

- frequente ricorso a procedure negoziate con un unico operatore economico, in alcuni casi anche di importo consistente; per tali affidamenti è stato invocato il diritto di esclusività quasi sempre non sufficientemente documentato e comunque non preceduto da una indagine di mercato, preliminare alla selezione degli operatori economici, che dimostri l'oggettiva esistenza di un unico operatore in grado di offrire quanto richiesto dalla stazione appaltante;
- assenza della documentazione preliminare alle procedure di affidamento con particolare riferimento alla stima dell'importo del contratto ed alla determina a contrarre.

#### *Attività contrattuale svolta dall'INAIL*

Il procedimento di vigilanza è cominciato con un'ispezione che ha riguardato gli affidamenti diretti e quelli in materia di ICT; per questi ultimi l'ANAC si è avvalsa della preliminare collaborazione dell'AGID prevista dal Protocollo di Intesa siglato il 28 aprile 2016, e, di comune intesa, sono stati individuati n. 20 interventi ritenuti maggiormente significativi sia per il consistente importo sia per l'oggetto degli stessi.

Per quanto riguarda gli accertamenti da effettuare sugli affidamenti diretti/economia/procedure negoziate sono stati selezionati quelli diversi dai contratti di natura informatica e ritenuti significativi ai fini degli accertamenti stessi per complessivi 84 interventi.

Pertanto l'indagine ha riguardato complessivamente n. 104 contratti ed ha permesso di rilevare:

- una diffusa imprecisione dei dati inseriti nel sistema SIMOG, con la conseguente alterazione dei dati stessi che inducono ad erronee valutazioni, anche ai fini della vigilanza cui l'ANAC è preposta;
- una diffusa carenza nella predisposizione dei documenti propedeutici alle procedure di affidamento, in contrasto non solo con le disposizioni della normativa vigente, ma anche con le disposizioni in materia contrattuale (Titolo IV – Capo I – Artt. 82 e 85) previste nelle “Norme sull’ordinamento amministrativo contabile in attuazione dell’art. 43 del Regolamento di organizzazione”, di cui l’Istituto si è dotato. Unica parziale eccezione riguarda gli affidamenti dei lavori che risultano corredati di adeguata e sufficiente documentazione;
- una carenza nelle motivazioni poste a base della scelta della tipologia di procedura da adottare per l'affidamento del servizio/fornitura, ovvero è stata rilevata una

contraddizione tra le motivazioni poste a base della scelta della procedura da adottare (tipico è il caso di ricorso all'unicità dell'operatore economico nelle more dell'espletamento di una gara ad evidenza pubblica);

- con riferimento agli affidamenti avvenuti senza previa pubblicazione di bando avvalendosi del disposto di cui all'art. 57, co. 2, lett. b), del d.lgs. 163/2006, quasi sempre non è stata rinvenuta traccia negli atti, né menzionata nei provvedimenti dispositivi, di una ricerca/indagine di mercato e analisi dei prezzi al fine di pervenire a valutazioni di convenienza sulle scelte da operare ovvero per l'individuazione di altri operatori economici idonei a formulare offerta per il servizio/fornitura richiesto. Ciò appare in contrasto, peraltro, con quanto stabilito dallo stesso istituto al comma 3 dell'art. 85 delle citate norme sull'ordinamento amministrativo contabile.

Per quanto attiene in particolare la fase esecutiva dei contratti di natura informatica, si è rilevato:

- assenza diffusa degli atti inerenti l'avvio del contratto;
- mancata nomina del direttore di esecuzione del contratto nei casi previsti dal comma 2 dell'art. 300 del d.P.R. n. 207/2010;
- diffusa carenza documentale in materia di verifica di conformità e confusa gestione delle varie fasi che vanno dalle verifiche di conformità in corso d'opera fino all'attestazione di regolare esecuzione.

#### *Comune di Caivano*

L'accertamento ispettivo è stato finalizzato ad acquisire, a fronte delle numerose segnalazioni pervenute nei riguardi del comune di Caivano, specifici elementi inerenti l'attività negoziale espletata.

Il campione di indagine ha compreso le procedure di affidamento espletate dal Comune di Caivano nei settori afferenti ai servizi di igiene urbana/raccolta, spazzamento trasporto e trattamento dei rifiuti e relativi servizi accessori, ai servizi di refezione scolastica, alla costruzione e gestione dei canili sul territorio comunale, nonché l'intervento di “completamento restauro e consolidamento del Castello comunale”, con inclusione nel medesimo campione delle ulteriori procedure utili alla valutazione dell'operato dello stesso Ente in relazione agli affidamenti diretti, alle procedure negoziate o comunque non espletati con il ricorso alla gara pubblica d'appalto.

Gli accertamenti ispettivi sono stati eseguiti su un campione di procedure limitato temporalmente al periodo 1.1.2013/31.12.2015

L'indagine condotta ha consentito di individuare nell'attività contrattuale del comune di Caivano numerosi profili di anomalia nell'operato delle strutture operative rispetto ad alcuni principi generali ed alle norme specifiche di cui alla disciplina del d.lgs. 163/2006 e del relativo Regolamento di attuazione, quali, tra l'altro:

- frequente ricorso a proroghe dei contratti di servizi conseguenti alla intempestiva/non corretta azione amministrativa;
- procedure di affidamento in un contesto temporale ristretto e di importo limitato che potrebbero configurare un ingiustificato frazionamento;
- assenza della documentazione preliminare alle procedure di affidamento con particolare riferimento alla stima dell'importo del contratto;
- carenza di attività di ricerca o di indagine di mercato volta all'individuazione dell'operatore economico rispondente a criteri di idoneità dal punto di vista imprenditoriale e/o professionale;
- assenza/carenza della documentazione caratterizzante la fase esecutiva dei contratti;
- fatture non riportanti il codice identificativo gara (CIG) ai fini della tracciabilità;
- utilizzo del c.d. “contratto aperto” in contrasto con le disposizioni normative vigenti.

### 9.3 Le indagini nel settore dei lavori

#### 9.3.1 Le indagini a carattere generale

Un profilo generalizzato di indagine svolta dall'Autorità in materia di lavori nell'anno 2016 ha riguardato le modalità di risoluzione del contenzioso intercorso durante l'esecuzione dei contratti di appalto, con particolare riguardo all'utilizzo dell'accordo bonario e della transazione così come disciplinati agli articoli 240 e 239 del d.lgs. 163/2006.

In tale contesto, la verifica ha riguardato in particolare le modalità e le tempistiche dell'attivazione di procedimenti volti alla stipula di accordi bonari e di transazioni, evidenziando l'eventuale maggiore importo dei costi di realizzazione dell'opera, e conseguentemente della spesa pubblica derivanti da tali accordi transattivi, nell'ottica di assicurare una collaborazione con la Corte dei Conti in merito a possibili danni erariali.

Sono state selezionate due grandi stazioni appaltanti e sono stati effettuati specifici accertamenti ispettivi condotti in loco che hanno consentito di rilevare profili di anomalia nella gestione del contenzioso.

L'ambito maggiormente significativo ha riguardato l'operato dell'ANAS nella gestione del contenzioso. Il quadro complessivo emerso dall'attività ispettiva sulla situazione del contenzioso ANAS nel periodo considerato (2012-2015) appare critico sia sul piano quantitativo che qualitativo.

Sul piano quantitativo risulta che all'ottobre 2015 il contenzioso non definito ammonta a 10,6 Mld/€, di cui 8,6 Mld/€ relativi a riserve iscritte sui lavori (servizi di ingegneria, fase di gara e fase di esecuzione) e 2,0 Mld/€ per espropri, indennizzi, gestione del patrimonio, responsabilità civile verso terzi, ecc. Gli 8,6 Mld/€ di contenzioso per lavori sono equamente ripartiti tra contenziosi pendenti in sede giudiziale e contenziosi pendenti stragiudiziali (procedure di accordo bonario in corso e riserve iscritte per le quali non è stato ancora attivato alcuno strumento di risoluzione). Un dato particolarmente interessante è il divario tra le richieste risarcitorie e gli accordi bonari effettivamente raggiunti; in alcuni casi si sono rilevate punte che superano - in termini di richieste risarcitorie - il 300% del valore del contratto, mentre gli accordi bonari vengono poi raggiunti per importi notevolmente inferiori, con una media di circa il 13% del *petitum* per gli accordi definiti dalla Commissione e di circa il 18% per quelli conclusi direttamente dal RUP. Da ciò si può desumere che gran parte delle riserve iscritte vengono giudicate nella loro valorizzazione economica largamente incongrue, conducendo spesso ad un contenzioso strumentale. Tale valutazione sembra trovare conferma nel fatto che frequentemente laddove l'accordo bonario non viene raggiunto o sfocia direttamente nel contenzioso giudiziale, le richieste vengono autonomamente e notevolmente ridotte dalle imprese stesse.

Sul piano qualitativo, ovvero con riguardo alla efficienza ed efficacia del procedimento amministrativo seguito da ANAS per l'accordo bonario, si è constatato l'impiego di un lasso di tempo ben superiore a quello imposto dall'art. 240 del d.lgs. n. 163/2006. La norma stabilisce un tempo massimo di circa 150 giorni per quelli definiti dalla Commissione e 90 giorni per quelli definiti direttamente dal RUP mentre i procedimenti di accordo bonario attivati da Anas superano spesso la durata di tre anni, a causa del protrarsi dei tempi delle varie subfasi procedimento. Inoltre, gli effetti di tali ritardi nell'espletamento della procedura di accordo bonario si riverberano evidentemente sulle somme corrisposte a titolo di rivalutazione ed interessi.

In definitiva, l'analisi condotta evidenzia un'azienda oberata sul piano economico e amministrativo dal contenzioso con i propri appaltatori. Situazione peraltro ben evidente ad ANAS che, proprio per tale motivo, ha attivato un piano straordinario di deflazione del

contenzioso esistente, approvato dal CdA nella seduta del 16 novembre 2015 che risulta attualmente in corso di svolgimento.

Un ulteriore profilo di indagine ha riguardato l'istituto dell'avvalimento ed ha coinvolto 17 stazioni appaltanti di varia tipologie ed ha avuto ad oggetto agli atti sottesi all'aggiudicazione delle procedure di gara e le modalità adottate dagli operatori economici risultati affidatari per la dimostrazione dei requisiti con il ricorso all'avvalimento di quanto messo a disposizione dalle imprese ausiliarie.

Nell'ottica di verificare l'effettività del prestito da parte delle medesime imprese ausiliarie dei mezzi e requisiti dichiarati in sede di gara, l'indagine è stata estesa anche alla fase di esecuzione, acquisendo, presso ogni soggetto interessato dagli accertamenti, ogni elemento informativo e documentale funzionale alla verifica circa il corretto utilizzo dell'istituto dell'avvalimento.

L'attività istruttoria è stata condotta a valle di una specifica attività ispettiva demandata alla Guardia di Finanza, che ha consentito di rilevare nei riguardi delle stazioni appaltanti oggetto di verifica un utilizzo dell'istituto dell'avvalimento non coerente con le norme di settore all'epoca vigenti e con i principi giurisprudenziali consolidatisi nella materia.

Nella quasi totalità dei casi esaminati è in effetti emerso un utilizzo dell'avvalimento limitato ad un prestito meramente cartolare dell'attestazione di qualificazione nella fase di partecipazione alle gare, non accompagnato da un concreto impiego in fase esecutiva delle risorse e mezzi facenti capo all'impresa ausiliaria.

Inoltre, tenuto conto della partecipazione contestuale della stessa impresa ausiliaria in diverse procedure di affidamento, comportante l'assunzione plurima di impegni nei riguardi di più imprese concorrenti e di più stazioni appaltanti, non può escludersi il rischio di duplicazioni di impiego della medesima struttura organizzativa, e ciò anche in considerazione dell'oggetto e delle tempistiche di svolgimento di più appalti, con ciò avvalorandosi l'ipotesi di avvalimento fittizio per tutti i contratti esaminati.

### 9.3.2 Le indagini puntuali

*Ammodernamento e adeguamento della S.S. n. 275 lungo l'itinerario Maglie - S. Maria di Leuca*

L'indagine svolta ha riguardato la fase della “Programmazione e progettazione” affidata in via diretta alla società PRO.SAL. s.r.l. da parte del Consorzio per lo sviluppo industriale e dei

Servizi Reali alle imprese di Lecce (SISRI) e successivamente dal Commissario Straordinario del Consorzio SISRI, in virtù di una convenzione ANAS sottoscritta in data 30 gennaio 2002. All'esito delle attività procedurali condotte il procedimento è stato definito con la delibera n. 909 del 31 agosto 2016, con la quale l'Autorità ha ritenuto ravvisabili alcuni comportamenti non conformi alle disposizioni normative in materia o, comunque, a criteri di efficacia ed efficienza, tenuti dai soggetti coinvolti nel procedimento, individuando in primo luogo profili di responsabilità nei riguardi del Consorzio ASI (ex SISRI) di Lecce, in relazione al mancato espletamento delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle attività tecniche connesse allo sviluppo delle attività di progettazione dell'opera sia nell'anno 1994 che nell'anno 2002.

In riferimento al comportamento dell'ANAS, che ha assunto la veste di soggetto attuatore per conto della regione Puglia sia informalmente (prima del 2007) che formalmente (con delibera della regione Puglia del 2007), è stata ritenuta ravvisabile un'omessa verifica delle procedure di affidamento ed esecuzione della progettazione preliminare e definitiva delegate da ANAS al Consorzio SISRI e da questi alla società PRO.SAL. S.r.l., anche in ragione del contributo economico assegnato.

Ulteriori violazioni risultano ravvisabili in relazione al disposto degli artt. 165 e 166 del d.lgs. 163/2006, con riferimento alla procedura di approvazione del progetto definitivo in ordine al dissenso espresso dalla regione Puglia, procedura alla quale ha concorso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti-Struttura Tecnica di Missione e il CIPE.

Per quanto concerne la procedura di aggiudicazione e/o sottoscrizione ed esecuzione del contratto, sono state rilevate irregolarità in fase di ammissione alla gara di alcune imprese e in fase di verifica dei requisiti.

#### *Asse viario Marche Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna*

La fattispecie in esame riguarda la realizzazione dell'opera “Asse viario Marche, Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna”, il cui progetto generale è suddiviso in 2 maxilotti, prevedendosi, ai fini della realizzazione del medesimo progetto “Quadrilatero” la costituzione quale ente attuatore unico, la “Quadrilatero Marche - Umbria S.p.A.”.

L'attività istruttoria è stata avviata al fine di condurre specifici accertamenti con particolare riferimento alla verifica del rispetto della tempistica di realizzazione dei relativi lavori e dello stato dell'eventuale progettazione in corso, nonché all'analisi dell'eventuale contenzioso insorto.

L'indagine ad oggi condotta, per la quale è stata formalizzata la contestazione delle risultanze istruttorie sia nei riguardi dell'ente attuatore sia dei contraenti generali affidatari della realizzazione dell'opera, ha consentito di rilevare che lo stato di avanzamento degli interventi già avviati alla data del 30.9.2015, corrispondente ad un importo di circa 1297 milioni di euro per i sublotti 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 2.5 del Maxilotto 1 e per i sublotti 1.1, 1.2, 2.1 del Maxilotto 2, risulta essere pari al 72,46% circa, valutato sulla base dell'importo contrattuale aggiornato a seguito degli atti aggiuntivi approvati alla medesima data.

In relazione ai costi delle prestazioni contrattualmente previste per i sublotti finanziati, per i quali è stato dato avvio al contratto (sublotti 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 2.5 del Maxilotto 1 e sublotti 1.1, 1.2, 2.1 del Maxilotto 2), è stata ulteriormente rilevata una lievitazione rispetto ai valori del contratto iniziale di circa 277 M€, pari ad un'incidenza complessiva del 18,34%. Tali variazioni non tengono conto dell'incidenza del contenzioso definito e pendente.

L'incremento di costo è costituito da due diverse componenti: la prima relativa alle variazioni del costo dell'opera registrate nello sviluppo delle fasi progettuali contrattualmente previste, pari a circa 177 M€, e la seconda relativa alle varianti in corso d'opera, approvate e formalizzate con specifici atti aggiuntivi, per circa 100 M€.

L'incidenza delle intervenute varianti in corso d'opera (51 per il Maxilotto 1 e 6 per il Maxilotto 2) sull'importo contrattuale, come aggiornato a seguito della progettazione esecutiva, è pari al 5,97% per l'intera opera.

Un considerevole incremento dei costi potrebbe derivare anche dalla risoluzione del contenzioso pendente con i contraenti generali; risultano, infatti, iscritte in contabilità riserve per un importo pari approssimativamente al costo dell'intero progetto (circa 1.600 M€), motivate principalmente dai maggiori oneri sostenuti dal contraente generale a causa dei ritardi maturati nella progettazione e nell'avvio dei lavori, nonché per eventi imprevedibili e nuove disposizioni.

L'abnorme valore delle contestazioni avanzate dai contraenti generali risulta ulteriormente incrementato anche a seguito della mancanza di interventi risolutivi tempestivi da parte del soggetto affidatario; a fronte delle numerose riserve iscritte, anche se in gran parte infondate o inammissibili, appare, infatti, che il soggetto affidatario non si sia prontamente attivato per valutare ed affrontare le criticità emerse, con conseguente lievitazione delle stesse.

Solo una percentuale minima di riserve risulta definita in corso d'opera, mentre altre contestazioni sono state rinunciate a seguito di stipula di atti aggiuntivi e adozione di varianti. A fronte degli incrementi di costo, già verificatisi e di quelli che presumibilmente interverranno anche in relazione alla definizione del contenzioso in essere, non può non

evidenziarsi come le forme di autofinanziamento dell'opera, vale a dire il Piano di Area Vasta e la vendita di materiale pregiato proveniente dagli scavi, abbiano invece subito, rispetto alle previsioni iniziali, un evidente ridimensionamento e rappresentino oggi un elemento di incertezza nel piano economico finanziario dell'opera.

Il Piano di area vasta non risulta ancora attuato, se non nella individuazione di un *advisor* da affiancare al soggetto attuatore nelle strategie di valorizzazione economico-finanziaria e collocamento sul mercato delle 8 Aree *leader* approvate dal CIPE e nella acquisizione delle relative aree (finanziata con fondi pubblici per 63,2 M€). Inoltre, della riduzione delle previsione sulle entrate derivanti dalla vendita del materiale di scavo (da 40,25 M€ a 25,7 M€) si dà atto sin dalla delibera CIPE n. 145/2005.

Per ciò che concerne i tempi di esecuzione dell'intervento, si deve rilevare come le previsioni iniziali siano state largamente disattese poiché, a fronte di un orizzonte temporale di ultimazione dei lavori di realizzazione dell'intero Sistema Quadrilatero stimato “contrattualmente” all’anno 2010, si registra come ad inizio 2016 sia stata ultimata e messa in esercizio esclusivamente la tratta della SS 77 Collesencino - Pontelatrave, relativa al sublotto 1.1 del Maxilotto 1, di sviluppo pari circa 2,5 km su un totale complessivo previsto per il Sistema Quadrilatero di circa 262 km, corrispondente a meno dell'uno per cento dell'intero sviluppo dell'infrastruttura e a poco più del 2% in termini di importo.

Prendendo a riferimento la data prevista contrattualmente per il completamento delle prestazioni, si registra un incremento medio dei tempi di esecuzione dei sublotti componenti l'opera di 2.169 gg per il Maxilotto 1 e di 2.326 gg per il Maxilotto 2, con un ritardo medio registrabile ad oggi nell'esecuzione dell'intera opera di 2.221 gg, corrispondenti a circa il 217% di quanto contrattualmente previsto.

Più della metà dei suddetti maggiori tempi si sono registrati nella fase progettuale, e in particolare in quella definitiva, comprendente gli adeguamenti a quanto prescritto dal CIPE in esito anche alle risultanze della conferenza dei servizi, e meno della metà nella fase esecutiva dei lavori; tuttavia, essendo le lavorazioni ancora in corso, a consuntivo si potrebbe avere una diversa distribuzione di tali incidenze.

Le considerazioni di cui sopra in merito alla tempistica di esecuzione risultano al netto dei prevedibili maggiori tempi necessari a rimuovere le cosiddette non conformità “critiche” accertate in corso d'opera, ossia quelle non conformità che per loro natura oltre ad inficiare il corretto funzionamento e la stabilità dell'opera, presentano impatti rilevanti sui tempi di esecuzione dei lavori, per l'onerosità insita nel mettere in atto la necessaria misura correttiva.

*Azienda Ospedaliera di Rilevanza Nazionale di Caserta «Sant'Anna e San Sebastiano»*

L'istruttoria ha avuto ad oggetto alcuni appalti di lavori di ristrutturazione dell'ospedale e gli interventi di manutenzione nel triennio 2012/2014, affidati dalla Azienda Ospedaliera di Rilevanza Nazionale di Caserta (AORN). A seguito di una indagine ispettiva e del successivo procedimento di vigilanza, l'Autorità, con delibera n. 473 del 20 aprile 2016, ha censurato il comportamento della stazione appaltante. In particolare l'ANAC ha ritenuto che:

1. la SA ha operato un frazionamento degli interventi di manutenzione nel triennio 2012/2014, sottraendo al confronto concorrenziale lavori di importo complessivamente non trascurabile, eludendo, di fatto, le procedure di affidamento più rigorose che si sarebbero rese necessarie procedendo ad adeguata programmazione delle attività manutentive ed all'accorpamento delle stesse per un determinato periodo temporale, in contrasto con l'art. 29 del d.lgs. 163/2006 e con il rispetto dei principi di cui all'art. 2 del medesimo decreto;
2. la SA appare non aver avuto alcuna programmazione dei lavori, in aperto contrasto con le disposizioni dell'art. 128 del d.lgs. 163/2006;
3. si rilevano notevoli allungamenti dei tempi di esecuzione dei lavori ed una maggiorazione delle spese per effetto di varianti e contenzioso.

L'Autorità ha evidenziato come si stesse prospettando un danno patrimoniale per le maggiori spese sostenute e un danno sociale per il ritardo nella messa a disposizione della comunità delle strutture ospedaliere. Ha quindi invitato la SA a riferire in merito alla ripresa dei lavori e alla definizione del contenzioso .

Per quanto attiene l'intervento di ristrutturazione, permangono criticità in relazione alla carenza di esaustive indagini geotecniche, previste nel progetto definitivo e inoltre carenza nel controllo dei tempi di esecuzione; varianti non qualificate come fattispecie ex art. 132 del d.lgs. 163/2006; l'instaurarsi di un rilevante contenzioso che, al di là delle specifiche ragioni delle parti in causa, si sarebbe potuto evitare o limitare con una coerente programmazione e gestione della fase esecutiva.

*Affidamento a contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione e direzione dei lavori di esecuzione della nuova linea C della metropolitana di Roma. Metodologie di valutazione degli oneri di sicurezza.*

L'indagine ha riguardato le metodologie di calcolo degli oneri di sicurezza nell'ambito dell'affidamento a contraente generale per la realizzazione della Linea C della metropolitana di Roma e si è conclusa con delibera n. 912 del 31 agosto 2016.

L'attività di indagine ha messo in evidenza come l'impostazione adottata da Metro C s.c.p.a. nei progetti definitivi ed esecutivi redatti non fosse pienamente rispondente a quella dei progetti preliminari a base di gara.

In definitiva, le procedure adottate da Metro C s.c.p.a. per la valutazione e contabilizzazione degli oneri di sicurezza sono risultate non coerenti né con le previsioni del progetto preliminare posto a base di gara né con quanto indicato dal d.P.R. 222/2003 e dalla determinazione dell'Autorità n. 4/2006, circa l'obbligo di individuare i costi della sicurezza mediante una stima analitica. Con riferimento alla tratta Deposito Graniti, tali procedure hanno comportato la corresponsione al contraente generale di corrispettivi più elevati rispetto a quanto analiticamente determinato.

*Appalto integrato avente ad oggetto l'allargamento di via Tiburtina dal Km 9+300 al Km 15+800*

Il caso analizzato è quello dell'appalto dell'allargamento della via Tiburtina a Roma, affidato dopo lunghi contenziosi in fase di gara, che ha subito la modifica della soluzione tecnica, adottata nel progetto definitivo posto a base di gara e già appaltato, per le richieste fatte dalla Giunta capitolina, al tempo in carica.

Le variazioni apportate al progetto posto in gara, su specifica richiesta dell'organo politico/esecutivo, hanno comportato la conseguente necessità di riacquisire tutti i pareri di legge sul nuovo progetto; l'evenienza, oltre alle ulteriori inefficienze procedurali registrate, ed alle numerose richieste della Soprintendenza Archeologica, hanno causato ritardi, contenziosi e complessivi aggravi di costo dell'opera pubblica.

L'Autorità con la delibera n. 40 del 20 gennaio 2016 ha censurato tale modo di procedere, rilevando tra l'altro che:

- l'amministrazione, con riferimento alle funzioni amministrative-burocratiche della stessa, abbia manifestato scarsa efficienza;
- vi è stata una ingerenza dell'organo politico nelle scelte tecniche dell'amministrazione in contrasto con il principio di separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni amministrative e gestionali poste in capo ai dirigenti pubblici come statuite dal d.lgs. 29/1993 e successivo d.lgs. 165/2001 e che le modifiche indicate dalla giunta hanno mutato le scelte progettuali originariamente effettuate dal progettista;
- la variante in conseguenza adottata ha apportato modifiche sostanziali al progetto definitivo già appaltato, modificando le condizioni di gara;
- le evenienze sopra rappresentate hanno seriamente inciso sul regolare andamento dei lavori con contenziosi con l'impresa e conseguente rischio di danno all'erario.

il Mezzogiorno, con deliberazione del 2.12.1982 n. 498/PI, approvava il progetto dei lavori di costruzione della Diga di Gimigliano sul fiume Melito, nonché della variante alla S.S. 109 della Piccola Sila; con successiva deliberazione del 13.04.1983 n. 105/PI assentiva la concessione per l'esecuzione dei lavori stessi al Consorzio di Bonifica Alli - Punta di Copanello.

L'andamento dei lavori è risultato caratterizzato da periodi di sospensione, protrattasi anche per anni, e conseguenti proroghe, associati all'insorgenza di contenzioso tra il Consorzio e l'appaltatore, nonché dal susseguirsi di perizie di variante; in relazione a tali aspetti l'Autorità (ex AVCP) è intervenuta con la delibera n. 24/2008, con la quale si contestava al Consorzio la gestione dell'appalto connotata da procedure e contenziosi che avevano causato un allungamento dei tempi ed una lievitazione dei costi e si invitava il Consorzio ad assumere scelte chiare per il riavvio dei lavori.

Con la delibera n. 327 del 23 marzo 2016 l'ANAC ha rilevato lo stato di incompiutezza dell'opera, evidenziando una storia caratterizzata da contenziosi e conseguente dispersione di risorse pubbliche. Oltre alla impossibilità di fruire di opere per le quali sono già state impegnate rilevanti risorse economiche, quanto realizzato è apparso esposto ad un processo di degrado e conseguente rovina. I lavori per il rivestimento delle gallerie di scarico e della vasca di dissipazione, oggetto di una perizia stralcio ritenuta di «estrema urgenza» per evitare il degrado delle opere, non sono stati compiutamente realizzati; anche per questi si è registrato, tra l'altro, un contenzioso con l'impresa appaltatrice in relazione al mancato pagamento delle rate di alcuni SAL.

Le suddette criticità sono state confermate dalla Direzione Generale Dighe del MIT, la quale, precisando la propria competenza esclusivamente per gli aspetti tecnici, ha evidenziato come in relazione alla situazione di interruzione dei lavori e di abbandono del sito, riscontrata anche a seguito dei periodici sopralluoghi eseguiti dalla struttura territorialmente competente, abbia invitato il Consorzio a ripristinare almeno la custodia delle aree e la sorveglianza e protezione delle opere parzialmente realizzate.

Pertanto, con la suddetta delibera, l'ANAC ha ritenuto necessarie misure da parte degli organi preposti, Ministero delle Infrastrutture e Provveditorato alle OO.PP. competente, finalizzate alla definizione o proseguimento dell'intervento, intervenendo – se necessario- anche sulla messa in sicurezza di quanto realizzato. È stata inoltre evidenziata, al riguardo, l'esigenza di pronunciarsi definitivamente in merito all'attuale competenza all'esecuzione dell'opera, stante la scadenza della convenzione con la quale l'esecuzione è stata trasferita al Consorzio. È stata inoltre evidenziata l'esigenza che il soggetto titolare del progetto ponga in atto un'attenta verifica del rispetto delle statuzioni della convenzione e, coerentemente ponga in atto le

L'Autorità, riservandosi di procedere ad ulteriori accertamenti ed interventi, ha inviato, fra gli altri, la delibera alla competente Procura regionale della Corte dei Conti per le proprie eventuali valutazioni.

*Valorizzazione ambientale comprensorio Tottea Fucino*

L'indagine ha riguardato la procedura di gara avente ad oggetto l'acquisizione del progetto definitivo in sede di gara e l'affidamento del successivo progetto esecutivo nonché dell'esecuzione dei lavori, che prevedono la valorizzazione ambientale e turistica del comprensorio di Tottea (art. 53, co. 2, lett. c) del d.lgs. 163/2006).

I lavori consistono nella riqualificazione di alcuni tratti stradali esistenti e nella realizzazione di un nuovo tracciato per il congiungimento del paese di Tottea con il lago di Campotosto.

L'apertura del procedimento da parte dell'Autorità, definito con la delibera n. 717 del 28 giugno 2016, è stata volta a chiarire le contraddizioni rilevate in merito:

- alla carenza di adeguata documentazione tecnico-amministrativa che certificasse la condizione di "estrema urgenza", a seguito di apposita ricognizione di un organo tecnico/gestionale della stazione appaltante;
- al mancato carattere di urgenza degli interventi evincibile dallo studio geologico preliminare, oltre che di significativa finalizzazione alla riduzione del rischio idrogeologico.

L'Autorità con la citata delibera ha ritenuto la procedura seguita dalla stazione appaltante non del tutto coerente con le disposizioni dell'art. 9 della l. 164/2014 che prevedono la certificazione dell'indifferibilità e urgenza degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico contemplati dall'intervento, ai fini del ricorso alla procedura negoziata che nel caso specifico non appare adeguatamente motivata. Inoltre, attesa la particolarità del contesto dal punto di vista ambientale e geologico, è stata ritenuta necessaria l'acquisizione dei pareri e dei nulla osta per l'esecuzione dell'opera prima dell'eventuale prosieguo del procedimento e, in particolare prima dell'eventuale stipula del contratto. L'affidamento dell'incarico di RP a un tecnico esterno all'amministrazione aggiudicatrice, pur in convenzione con la Provincia, è stato ritenuto non conforme alle disposizioni dell'art. 10, co. 5, del d.lgs. 163/2006 nonché l'art. 9, co. 5 del d.P.R. 207/2010.

*Diga sul Melito*

La fattispecie in esame riguarda la realizzazione della diga sul Melito, inserita nei programmi della ex Cassa per il Mezzogiorno, per la quale il Consiglio di Amministrazione della Cassa per

necessarie iniziative. L'ANAC ha disposto il monitoraggio dei provvedimenti e delle iniziative che verranno adottati.

*Concessione dei lavori di ristrutturazione e completamento dei pp.oo. San Francesco e Cesare Zonchello di Nuoro, San Camillo di Sorgono e dei presidi sanitari distrettuali di Macomer e Siniscola*

Nel corso del 2016 l'Autorità ha concluso un'importante istruttoria - con il coinvolgimento anche dell'Unità Tecnica della Finanza di Progetto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - sulla concessione dei lavori di ristrutturazione e completamento dei pp.oo. San Francesco e Cesare Zonchello di Nuoro, San Camillo di Sorgono e dei presidi sanitari distrettuali di Macomer e Siniscola, affidata mediante l'istituto della Finanza di Progetto ex art. 153 del d.lgs. 163/2006.

L'affidamento in esame aveva ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva ed esecuzione dei lavori, per un importo di 50 mln di euro circa, con contributo pubblico di 8 mln circa, e la fornitura e manutenzione di attrezzature e tecnologie sanitarie, nonché la gestione di diversi servizi riferiti a tutto l'ambito aziendale, per un importo di 1 Miliardo di euro circa, da rimborsare con un canone, rivalutato, in ventisette anni.

In esito all'istruttoria condotta, l'ANAC, con delibera n. 919 del 31 agosto 2016 ha ritenuto l'operazione negoziale ed economica conclusa all'esito della procedura di affidamento in esame, contrastante con le norme ed i principi che disciplinano la concessione di lavori pubblici e il *project financing* (artt. 2, 143, e 153 del d.lgs. 163/2006) nonché gli appalti pubblici in generale, facendo conseguire alle parti un risultato precluso dall'ordinamento; e ciò attraverso la previsione (in netto contrasto con lo schema normativo tipico) di una remunerazione degli investimenti dei privati concessionari posta interamente a carico dell'amministrazione aggiudicatrice, senza che si verifichi la necessaria traslazione in capo ai privati del rischio economico e gestionale (elemento essenziale del *project financing*) collegato alla realizzazione dell'opera ovvero allo svolgimento dei servizi erogati attraverso le opere pubbliche realizzate.

Alla luce dello specifico assetto contrattuale che emerge nella concessione originaria - ed ancor più con il secondo atto aggiuntivo – si rileva un'inversione dell'allocazione del rischio, sia di costruzione che di disponibilità, in aperta violazione delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari e nazionali; conseguentemente, l'affidamento è in realtà ascrivibile ad un classico contratto di appalto/servizi, nel quale vi è unicamente il rischio imprenditoriale derivante dalla errata valutazione dei costi di costruzione rispetto al corrispettivo che si percepisce a seguito dell'esecuzione dell'opera.

È stato rilevato, inoltre, che le modalità di sub-affidamento dei servizi oggetto di concessione configurano, per quanto in atti, una violazione del divieto di cui all'art. 118 del d.lgs. 163/2006.

*Lavori di Riconversione del P.O. Regina Margherita di Palazzo Adriano, per la Realizzazione di una R.S.A. (Residenza Sanitaria Assistenziale) e di un P.T.E (Presidio Territoriale di Emergenza). Lavori dell'area a verde attrezzato e parco di quartiere in località Camaro S. Antonio - Ambito C del Comune di Messina*

A seguito di esposti avanzati dall'impresa affidataria relativamente agli alcuni appalti affidati dalla ASP di Palermo e dallo IACP di Messina, risolti dalle SA per grave inadempimento contrattuale, l'Autorità ha deliberato un'ispezione per acquisire puntuali elementi conoscitivi sull'andamento del rapporto contrattuale intercorso tra le stazioni appaltanti e l'affidatario, nonché sull'operato delle medesime stazioni appaltanti, ricomprensivo nell'indagine la verifica in ordine alla sussistenza di eventuali criticità che impediscono il completamento degli appalti.

L'attività svolta ha consentito di mettere in luce l'effettiva inadeguatezza tecnico-organizzativa-gestionale dell'impresa, sia per la scarsa qualità delle lavorazioni che per la difformità degli stessi dal progetto e dalle indicazioni dei direttori dei lavori, nonché i ritardi accumulati e la mancata rispondenza agli ordini di servizio, anche quelli propedeutici alla risoluzione contrattuale.

Con delibera n. 484 del 3 maggio 2017, relativa all'appalto affidato da ASP di Palermo, l'Autorità ha rilevato, tra l'altro, che: nel cantiere, costituito da tre corpi di fabbrica, al momento dell'ispezione solo il corpo B appare quasi completo per le opere di realizzazione messe a gara, tuttavia con lavorazioni di finitura da terminare e aggiuntive ancora da effettuare anche in conseguenza di una non corretta esecuzione delle opere da parte dell'Impresa appaltatrice; nonostante la risoluzione del contratto sia stata disposta dall'ASP il 23 aprile 2012, i lavori sono ripresi solo nel giugno 2016, a seguito della stipula del contratto con la seconda classificata, e sono, quindi, ancora in fase di esecuzione; un erroneo inquadramento della perizia di variante pur rilevando il mancato dispiegarsi degli effetti della stessa in conseguenza dell'intervenuta risoluzione contrattuale con l'appaltatore; la mancata indicazione nel bando di gara della categoria di lavorazioni OG2 in conseguenza di un'apprezzabile approssimazione progettuale.

Con delibera n. 485 del 03 maggio 2017, relativa all'appalto affidato da IACP di Messina, è stata ravvisata la violazione degli artt. 124, co. 4, 157 e 165 del d.P.R. 554/99 dovute alla

inefficienza oltre che ad un carente svolgimento della funzione da parte del Direttore dei Lavori. Inoltre è stata rilevata la non coerenza dell'operato dell'amministrazione con quanto disposto dall'art. 119 co. 2 del d.P.R. 554/1999 e la carenza di un esplicito riferimento alle ipotesi ammissibili per le motivazioni da addurre a base della variante di cui all'art. 25 della legge 109/94.

*Ente Autonomo Volturno S.r.l.*

L'esame dell'attività contrattuale dell' Ente Autonomo Volturno S.r.l. (EAV), per assicurare la gestione dei servizi, è stata condotta a seguito di un accertamento ispettivo ed ha evidenziato un comportamento non rispettoso dei principi di efficienza, efficacia ed economicità e caratterizzato dalla carenza di una adeguata programmazione e di tempestività nell' azione necessaria a garantirli, riconoscibile soprattutto nella mancanza di concorrenzialità causata dal ricorso sistematico allo strumento della proroga.

L'accertamento condotto ha fatto emergere significativi elementi di anomalia nella conduzione dell'attività contrattuale da parte delle società di trasporto confluite per fusione nell'EAV e reiterate dalla stessa EAV, consistente in un sistematico mancato rispetto delle previsioni normative in materia di componimento del contenzioso attraverso gli istituti della transazione, accordo bonario ed arbitrato, con mancato rispetto dei tempi ivi previsti, improprio utilizzo degli stessi per regolare aspetti relativi a modifiche delle pattuizioni contrattuali, illegittimo ricorso allo strumento dell'arbitrato, laddove non prevista contrattualmente tale clausola compromissoria. Si sono evidenziate, inoltre, un'inefficiente attività di programmazione e di definizione dei requisiti prestazionali delle opere da realizzare, di coordinamento e controllo delle attività progettuali svolte dai concessionari ed un mancato rispetto delle norme in materia di approvazione dei progetti in assenza di certa copertura finanziaria, di accertamento della disponibilità delle aree e di coordinamento temporale di contratti d'appalto tecnicamente interdipendenti.

A tutto ciò va aggiunto un illegittimo, prorogato, ricorso agli strumenti concessori in essere in presenza di un nuovo quadro normativo che avrebbe obbligato al ricorso a nuove procedure di evidenza pubblica, assieme ad un illegittimo e reiterato ricorso a varianti sostanziali del progetto posto a base del contratto in assenza dei presupposti previsti dalle norme ed eccedenti i limiti dalle stesse individuati.

Si è inoltre rilevata una lievitazione dei tempi e dei costi delle opere per un'inadeguata ed inefficiente gestione dei contratti con sistematico e reiterato ricorso allo strumento della proroga contrattuale in assenza dei presupposti di legge, ed una possibile violazione dei

principi di concorrenza per effetto di aggiudicazioni in economia o ex art. 238 co.7 del d.lgs. 163/2006 ricorrenti sempre a medesimo operatore economico.

L'accertamento ha fatto anche emergere una carenza nel rispetto degli adempimenti in materia di trasparenza individuati nel d.lgs. 33/2013 ed un'inopportuna esternalizzazione dei servizi in carenza dei presupposti di economicità, efficienza ed efficacia previsti dalle norme.

#### **9.4 Le indagini nel settore dei servizi e delle forniture**

##### **9.4.1 Le indagini a carattere generale**

###### *Affidamento servizio gestione dei canili di proprietà di Roma Capitale*

L'Autorità ha avviato un procedimento di vigilanza avente ad oggetto le modalità di affidamento del servizio di gestione dei canili di proprietà di Roma Capitale, concluso con la delibera n. 759 del 13 luglio 2016.

L'istruttoria trae origine dagli esposti della Avcpp, Associazione Volontari Canile di Porta Portese Onlus (Avcpp), gestore del canile della Muratella, relativi ad una procedura comparativa indetta da Roma Capitale a luglio 2014, in relazione alla quale l'Avcpp aveva segnalato l'illegittimità della partecipazione da parte del costituendo Rti Cooperativa 29 Giugno soc. coop. sociale Onlus-29 Giugno Servizi società cooperativa, composto da soggetti privi del requisito minimo di pregressa esperienza richiesti dall'avviso pubblico.

In corso di istruttoria si è appreso che la procedura relativamente alla quale era pervenuto l'esposto dell'Avcpp era stata sospesa a dicembre 2014, su direttiva dell'Assessore Ambiente e Rifiuti a seguito dei fatti di Mafia Capitale e successivamente revocata ad aprile 2015.

Nonostante la revoca della procedura, l'Autorità ha comunque proceduto nelle verifiche, accertando che la Cooperativa 29 Giugno era stata ammessa alla successiva fase di invito a presentare le offerte, pur non avendo documentato i servizi analoghi in conformità all'Avviso pubblico.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che Roma Capitale, per quasi 15 anni, ha affidato il servizio di gestione dei canili in forma diretta e/o tramite proroghe, per lo più alla Avcpp.

Il servizio di canile rientrava, all'epoca dei fatti, tra i servizi di cui all' Allegato IIB cat. 27 del d.lgs. 163/2006 che, seppure in parte esclusi dall'applicazione del Codice, dovevano essere affidati nel rispetto dei principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità.