



Relazione semestrale vigilanza collaborativa Unità Operativa Speciale

I° semestre 2022

La presente relazione è predisposta ai sensi dell'art. 10 del regolamento di vigilanza collaborativa del 30 marzo 2022, ed è stata posta all'attenzione del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 2 novembre 2022, che ne ha disposto la pubblicazione sul sito istituzionale.

Scopo della relazione è fornire un quadro riepilogativo dei protocolli stipulati ai sensi dell'art. 213, comma 3, lett. h), d.lgs. 50/2016 e delle connesse procedure sottoposte a vigilanza al fine di dare conto delle attività svolte dall'Ufficio Operativo Speciale.

Gli ambiti sottoposti a verifica preventiva ex art. 213 del Codice, sono la Bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale di **Bagnoli-Coroglio (BC)**, con protocollo tutt'ora in vigore e la fiera di **Expo Dubai 2020** che si è **conclusa il 31 marzo 2022**.

Il protocollo per la bonifica di BC è stato sottoscritto nel maggio 2016 con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Invitalia S.p.A., individuata quale soggetto attuatore e stazione appaltante. Il protocollo di Expo Dubai è stato siglato con il Commissario Straordinario nel mese di ottobre 2018, prorogato, da ultimo, fino al 31 marzo 2022 per lo slittamento della manifestazione a causa della pandemia.

Questi due protocolli, a differenza dei tradizionali accordi di vigilanza collaborativa, non prevedono la determinazione *ex ante* delle specifiche procedure da sottoporre a controllo, ma si basano, sulla scorta del modello applicato per la prima volta a Expo Milano 2015, sull'idea di **verificare in via preventiva il complesso degli appalti posti in essere per la realizzazione dell'evento o attività di rilevante interesse**, con esclusione delle procedure di minore importo, al fine di dare un **supporto collaborativo all'ente appaltante, prevenire distorsioni nell'applicazione della normativa e promuovere la trasparenza**.

Nel seguito, vengono riportati una descrizione generale delle attività svolte e l'elenco delle procedure sottoposte a vigilanza preventiva nel I° semestre 2022¹.

¹ Non sono considerate le procedure di minore importo escluse dalla verifica preventiva ai sensi dei rispettivi accordi di vigilanza e oggetto di report periodico, su cui vengono effettuati controlli ex post a campione.



1. Descrizione delle attività

L'attività è consistita, secondo quanto previsto dagli accordi sottoscritti, nell'esame preliminare degli atti inerenti le seguenti fasi dell'affidamento:

- indizione della procedura;
- nomina della commissione giudicatrice;
- aggiudicazione;
- vicende della fase esecutiva (risoluzioni contrattuali, varianti, accordi bonari e transazioni).

Per ciascuna fase, la stazione appaltante (SA) ha predisposto e inviato al Presidente dell'Autorità la documentazione in bozza, prima della sua adozione. A seguito dell'esame da parte della UOS, è stato emesso un parere, in taluni casi favorevole, in altri contenente rilievi di legittimità e/o opportunità. Per questi ultimi, salvo correzioni e adeguamenti minori che si è richiesto alla stazione appaltante di apportate autonomamente, la UOS ha valutato il riscontro/controdeduzioni fornite. All'esito dell'interlocuzione sulle questioni segnalate, il parere definitivo è stato favorevole, in caso di superamento delle criticità, oppure con presa d'atto della motivazione adottata dalla SA per lo scostamento dal parere stesso.

Ferma restando l'autonoma responsabilità della SA nell'adozione degli atti, **l'attività è consistita nel fornire assistenza e supporto al fine di migliorare la qualità delle procedure e renderle pienamente trasparenti e conformi alla normativa** attraverso verifiche tese ad intercettare e superare elementi di rischio con riferimento, tra l'altro, a i) carenze ed errori formali o sostanziali sugli atti; ii) scelte procedurali adottate; iii) elementi meritevoli di approfondimento istruttorio con riferimento a eventuali conflitti di interesse o possibili motivi ostativi riguardanti l'incarico/ruolo ricoperto dai soggetti pubblici intervenuti nella procedura (Rup, commissari di gara, ecc.); iii) criticità riguardanti il possesso dei requisiti di moralità e capacità economico finanziaria e tecnico professionale degli operatori economici aggiudicatari.

Nel complesso, dalla data di stipula del protocollo, come si evince dalla tabella seguente, la vigilanza sull'evento di **Expo Dubai 2020 ha comportato l'emissione di 98 pareri relative a 17 procedure di affidamento**, aventi un valore totale a base d'asta di oltre **51,4 milioni di euro**. I controlli sulla bonifica di BC hanno riguardato **46 procedure per quasi 170 milioni di euro** di base d'asta, a fronte delle quali sono stati emessi **238 pareri**.

Per i due ambiti sono state **esaminate un totale di 63 procedure, per oltre 221 milioni di euro di base d'asta, e rilasciati complessivi 336 pareri, 5,3 in media su ciascuna procedura, emessi con tempi medi compresi tra i 4 e i 5 giorni**.

TABELLA 1. RIEPILOGO GENERALE ATTIVITÀ UOS VIGILANZA COLLABORATIVA					
Ambito	Periodo		Procedure n.	Valore procedure	Pareri emessi n.
	Dal	Al			
Expo Dubai	10/10/2018	in corso	17	€ 51.474.676,79	98
Bonifica Bagnoli	24/05/2016	in corso	46	€ 169.780.376,88	238
TOTALI			63	€ 221.255.053,67	336

Tutte le attività poste in essere sono sviluppate nell'ottica di un concreto lavoro collaborativo, essendo ampiamente condivisi i suoi macro obiettivi, evitando inutili aggravii burocratici.

Tra gli effetti reali conseguiti vi è la significativa minore probabilità di sviluppo del contenzioso amministrativo o di criticità nella determinante fase di esecuzione.

A tale ultimo riguardo, dall'analisi condotta, sono noti alla UOS solo 5 casi di contenzioso, 3 relativi alla BC e 2 a Expo Dubai 2020, su un totale di 63 procedure complessivamente esaminate fino I° semestre 2022. Di questi, per 4 è noto l'esito (in primo o secondo grado), in tutti i casi favorevole alla stazione appaltante, mentre per un caso sfavorevole in primo grado pende il giudizio al Consiglio di Stato. La gran parte del contenzioso ha tuttavia riguardato profili estranei agli aspetti trattati dalla UOS nei propri pareri.

È possibile quindi affermare che l'alta sorveglianza del Presidente effettuata avvalendosi dell'UOS ha sicuramente avuto un effetto in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale, e in almeno il 75% delle pochissime controversie occorse, l'esito è stato favo stazione appaltante.

1. Expo DUBAI 2020

Per l'evento Expo Dubai sono state verificate diverse procedure, oltre a quella più importante inerente la progettazione e la realizzazione del Padiglione Italia, vari affidamenti di servizi, fra cui le attività di Operation & event management, il palinsesto e la produzione eventi, per importi compresi tra gli 80.000 euro (concorso di idee per l'anfiteatro) e gli oltre 26 milioni di euro (realizzazione Padiglione Italia). Ogni procedura esaminata ha richiesto in media l'emissione di 5,4 pareri. La tabella che segue riporta l'elenco delle procedure sottoposte al vaglio dalla stipula del protocollo al 30 giugno 2022.

TABELLA 1.1. EXPO DUBAI - DATI COMPLESSIVI dal 10/10/2018 al 30/06/2022			
Nr.	Procedure verificate	Pareri emessi n.	Valore Stimato
1	Concorso di progettazione Padiglione Italia	12	€ 3.806.600,00
2	Partner tecnici	11	€ 1.823.277,60
3	Verifica progetto Padiglione Italia	3	€ 213.560,72
4	Concorso idee anfiteatro	5	€ 80.000,00



5	Servizi somministrazione di personale	6	€ 1.460.007,60
6	Servizi palinsesto Expo	4	€ 140.000,00
7	Lavori Padiglione Italia	11	€ 26.140.900,00
8	Servizio produzione eventi	2	€ 140.000,00
9	Project management	12	€ 445.500,00
10	Media relation	2	€ 120.000,00
11	Servizio marketing	1	€ 120.000,00
12	Servizi legali	8	€ 114.000,00
13	Operation & event management	11	€ 4.838.816,00
14	Servizi di ristorazione	2	€ 6.375.544,42
15	Video e installazioni audiovisive	4	€ 2.000.000,00
16	partnership tecnica realizzazione Padiglione Italia	1	€ 250.000,00
17	Addendum Piattaforma Interoperabilità	3	€ 3.406.470,45
TOTALI		98	€ 51.474.676,79

* Comprensivo dei pareri rilasciati sulle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi i pareri sui report.

Nel I° semestre 2022 non sono state sottoposte nuove procedure in quanto la manifestazione si è chiusa il 31 marzo scorso, tuttavia sono stati verificati alcuni atti relativi alla fase esecutiva di procedure precedentemente vigilate. Si tratta, in particolare, di due varianti in corso d'opera e di una proposta transattiva, per complessivi 5 pareri resi.

Nr.	Procedure verificate	atti verificati	Pareri emessi*			
			Nr. Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi
1	Concorso di progettazione Padiglione Italia	Varianti	1	1	-	-
2	Lavori Padiglione Italia	transazione	1	1	-	-
3	Project management	varianti	3	2	1	-
TOTALI			5	4	1	-
TEMPI MEDI DI RILASCIO PARERI*			gg. 5,5			

* Comprensivo dei pareri rilasciati sulle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi i pareri sui report (n. 4).

* Calcolati dalla data di ricezione della richiesta alla data di rilascio, esclusi sabato, domenica e festivi.

2. Bonifica e rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli-Coroglio

Per la bonifica di BC, dalla stipula del protocollo di intesa al I° semestre 2022 sono state verificate molteplici procedure, fra queste la progettazione e il completamento di alcuni interventi di bonifica, ad esempio, per l'ex area Eternit e per gli arenili nord, il concorso di idee per il paesaggio di Bagnoli, l'accordo quadro per i servizi di supporto alla progettazione e i servizi di verifica della progettazione stessa.

Ogni procedura, nelle varie fasi finora esaminate, ha richiesto in media il rilascio di 5 pareri.
Il complesso delle procedure sottoposte a vigilanza è indicato nella tabella che segue.

Bonifica Bagnoli – Coroglio

TABELLA 2.1. BONIFICA BAGNOLI-COROGGIO – DATI COMPLESSIVI dal 10/10/2018 al 30/06/2022			
Nr.	Procedure verificate	Pareri emessi* Nr.	Valore stimato
1	Realizzazione piano di caratterizzazione	6	€ 976.608,55
2	Manutenzione arenile nord	7	€ 723.832,35
3	Messa in sicurezza Area di Colmata	7	€ 103.076,96
4	Convenzione con ARPAC	2	-
5	Accordo Quadro Servizi tecnici di supporto alla progettazione	16	€ 800.000,00
6	Bonifica area ex Eternit	9	€ 142.387,83
7	Test pilota per intervento di biophytoremediation	1	€ 111.681,08
8	Progettazione messa in sicurezza falda	7	€ 57.496,15
9	Analisi rischio sanitario-ambientale sito	6	€ 135.000,00
10	Analisi di laboratorio indagini e sondaggi	6	€ 1.645.894,68
11	Protezione aree cavalcavia	2	€ 163.755,05
12	Validazione caratterizzazione SIN	2	263.392,08
13	Convenzione stazione zoologica Dohrn	-	-
14	Progettazione interventi bonifica	10	€ 19.020.056,86
15	Valutazione stato cavalcavia SMA	4	€ 44.964,29
16	Test pilota tecnologie bonifica	6	€ 1.976.673,07
17	Videosorveglianza sito	3	€ 4.588.153,30
18	Messa in sicurezza area ex Morgan	5	€ 2.274.913,22
19	Manutenzione area Pinetina	5	€ 120.614,61
20	Advisory immobiliare	2	€ 190.000,00
21	Supporto caratterizzazione area marino-costiera	1	€ 36.720,00
22	Advisory espropri	2	€ 115.000,00
23	Servizi protezione e controlli SIN	8	€ 3.553.881,54
24	Servizi advisory immobiliare ed espropri	5	€ 285.000
25	Fornitura elettrica Porta del Parco	4	€ 113.250,00
26	Pulizia Porta del Parco	6	€ 152.412,72
27	Concessione Porta del Parco	2	-
28	Completamento bonifica area ex eternit	10	€ 19.987.569,46
29	Concorso idee paesaggio	12	€ 4.325.000,00
30	Forniture software-hardware Porta del Parco	4	€ 46.805,00
31	Monitoraggio ambientale area ex Eternit	7	219.224,25
32	Accordo By-pass	3	€ 59.864,02
33	Prog. infrastrutture-servizi	8	€ 3.933.246,26
34	Manutenzione Imp. Porta del Parco	6	€ 982.902,38
35	Servizi di verifica Progetto bonifica Lotto Fondiarie	7	€ 484.700,08



36	Prog. copertura Porta del Parco	6	€ 140.090,32
37	Fornitura Laser scanner	3	€ 51.819,04
38	Accordo Quadro manutenzione Aree Perimetrali	3	€ 1.662.999,89
39	Progetto bonifica arenili nord sud	8	€ 15.706.529,34
40	Servizi Verifica Progettazione 5 Lotti	7	€ 6.077.387,34
41	Lavori sicurezza falda	6	€ 1.797.544,67
42	Accordo Quadro indagini	4	€ 2.741.707,43
43	Servizi Bio-Phytoremediation	2	€ 99.000,00
44	Appalto integrato Bonifica Parco dello sport	2	€ 14.935.402,13
45	Appalto integrato Bonifica del lotto I Fondiarie	2	€ 58.795.788,78
46	Servizi Manutenzione immobile via Coroglio	4	€ 138.032,15
TOTALI		238	€ 169.780.376,88

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi report.

Nel I° semestre 2022 sono state effettuate verifiche su 10 diversi affidamenti, 3 quali relativi a nuove procedure per le quali non si registrano, allo stato, casi di contenzioso.

Dei complessivi 23 pareri emessi, per 8 (34% del totale) sono stati formulati rilievi. Per 7 degli 8 pareri contenenti rilievi (87% del totale), si è richiesto l'adeguamento degli atti in autonomia, ovvero senza sottoporre nuovamente al controllo UOS la documentazione alla luce della possibilità di recepire agevolmente le osservazioni formulate.

In merito alla fase della procedura, 7 pareri hanno riguardato gli atti di indizione della procedura, 14 l'aggiudicazione e 2 le varianti.

I tempi medi di rilascio dei pareri si sono assestati a 4,6 giorni, a fronte dei 7 previsti dal protocollo di vigilanza collaborativa

Tra le procedure di maggiore rilevanza vigilate, spiccano, fra gli altri, gli appalti integrati per la bonifica del lotto I Fondiarie e del Parco dello Sport e l'aggiudicazione del concorso di idee per il paesaggio.

TABELLA 2.2. BONIFICA BAGNOLI-COROGGIO VERIFICHE I SEM. 2022

Nr.	Procedure verificate	atti verificati	Pareri emessi*				Valore stimato
			Nr. Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Accordo Quadro Servizi tecnici di supporto alla progettazione	aggiudicazione	2	-	2	-	-
		Variante	1	-	1	-	-
2	Concorso idee paesaggio	aggiudicazione	1	-	-	1	-
3	Monitoraggio ambientale area ex Eternit	Variante	1	1	-	-	-
4	Progetto bonifica arenili nord sud	aggiudicazione	4	1	-	3	-
5	Servizi Verifica Progettazione 5 Lotti	aggiudicazione	2	-	-	2	-
6	Lavori sicurezza falda	aggiudicazione	2	2	-	-	-
7	Accordo Quadro indagini	aggiudicazione	2	2	-	-	-



8	* Appalto integrato Bonifica Parco dello sport	atti di gara	2	-	1	1	€ 14.935.402,13
9	*Appalto integrato Bonifica del lotto I Fondiarie	atti di gara	2	-	1	1	€ 58.795.788,78
10	* Servizi Manutenzione immobile via Coroglio	atti di gara	3	1	2	-	€ 138.032,15
		aggiudicazione	1	1	-	-	-
TOTALI			23	8	7	8	€ 73.869.223,06
TEMPI MEDI DI RILASCIO PARERI*			gg. 4,60				

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi i pareri sui report delle procedure non soggette a controllo preventivo (n. 4).

* Calcolati dalla data di ricezione della richiesta alla data di rilascio, esclusi sabato, domenica e festivi.

* Procedura avviata nell'anno 2022.