delle misure previste dal Protocollo di legalità ha registrato un momento particolarmente significativo con la sottoscrizione, in data 6 febbraio 2013, del "Protocollo operativo per la sperimentazione del monitoraggio finanziario relativo al Progetto Pompei" che estende anche alle opere in questione i contenuti del Progetto C.A.P.A.C.I. (*Creating Automated Procedures Against Criminal Infiltration in Public Contracts*).

In base al protocollo operativo, infatti, sarà obbligatorio per tutti i soggetti della filiera servirsi di un conto corrente dedicato per l'opera e utilizzare il bonifico elettronico conforme allo standard europeo SEPA. L'insieme delle misure previste consentirà di rilevare eventuali anomalie nei flussi finanziari e di segnalarle agli organi investigativi generando degli appositi *alert*.

7) Il Piano della Sicurezza

E' stato predisposto uno studio di fattibilità che prevede, tra l'altro, la sostituzione di telecamere fisse collocate sul perimetro esterno, ormai obsolete, e l'implementazione del sistema con oltre 270 telecamere di diversa tipologia, da installare anche all'interno dell'area archeologica.

Tale studio di fattibilità ha ottenuto, per il tramite della Prefettura - U.T.G. di Napoli, un finanziamento aggiuntivo. Sarà assicurata la copertura WiFi dell'area archeologica, al fine di collegare le telecamere *wireless* alla sala di controllo e di rendere possibile alle Forze di Polizia la verifica della regolarità degli accessi e delle presenze nei cantieri.

8) Stato di esecuzione del GPP a tutto il 2013

Dal documento progettuale presentato per il finanziamento sul Fondo europeo di sviluppo Regionale si ricava che il Progetto generale si articola in 5 Piani Esecutivi il cui stato di realizzazione è di seguito rappresentato:

A) Piano della conoscenza. Costo: circa l'8% del valore complessivo del Progetto.

- In pubblicazione il bando di gara articolato in sei lotti del "Monitoraggio, indagine e diagnosi per l'individuazione analitica dei fabbisogni di 112 Insule di euro 8.017.500;
- studi e indagini diagnostiche per la progettazione degli interventi destinati alla mitigazione del rischio idrogeologico e di messa in sicurezza dei fronti di scavo delle Regio I, IV e V e costone meridionale Regio VIII, euro 182.500.

B) Piano delle opere: costo circa l'80% del Progetto complessivo e consistente nella realizzazione di 39 progetti relativi ai lavori di cui: 5 in esecuzione (il 5% del costo) e 9 in fase di pubblicazione bando. Dall'esame svolto sulle prime cinque gare è risultato quale dato più