



Autorità Nazionale Anticorruzione

Deliberazione n. 72 del 7 ottobre 2015

Oggetto: fascicolo 1851/2015 - *Project financing* per la realizzazione del nuovo cimitero di Grazzanise
Esponente: Commissione Straordinaria incaricata della provvisoria gestione del Comune di Grazzanise
Stazione appaltante: Comune di Grazzanise (CE)

Riferimenti normativi: art. 1, co. 1 della L. n. 109/94 e s.m.
art. 19, co. 2 della L. n. 109/94 e s.m.
art. 37-bis della L. n. 109/94 e s.m.
art. 37-ter della L. n. 109/94 e s.m.
art. 37-quater della L. n. 109/94 e s.m.
art. 37-quinquies della L. n. 109/94 e s.m.
art. 37-septies della L. n. 109/1994 e s.m.
art. 28 della L. n. 109/94 e s.m.
art. 188, co 4 del d.p.r. n. 554/99 e s.m.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 7 ottobre 2015;

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori;

Considerato in fatto

La Commissione Straordinaria incaricata della provvisoria gestione del Comune di Grazzanise, sciolto per infiltrazioni mafiose, con nota prot. n. 2946/2015 inviava all'Autorità:

- la nota prot. n. 1795 del 24.2.2014, indirizzata alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Regione Campania, al Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno, alla Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere ed al Sig. Prefetto della Provincia di Caserta, unitamente ai n. 28 allegati richiamati nella stessa nota, avente ad oggetto l'esame e valutazione delle procedure relative alla realizzazione del nuovo cimitero di Grazzanise mediante procedura di *Project financing*;
 - due articoli di stampa apparsi sul quotidiano on-line Casertace net in data 10 e 18 luglio 2014;
- per le determinazioni dell'Autorità, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 32 del d.l. n. 90/2014 e s.m.

Con nota prot. n. 62730/2015 veniva comunicato alla Commissione Straordinaria ed al rappresentante legale della società Grazzanise 2006 s.r.l. l'avvio del procedimento istruttorio per la verifica della procedura di *Project financing* per la realizzazione del nuovo cimitero di Grazzanise.

Alla Commissione Straordinaria veniva richiesta una integrazione documentale inerente il contenzioso attualmente pendente con la società Grazzanise 2006 s.r.l.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Lotti per cappelle gentilizie private (mq 26,46): n. 48*£. 600.000/mq £. 762.048.000

TOTALE RICAVI £. 7.447.048.000

In data 30.6.2002 veniva acquisita al numero di protocollo del Comune di Grazzanise la proposta di *Project Financing* relativa alla costruzione e gestione di un nuovo cimitero comunale formulata dalla società Immobili S.p.A. La proposta prevedeva la realizzazione delle seguenti opere:

- 1668 loculi
- 288 colombari
- 94 aree libere per cappelle private
- 2 servizi igienici
- 12 zone fontane e deposito attrezzi
- edificio sala mortuaria di 66 mq circa
- edificio casa custode di 66 mq circa
- sistemazione interna mediante viali ed aiuole
- sistemazione esterna mediante parcheggio aiuole e strada
- area chiesa di 1400 mq circa
- campo di inumazione di 1.650 mq circa

Il quadro economico di progetto prevedeva:

| | | |
|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| 1) Lavori | opere edili | € 2.415.781,21 |
| | impianti | € 75.385,76 |
| | oneri per la sicurezza | € <u>74.714,88</u> |
| | TOTALE | € 2.565.881,85 |
| 2) Somme a disposizione | TOTALE | € <u>890.118,15</u> |
| | TOTALE | € 3.456.000,00 |

Secondo il piano economico-finanziario allegato alla proposta, l'equilibrio economico risultava raggiunto attraverso la previsione di un contributo pubblico a carico dell'Amministrazione comunale così determinato:

| | |
|--|---------------------|
| - indennità di esproprio per acquisizione area | € 173.000,00 |
| - realizzazione parcheggio | € 98.000,00 |
| - realizzazione strada di collegamento | € <u>36.163,76</u> |
| TOTALE | € 308.127,47 |

Veniva prevista, inoltre, l'eventuale realizzazione della chiesa e del sagrato con spesa a totale carico dell'amministrazione, per un importo stimato in € 279.280,01.

La proposta presentata non veniva approvata dall'Amministrazione comunale.

Con delibera di G.M. n. 92 del 31.10.2001, veniva approvato il programma triennale 2002/2004 e l'elenco annuale 2002; nel programma triennale venivano confermate le n. 2 opere inerenti l'edilizia cimiteriale ed in particolare l'"*ampliamento cimitero*" (stessa stima del costo complessivo di £. 1.400.000.000) e la "*costruzione nuovo cimitero capoluogo*" (stessa stima del costo complessivo di £. 7.447.000.000) con la precisazione che per il fabbisogno finanziario dei suddetti interventi non erano disponibili risorse. Per la copertura finanziaria dei suddetti interventi veniva indicato un apporto di



Autorità Nazionale Anticorruzione

capitale privato con “autofinanziamento” ripartito negli anni 2003 e 2004 (ampliamento) e 2004 (costruzione nuovo cimitero). L'elenco annuale 2002, quindi, non riportava i suddetti interventi.

Con nota del 9.12.2002 l'Amministrazione concedente richiedeva integrazioni e modifiche al promotore sulla proposta presentata; quest'ultimo, con nota acquisita al prot. comunale n. 10823 del 23.12.2002 integrava la proposta con l'asseverazione rilasciata dalla Banca di Credito Popolare ed apportava le modifiche richieste dal Comune.

Con verbale redatto in data 7.2.2003 tra l'Amministrazione comunale concedente, nella persona del RUP, e la società Immobili S.r.l. promotore, nella persona del procuratore speciale della costituenda ATI Immobili S.p.A./COS.MER. s.r.l./CO.E.S. s.r.l./Emilio Alfano S.p.A. in contraddittorio, veniva concordato, tra l'altro, di apportare modifiche tecniche ed economiche al progetto al fine di adeguare la proposta presentata alle esigenze dell'amministrazione. In particolare venivano concordate le modifiche della proposta ponendo a carico del concessionario anche gli oneri relativi alle indennità di esproprio per acquisizione area, realizzazione parcheggio e strada di collegamento al cimitero, la realizzazione dell'opera in due fasi: la prima fase, a totale carico del concessionario, per un investimento stimato in € 3.456.000,00, consistente nella realizzazione del progetto proposto; la seconda fase, a totale carico del concedente, per un investimento stimato in € 390.080,00, consistente nella realizzazione della chiesa e del sagrato, la cui realizzazione veniva comunque rimessa al concessionario.

Per effetto dei maggiori oneri derivanti dalle modifiche concordate venivano rimodulati i prezzi medi dei loculi (in € 1.702,00 per loculo), degli ossari (in € 462,00 per ossario) e dei lotti per cappelle (in € 10.230,00 per lotto).

L'importo complessivo dell'opera veniva determinato in € 3.846.080,00 come indicato negli atti di programmazione adottati.

Con i successivi atti di programmazione (delibera di G.M. n. 120 del 6.12.2002), veniva approvato il programma triennale 2003/2005 e l'elenco annuale 2003; nei suddetti atti di programmazione si riscontrano n. 3 opere inerenti l'edilizia cimiteriale ed in particolare l'”*ampliamento interno cimitero Brezza*” (stima del costo complessivo € 154.937,07), l'”*ampliamento cimitero capoluogo*” (stima del costo complessivo € 154.937,07) e la “*costruzione nuovo cimitero Grazzanise Capoluogo*” (stima del costo complessivo € 3.846.054,53) aventi rispettivamente priorità 7, 8 e priorità 10. Per la copertura finanziaria dei suddetti interventi veniva indicato un apporto di capitale privato riferito all'anno 2003 mediante procedura di *Project financing*; i predetti interventi venivano riportati anche nell'elenco annuale 2003.

Con delibera di G.M. n. 11 del 16.4.2004, veniva approvato il programma triennale 2004/2006 e l'elenco annuale 2004; nel programma triennale si riscontrano n. 2 opere inerenti l'edilizia cimiteriale ed in particolare l'”*ampliamento esterno cimitero Brezza*” (stima del costo complessivo € 723.039,66) e la “*costruzione nuovo cimitero Grazzanise Capoluogo*” (stima del costo complessivo € 3.846.054,53) aventi rispettivamente priorità 1 e priorità 10. Per la copertura finanziaria dei suddetti interventi veniva indicato un apporto di capitale privato riferito all'anno 2004 per il nuovo cimitero mediante procedura di *Project financing* ed all'anno 2005 per l'ampliamento del cimitero Brezza mediante autofinanziamento; i predetti interventi non venivano riportati nell'elenco annuale 2004.

Con delibera di G.M. n. 84 del 1.10.2004 veniva disposta la revoca della deliberazione di G.M. n. 15 del 7.2.2001 di approvazione del progetto preliminare del nuovo cimitero redatto dall'Ufficio Tecnico Comunale dando atto della volontà di procedere alla realizzazione del nuovo cimitero mediante



Autorità Nazionale Anticorruzione

procedura di *Project financing*; venivano, quindi, esperiti gli adempimenti di pubblicità previsti dalla normativa – art. 37-bis, co. 2-bis della legge n. 109/94 modificata dalla legge n. 166/2002 - (avviso pubblicato in data 25.10.2004) attraverso la pubblicazione degli elenchi di lavori pubblici realizzabili con l'apporto di capitali privati.

Entro il termine ultimo del 31.12.2004 fissato nell'avviso pervenivano all'Amministrazione comunale di Grazzanise due proposte di finanza di progetto riferite alla realizzazione del nuovo cimitero comunale: una formulata dall'ATI COS.MER. s.r.l. (prot. n. 12308 del 29.12.2004) e l'altra dalla ditta Giacomo Caterino Building Contractor s.r.l. (prot. n. 12395 del 31.12.2004).

Con verbale redatto in data 16.2.2005 veniva dato atto che la commissione composta dal responsabile area tecnica, dall'assessore ai ll.pp. e da un dipendente del Comune aveva effettuato la verifica delle due proposte pervenute con riferimento alla composizione degli elaborati presentati, ai requisiti posseduti dai soggetti concorrenti, all'analisi dei progetti tecnici presentati, ed aveva predisposto il quadro di raffronto tra le due proposte. Con successiva relazione data 18.2.2015 il medesimo responsabile dell'area tecnica effettuava la valutazione conclusiva delle proposte presentate ritenendo più conveniente la proposta presentata dall'ATI COS.MER. s.r.l. rispetto a quella presentata dalla ditta Giacomo Caterino Building Contractor s.r.l. ritenuta peggiorativa sia nel numero e quantità dei beni realizzati, sia nei prezzi che nelle tariffe da applicare all'utenza.

Con delibera di G.M. n. 9 del 25.2.2005 veniva approvata la proposta formulata dal responsabile area tecnica del Comune e, quindi, la proposta presentata dall'ATI COS.MER. s.r.l., veniva nominato RUP il medesimo responsabile area tecnica del comune e veniva disposta l'attivazione delle procedure finalizzate alla realizzazione dell'intervento. La proposta approvata risulta conforme a quella presentata nell'anno 2002, come aggiornata a seguito del verbale del 7.2.2003.

Avverso la delibera di G.M. n. 9 del 25.2.2005 proponeva ricorso innanzi al TAR Campania la ditta Giacomo Caterino Building Contractor s.r.l. ritenendo errato il parere di regolarità tecnica espresso dal responsabile comunale ed il verbale di valutazione comparativa delle due proposte essendo il progetto dell'avversario meno valido e meno conveniente. Il ricorso veniva dichiarato improcedibile con sentenza TAR Campania, Sez. I, n. 249/07.

Sulla G.U. n. 100 del 2.5.2005 veniva, quindi, pubblicato il bando di gara per l'affidamento della concessione in *project financing* dei lavori di realizzazione del nuovo cimitero comunale e dei servizi annessi all'assegnazione dei loculi, dei colombari, dei lotti per cappelle, nonché della gestione e manutenzione degli impianti elettrici del nuovo cimitero mediante licitazione privata ai sensi dell'art. 37-quater, co. 1, lett. a) della legge n. 109/94 e s.m. e criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa; importo dell'appalto € 3.456.000; importo complessivo dei lavori € 2.565.881,85; durata della concessione 30 anni; durata dei lavori 10 anni. Il bando precisava che non erano previsti oneri a carico dell'Amministrazione comunale. Le domande di partecipazione dovevano pervenire entro 20 giorni dalla data di pubblicazione del bando di gara.

La procedura di gara andava deserta non essendo pervenuta alcuna domanda di partecipazione alla licitazione privata come attestato con verbale datato 25.7.2005.

In data 23.12.2005 veniva stipulato tra il Comune di Grazzanise e l'ATI COS.MER.S.r.l./Immobilgi S.p.A./Impreca Costruzione s.r.l./Emilo Alfano S.p.A. il contratto di concessione per i lavori di costruzione del nuovo cimitero di Grazzanise.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Oggetto del contratto (art. 2) riguarda la proposta del promotore, come integrata con verbale di trattativa negoziata del 7.2.2003, consistente in particolare nella realizzazione di :

- 1668 loculi
- 288 ossari
- 94 aree libere per cappelle gentilizie
- sistemazione esterna dell'area oggetto dell'intervento;
- strada di accesso e parcheggio;

assumendo a proprio carico gli oneri professionali relativi alla progettazione, direzione lavori, coordinamento sicurezza.

Rientrava, inoltre, nella concessione la gestione di tutti i servizi necessari per l'assegnazione dei loculi, degli ossari e dei lotti agli utenti, compreso il supporto tecnico-organizzativo per il funzionamento del servizio amministrativo relativo alle concessioni con i privati cittadini, la manutenzione delle opere per dieci anni dall'inizio dei lavori, la gestione degli impianti di illuminazione votiva.

Non rientrava, invece, nella convenzione la realizzazione della chiesa e del sagrato anch'essa inserita nel progetto preliminare del promotore; tuttavia, all'art. 9 della concessione veniva stabilito che i lavori di costruzione della chiesa e del sagrato saranno realizzati dalla società con contributo a carico del Comune pari ad € 390.080,00.

Il quadro economico di contratto (art. 3) prevedeva:

| | | |
|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| 1) Lavori | opere edili | € 2.415.781,21 |
| | impianti | € 75.385,76 |
| | oneri per la sicurezza | € 74.714,88 |
| | TOTALE | € 2.565.881,85 |
| 2) Somme a disposizione | TOTALE | € 890.118,15 |
| | TOTALE | € 3.456.000,00 |

Per l'acquisizione delle aree necessarie (art. 6), gli oneri venivano posti a carico del concessionario fino all'importo di € 160.000,00 inclusa un'ulteriore alea del 10%; l'eventuale residuo veniva posto, invece, a carico del concedente.

Il contratto di concessione all'articolo 4 prevedeva che in fase di elaborazione del progetto esecutivo e prima della sua approvazione il Comune di Grazzanise poteva chiedere varianti o modifiche del progetto stesso nel rispetto degli impegni di spesa di cui al progetto preliminare e che la società si impegnavano a rispettare senza richiedere maggiori compensi o rimborsi di sorta. Inoltre, la società, anche successivamente all'approvazione del progetto esecutivo in questione, si obbligava ad eseguire le varianti progettuali connesse alla modifica della struttura cimiteriale, nel rispetto delle richieste formulate dal Comune di Grazzanise e nel rispetto dell'equilibrio economico della convenzione anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, comma 2-bis della legge 109/1994 e s.m.

La durata della concessione veniva stabilita in 30 anni a far data dalla stipulazione della concessione stessa. La realizzazione dei lavori veniva prevista secondo un cronoprogramma per fasi in cui la prima fase riguardava la realizzazione della strada di accesso, il parcheggio, la recinzione, l'ingresso e le sistemazioni esterne necessarie, da realizzarsi entro 2 anni dall'inizio dei lavori; le fasi successive dovevano essere realizzate in funzione della richiesta di ulteriori loculi; la costruzione della chiesa, invece, doveva avvenire acquisita la disponibilità finanziaria da parte dell'Amministrazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

All'art. 7 venivano disciplinati i servizi e le tariffe. In particolare i beni da cedere in concessione novantanovenne agli utenti riguardavano:

- loculi singoli, da individuare nei blocchi a 6 livelli sovrapposti (n. 1668);
- ossari singoli, da individuare nei blocchi a 6 livelli sovrapposti (n. 288);
- lotti di terreno per cappelle gentilizie di 24 mq (n. 94);

Per i loculi venivano previste tariffe, compresa IVA, al netto delle spese di registrazione da € 1312,00 (6° fila) ad € 2.000,00 (2° e 3° fila) per un ricavo totale di € 2.838.936,00; Per gli ossari venivano previste tariffe, compresa IVA, al netto delle spese di registrazione da € 332,00 (6° fila) ad € 560,00 (2° e 3° fila) per un ricavo totale di € 133.056,00; per i suoli per cappelle veniva prevista la tariffa di € 10.230,00/cad per un ricavo totale di € 961.620,00.

L'art. 8 della convenzione disciplinava le modalità di pagamento del corrispettivo della concessione, stabilito in € 3.456.000,00, esclusivamente a mezzo degli introiti derivanti dagli affidamenti in concessione dei beni oggetto della concessione (loculi, ossari, aree cappelle) che i privati cittadini dovevano corrispondere al concessionario mediante due rate; la prima, pari al 50% del valore, con la sottoscrizione di un atto di prenotazione e la seconda, a saldo, da corrispondere alla sottoscrizione dell'atto di concessione. Veniva, inoltre, prevista la modalità di corresponsione del canone per l'illuminazione votiva. Il medesimo articolo, prevedeva, infine, che al termine previsto per la vendita dei loculi, degli ossari e dei lotti per le cappelle, indicato in 12 anni dalla stipula della convenzione, nell'ipotesi di presenza di beni non richiesti in concessione dai privati cittadini, l'Amministrazione comunale di Gazzanise avrebbe proceduto al riscatto dei beni liberi con il pagamento a favore del concessionario della tariffa concordata con la concessione.

In data 4.7.2006 veniva costituita la società di progetto denominata Grazzanise 2006 s.r.l. avente capitale sociale pari ad € 10.000,00 tra le società COS.MER. Costruzioni Meridionali s.r.l. (€ 5.000,00), CO.GE.PI. s.r.l. (€ 3.256,00), Immobili Federici Stirling S.p.A. (€ 10,00), Impreca Costruzione s.r.l. (€ 100,00), SA.GI.CLA. Costruzioni s.r.l. (€ 1.634,00); non faceva parte della società di progetto la Emilio Alfano S.p.A. che come riportato nell'atto costitutivo avrebbe curato la costruzione degli impianti cimiteriali (elettrico-sanitario e di illuminazione) nonché i servizi per la gestione dell'impianto votivo per la durata della concessione.

Con nota prot. n. 7215 del 24.7.2006 il Sindaco protempore, a seguito di alcune rimostranze da parte della cittadinanza e dei proprietari delle aziende agricole ubicate a ridosso dell'area oggetto dell'intervento, formulava invito al concessionario a tenere conto delle istanze avanzate dai cittadini interessati all'opera e, quindi, ad apportare sostanziali modifiche nella geometria e nella perfetta ubicazione del nuovo cimitero, pur in conformità al progetto preliminare approvato ed oggetto della proposta di *Project*.

Con la deliberazione di C.C. n. 49 del 29.11.2006 veniva approvato il progetto definitivo redatto dal Concessionario, integrato con il Piano Economico Finanziario come modificato dal nuovo quadro economico di progetto. Le modifiche introdotte con il progetto definitivo presentato dal concessionario riguardavano:

- la riduzione dell'altezza dei piani dei loculi ed ossari passando da batterie di 6 piani a batterie di 5 piani, con conseguente modificazione della geometria in pianta del cimitero ed aumento della superficie dell'area necessaria;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- l'ampliamento ed il riposizionamento del cimitero che comportava la necessità di disporre di 36.260 mq anziché dei 28.070,80 mq previsti in precedenza. Per l'acquisizione della nuova area veniva stimato un importo complessivo di € 255.000,00, rispetto ai precedenti € 160.000,00. Una parte degli oneri di esproprio venivano posti a carico dell'Ente concedente (€ 85.000,00) mentre la restante parte (€ 170.000,00) rimaneva a carico del Concessionario;
- la modifica del piano economico finanziario per far fronte alla lievitazione dei costi di costruzione mediante l'incremento del numero dei loculi da realizzare da n. 1668 a n. 1890 (n. 222 in più), del numero dei lotti per cappelle da n. 94 a n. 166 (72 in più) e la riduzione del numero di ossari da n. 288 a n. 240 (n. 48 in meno);

In data 31.1.2007 veniva stipulato tra il Comune di Grazzanise e l'ATI COS.MER.S.r.l./Immobiligi S.p.A./Impreca Costruzione s.r.l./Emilo Alfano S.p.A. un nuovo contratto di concessione per i lavori di costruzione del nuovo cimitero di Grazzanise (ad integrazione del precedente). Le modifiche riguardavano:

- il numero dei loculi da n. 1668 a n. 1890;
- il numero degli ossari da n. 288 a n. 240;
- il numero delle aree libere per cappelle gentilizie da n. 94 a n. 166;

Il nuovo quadro economico di contratto (art. 3) prevedeva:

| | | | |
|-------------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| 1) Lavori | opere edili | € 2.811.301,41 | <i>(prima € 2.415.781,21)</i> |
| | impianti | € 407.404,63 | <i>(prima € 75.385,76)</i> |
| | oneri per la sicurezza | € 99.556,89 | <i>(prima € 74.714,88)</i> |
| | TOTALE | € 3.318.562,93 | <i>(prima € 2.565.881,85)</i> |
| 2) Somme a disposizione | TOTALE | € 1.086.437,07 | <i>(prima € 890.118,15)</i> |
| | TOTALE | € 4.405.000,00 | <i>(prima € 3.456.000,00)</i> |

Per l'acquisizione delle aree necessarie (art. 6), gli oneri stimati in € 255.000,00 venivano posti a carico del concessionario fino all'importo di € 170.000; l'importo residuo veniva posto, invece, a carico del concedente.

La durata della concessione veniva confermata in 30 anni a far data dalla stipulazione della concessione stessa. La realizzazione dei lavori veniva prevista secondo un cronoprogramma per fasi in cui la prima fase riguardava la realizzazione della strada di accesso, il parcheggio, la recinzione, l'ingresso e le sistemazioni esterne necessarie, da realizzarsi entro 2 anni dall'inizio dei lavori; le fasi successive dovevano essere realizzate in funzione della richiesta di ulteriori loculi; la costruzione della chiesa, invece, doveva avvenire acquisita la disponibilità finanziaria da parte dell'Amministrazione.

All'art. 7 venivano disciplinati i servizi e le tariffe. In particolare i beni da cedere in concessione novantanovenne agli utenti riguardavano:

- loculi singoli, da individuare nei blocchi a 5 livelli sovrapposti (n. 1890);
- ossari singoli, da individuare nei blocchi a 5 livelli sovrapposti (n. 240);
- lotti di terreno per cappelle gentilizie di 20 mq (n. 166);

Per i loculi venivano previste tariffe, compresa IVA, al netto delle spese di registrazione da € 1500,00 (5° fila) ad € 2.000,00 (2° e 3° fila) per un ricavo totale di € 3.364.200,00; per gli ossari venivano previste tariffe, compresa IVA, al netto delle spese di registrazione da € 400,00 (5° fila) ad € 560,00 (2° e 3° fila) per un ricavo totale di € 121.920,00; per i suoli per cappelle veniva prevista la tariffa di €



Autorità Nazionale Anticorruzione

10.230,00/cad per un ricavo totale di € 1.698.180,00. Di fatto non venivano modificate le tariffe precedenti.

L'art. 9 della convenzione disciplinava le nuove modalità di pagamento del corrispettivo della concessione, stabilito in € 5.184.300,00, esclusivamente a mezzo degli introiti derivanti dagli affidamenti in concessione dei beni oggetto della concessione stessa (loculi, ossari, aree cappelle) che i privati cittadini dovevano corrispondere al concessionario mediante tre rate; la prima, pari al 50% del valore, con la sottoscrizione di un atto di prenotazione, la seconda rata, pari al 25% ad un anno dalla stipula del contratto preliminare e la terza rata, a saldo, da corrispondere alla sottoscrizione dell'atto di concessione. Veniva, inoltre, prevista la modalità di corresponsione del canone per l'illuminazione votiva. Il medesimo articolo, confermava, infine, che al termine previsto per la vendita dei loculi, degli ossari e dei lotti per le cappelle, indicato in 12 anni dalla stipula della convenzione, nell'ipotesi di presenza di beni non richiesti in concessione dai privati cittadini, l'Amministrazione comunale di Grazzanise avrebbe proceduto al riscatto dei beni liberi con il pagamento a favore del concessionario della tariffa concordata con la concessione.

Con delibera della G.C. n. 24 del 25.2.2008 venivano approvati gli atti del progetto esecutivo predisposti dal concessionario: Relazione tecnica generale e Quadro economico che risultava conforme a quello riportato nel nuovo contratto di concessione del 31.1.2007.

Con verbale in data 12.5.2008 l'Amministrazione comunale nella disponibilità delle aree interessate dai lavori, a seguito della stipula dei contratti preliminari di acquisizione delle medesime aree, provvedeva alla consegna delle aree e dei lavori alla società concessionaria.

Con la deliberazione di G.C. n. 72 del 19.5.2008 veniva nominato ai sensi dell'art. 141, co. 4 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m. collaudatore in corso d'opera tecnico-amministrativo l'ing. (*omissis*), (che a quella data già rivestiva l'incarico di Responsabile dell'Area tecnica del Comune e Responsabile del Procedimento dell'Opera).

I lavori relativi al primo lotto funzionale venivano ultimati in data 6.10.2009.

Con determinazione del responsabile Area tecnica del Comune n. 251 del 27.10.2009 veniva approvato il SAL n. 2 per lavori eseguiti a tutto il 30.9.2009 pari ad € 2.340.000,00.

Con nota in data 9.11.2009 la società concessionaria rappresentava all'Amministrazione comunale che a fronte dell'investimento di € 2.340.000,00 certificato con il SAL n. 2, aveva incassato solo € 185.000,00 per beni cimiteriali compromessi.

Con nota in data 25.11.2009 la società concessionaria rappresentava all'Amministrazione comunale:

- di aver realizzato il 40% dell'intero programma lavori previsto dalla concessione sottoscritta in data 31.7.2007 avendo realizzato beni cimiteriali circoscritti a tre comparti oltre alla costruzione della camera mortuaria, uffici, servizi nonché i piazzali di sosta e gran parte dei muri di cinta;
- di aver operato un notevole investimento, che alla data del 30.9.2009 aveva raggiunto la cifra di € 2.340.000,00;
- che numerosi cittadini, a causa delle loro condizioni indigenti, non avevano la possibilità di acquisire i beni nella forma diretta (pagamento a mezzo bonifico);

chiedendo conseguentemente al concedente di esercitare la facoltà di riscatto parziale dei beni realizzati ai sensi dell'art. 9 della concessione per un ammontare pari ad € 947.100,00 così determinati:

| | | |
|-----------------|--------------|--------------|
| - n. 225 loculi | * € 1.780,00 | € 400.500,00 |
| - n. 30 ossari | * € 488,00 | € 14.640,00 |



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il concessionario, con atto di citazione notificato al Comune di Grazzanise al prot. n. 6746 del 31.7.2012, richiedeva il pagamento del credito vantato per la realizzazione del nuovo cimitero comunale per € 947.100,00.

L'Amministrazione comunale di Grazzanise si costituiva in giudizio. Nella memoria di comparsa e costituzione eccepiva che la società concessionaria non aveva provveduto ad eseguire tutte le opere e le prestazioni oggetto del contratto di concessione, che l'area cimiteriale era in totale stato di abbandono, che non erano state realizzate le opere previste nell'accordo integrativo sottoscritto l'anno 2010.

Infine, con nota del 5.11.2012, l'avv. (*omissis*), in nome e per conto della Grazzanise 2006 s.r.l., formulava al Commissario Prefettizio del Comune di Grazzanise alcune ipotesi transattive al fine di poter porre fine al contenzioso pendente; alle ipotesi transattive formulate l'Amministrazione non dava riscontro.

Da ultimo la Banca Monte dei Paschi di Siena comunicava ai soci della società della Grazzanise 2006 s.r.l. (COS.MER. Costruzioni Meridionali s.r.l. – CO.GE.PI. s.r.l.) la revoca di tutti gli affidamenti accordati e la richiesta del pagamento dell'importo a debito di € 447.781,28 ed € 657.164,64.

Con nota ns. prot. n. 98249/2015 venivano comunicate al neo Sindaco, al Segretario comunale pro tempore, al neo Presidente del Consiglio del Comune di Grazzanise nonché al rappresentante legale della società Grazzanise 2006 s.r.l. le risultanze istruttorie disposte dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 29.7.2015 che ha ritenuto erroneo l'utilizzo dello strumento *Project financing*, anche alla luce delle clausole contrattuali contenute nella concessione e delle successive modifiche ed integrazioni intervenute nel tempo. Veniva, altresì, sollecitata la necessaria improcrastinabile adozione di concreti atti, volti al superamento dello stato venutosi a determinare, nell'esclusivo interesse pubblico della collettività amministrata, affiancata ad una concreta ricognizione dei lavori realizzati, ad una valutazione dello stato di conservazione degli stessi, ad una ricognizione dei lavori e degli impianti indifferibili ed urgenti da eseguirsi per rendere l'opera fruibile per la collettività, individuando le modalità di finanziamento dei lavori, nonché le nuove modalità di gestione del cimitero.

Con nota ns. prot. n. 111916/2015 la società Grazzanise 2006 s.r.l. formulava le proprie considerazioni evidenziando, in sintesi, che la rilevata irritalità della procedura adottata dall'Ente non era in realtà sostanziale atteso che molti Enti hanno adottato procedure analoghe a quella in oggetto riservando i servizi di giardinaggio, necroforia, pulizia al personale comunale; veniva, così, semplificato l'accesso alle procedure di *Project financing* per le società di costruzioni essendo peraltro pressoché assenti su scala locale le imprese di servizi per attività cimiteriali con le quali strutturare eventuali ATI. In ordine ai rilievi circa la carente fase di valutazione e stima preventiva delle necessità di beni cimiteriali evidenziava la propria condivisione manifestando l'opportunità alla ridefinizione in diminuzione dell'intero progetto. Infine, sottolineando la propria correttezza e buona fede in tutte le fasi della procedura, la società Grazzanise 2006 s.r.l., formulava la propria disponibilità a far proprie le indicazioni espresse dall'Autorità e richiedeva la fissazione di una audizione in contraddittorio tra le parti interessate al fine di poter siglare le opportune intese e concordare le modalità per il recepimento delle indicazioni della comunicazione risultanze istruttorie, in modo da poter eliminare ogni pregiudizio di natura erariale attuale e futuro.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Con nota ns. prot. n. 113153/2015 il Sindaco del Comune di Grazzanise, in carica dal 2.6.2015, comunicava di non avere ulteriori elementi da comunicare oltre quelli forniti dalla Commissione Straordinaria, di attendere le definitive determinazioni del Consiglio dell'Autorità ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. a) del Regolamento in materia di attività di vigilanza ed accertamenti ispettivi; manifestava, altresì, la volontà dell'Ente di conformarsi alle indicazioni contenute nella comunicazione risultante istruttorie trasmessa. In merito comunicava di aver già dato mandato al responsabile Area tecnica del Comune di procedere ad una concreta ricognizione dei lavori realizzati valutando lo stato di conservazione degli stessi nonché di effettuare la ricognizione dei lavori e degli impianti indifferibili ed urgenti da eseguirsi per rendere l'opera fruibile per la collettività.

Respingeva, infine, la richiesta di fissazione di audizione in contraddittorio tra le parti presso l'Autorità, formulata dalla società Grazzanise 2006 s.r.l., richiedendo l'avviso dell'Autorità stessa circa la nullità del verbale di collaudo, che finirebbe per incidere sulla consegna delle opere eseguite.

Ritenuto in diritto

La proposta di *Project Financing* relativa alla costruzione e gestione di un nuovo cimitero comunale presentata dal promotore Immobili S.p.A. al numero di protocollo del Comune di Grazzanise 5136 del 30.6.2002 è da riferirsi all'intervento "costruzione nuovo cimitero capoluogo" (stima del costo complessivo £. 7.447.000.000) inserito negli atti di programmazione approvati con delibera di G.M. n. 54 del 9.11.2000 la cui copertura finanziaria era prevista mediante apporto di capitale privato (autofinanziamento) nonché al successivo progetto preliminare del medesimo intervento redatto dall'Ufficio Tecnico Comunale ed approvato con delibera di G.M. n. 15 del 7.2.2001.

La presentazione della proposta risulta, quindi, conforme all'art. 37-bis, co. 1, primo cpv, della legge n. 109/1994¹ all'epoca vigente, sia in relazione ai tempi di presentazione che in relazione alla conformità agli atti di programmazione adottati. Infatti, tali atti, precedenti alla presentazione della proposta, manifestavano già la necessità di dover realizzare un nuovo cimitero comunale mediante l'apporto di capitali privati (autofinanziamento) attesa la mancanza di risorse da parte del comune. Dagli allegati trasmessi, invece, non può esprimersi alcun giudizio in ordine alla completezza o meno degli elaborati riferiti alla proposta presentata.

La valutazione della proposta formulata dal promotore Immobili S.p.A. interveniva in data 7.2.2003 e, quindi, non avveniva entro i termini stabiliti dall'art. 37-ter della legge n. 109/1994² all'epoca vigente;

¹ "Entro il 30 giugno di ogni anno i soggetti di cui al comma 2, di seguito denominati "promotori", possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti nella programmazione triennale di cui all'articolo 14, comma 2, ovvero negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, tramite contratti di concessione, di cui all'articolo 19, comma 2, con risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori stessi.

Le proposte devono contenere uno studio di inquadramento territoriale e ambientale, uno studio di fattibilità, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione nonché l'indicazione degli elementi di cui all'articolo 21, comma 2, lettera b), e delle garanzie offerte dal promotore all'amministrazione aggiudicatrice. Le proposte devono inoltre indicare l'importo delle spese sostenute per la loro predisposizione comprensivo anche dei diritti sulle opere d'ingegno di cui all'articolo 2578 del codice civile. Tale importo, soggetto all'accettazione da parte della amministrazione aggiudicatrice, non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal piano economico-finanziario."

² "Entro il 31 ottobre di ogni anno le amministrazioni aggiudicatrici valutano la fattibilità delle proposte presentate sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, dei tempi di ultimazione dei lavori della



Autorità Nazionale Anticorruzione

deve rilevarsi, tuttavia, che il predetto termine del 31 ottobre veniva rimodulato con la legge 1.8.2002, n. 166 (in vigore dal 18.8.2002) ³.

Dal verbale di valutazione della proposta del 7.2.2003 si evince, comunque, che l'importo complessivo previsto per la realizzazione dell'opera era pari ad € 3.846.080,00 (L. 7.447.000.000) in conformità sia alla stima riportata negli atti di programmazione precedenti sia alla stima effettuata in fase di redazione del progetto preliminare redatto dall'Ufficio Tecnico comunale.

Pertanto, si ritiene congruente che anche i successivi atti di programmazione adottati riportino quale stima economica del progetto da realizzarsi mediante l'apporto di capitale privato (*Project Financing*) le precedenti valutazioni. Trova conferma, quindi, la scelta operata dall'Amministrazione di realizzare l'opera senza alcun onere o impegno economico da parte dell'Amministrazione comunale; a conferma di ciò gli oneri necessari per la realizzazione della chiesa venivano esclusi dalla proposta (anche se la sua realizzazione veniva assegnata al concessionario). Sulla prima proposta presentata dalla Immobili s.r.l. non risulta comunque essersi mai pronunciata l'Amministrazione comunale.

L'Amministrazione comunale esperiva gli adempimenti di pubblicità previsti dall'art. 37-bis, co. 2-bis della legge n. 109/94 modificata dalla legge n. 166/2002 – già vigente dal 18.8.2002 (avviso pubblicato in data 25.10.2004) attraverso la pubblicazione degli elenchi di lavori pubblici realizzabili con l'apporto di capitali privati.

Successivamente, in conformità all'art. 37-ter della legge n. 109/94 modificata dalla legge n. 166/2002,⁴ l'Amministrazione procedeva alla valutazione delle due proposte presentate in relazione al nuovo cimitero di Grazzanise: una dall'ATI COS.MER. s.r.l. (con Immobili S.p.A.) e l'altra dalla società Caterino Building Contractor.

La proposta dell'ATI COS.MER. s.r.l. (con Immobili S.p.A.) risultava conforme a quella già presentata nell'anno 2002, come aggiornata a seguito del verbale del 7.2.2003; quest'ultima rappresentava, quindi, un'evoluzione della prima. L'Amministrazione procedeva ad una valutazione comparativa fra le proposte dei due differenti operatori economici a seguito della quale individuava quella più conveniente nella proposta dell'ATI COS.MER. s.r.l. che assumeva la qualifica di promotore.

Con riferimento a tale valutazione deve rilevarsi la mancata considerazione dei servizi aggiuntivi offerti, alcuni dei quali a titolo gratuito ed altri a pagamento, essenziali per una corretta gestione di un cimitero,

concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione, verificano l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione e, esaminate le proposte stesse anche comparativamente, sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse.”

3 “... La pronuncia delle amministrazioni aggiudicatrici deve intervenire entro quattro mesi dalla ricezione della proposta del promotore. Ove necessario, il responsabile del procedimento concorda per iscritto con il promotore un più lungo programma di esame e valutazione. Nella procedura negoziata di cui all'articolo 37-quater il promotore potrà adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente. In questo caso, il promotore risulterà aggiudicatario della concessione.”

4 “le amministrazioni aggiudicatrici valutano la fattibilità delle proposte presentate sotto il profilo costruttivo, urbanistico ed ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, della fruibilità dell'opera, dell'accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e di manutenzione, della durata della concessione, dei tempi di ultimazione dei lavori della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico e finanziario del piano e del contenuto della bozza di convenzione, verificano l'assenza di elementi ostativi alla loro realizzazione e, esaminate le proposte stesse anche comparativamente, sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvedono ad individuare quelle che ritengono di pubblico interesse. La pronuncia delle amministrazioni aggiudicatrici deve intervenire entro quattro mesi dalla ricezione della proposta del promotore. Ove necessario, il responsabile del procedimento concorda per iscritto con il promotore un più lungo programma di esame e valutazione. Nella procedura negoziata di cui all'articolo 37-quater il promotore potrà adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente. In questo caso, il promotore risulterà aggiudicatario della concessione”



Autorità Nazionale Anticorruzione

contenuti nella proposta dell'O.E. Caterino Building Contractor; anche l'aspetto tecnico costruttivo ed i materiali proposti non sembrano essere stati presi in adeguata considerazione nella scelta operata. Rientra, tuttavia, nell'ampia discrezionalità tecnica la scelta operata dalla commissione di valutazione.

La stima delle spese tecniche sostenute per la predisposizione delle proposte, indicata in € 85.000,00, ed accettata dalla Stazione appaltante, risulta in linea con la previsione di cui all'art. 37-bis, co. 1 della legge n. 109/94 e s.m. allora vigente, essendo inferiore al 2,5% del valore dell'investimento (€ 3.456.000,00*2,5%= € 86.400,00).

Successivamente all'approvazione della proposta formulata dall'ATI COS.MER. s.r.l. veniva attivata la procedura ai sensi dell'art. 37-quater della legge n. 109/94 modificato dalla legge n. 166/2002 con la pubblicazione del bando di gara. Quest'ultimo assegnava 20 giorni per la presentazione delle domande di partecipazione alla licitazione privata, in conformità all'art. 79, co. 10 del d.p.r. n. 554/99 e s.m.

Considerato che nessun operatore economico presentava domanda di partecipazione alla gara, ai sensi dell'art. 37-quater, co. 2 della legge n. 109/94 modificato dalla legge n. 166/2002⁵, la concessione veniva aggiudicata al promotore individuato essendo vincolante per lo stesso la proposta presentata.

Con riferimento al contenuto della proposta presentata dalla Immobili S.p.A. nel giugno 2002, successivamente modificata e ripresentata dall'ATI COS.MER. s.r.l. nel dicembre 2004, approvata dall'Amministrazione aggiudicatrice nel febbraio 2005, dalla quale è scaturito il contratto di concessione sottoscritto in data 23.12.2005, questa presenta criticità in relazione ad alcuni elementi caratterizzanti una procedura di *Project Financing*. L'istituto della Finanza di Progetto, infatti, ha come caratteristica qualificante, la copertura finanziaria degli investimenti sulla base di un progetto in quanto tale, prendendo in considerazione la sua validità, la sua corretta gestione e quindi la sua capacità di produrre reddito per un determinato periodo di tempo (cfr. Atto di regolazione AVCP n. 34/2000). A differenza del tradizionale appalto, tale istituto è basato essenzialmente sull'equilibrio finanziario ed economico dell'iniziativa e, segnatamente, sulle prospettive reddituali e sui flussi di cassa attesi dalla gestione. Nella valutazione dei suddetti requisiti l'azione amministrativa deve essere condotta con correttezza e regolarità e deve tenere in considerazione l'esclusivo interesse pubblico nonché il bene della collettività amministrata.

Nel caso di specie deve constatarsi una carente valutazione tecnica, economico-finanziaria e gestionale del programma dell'intervento sia da parte dell'Amministrazione appaltante che del soggetto promotore e concessionario. Deve, infatti, rilevarsi l'assenza di una attenta analisi circa la complessiva dotazione cimiteriale comunale - attuale e futura - con la quale tener conto non solo del nuovo cimitero da realizzare ma anche del cimitero esistente alla frazione Brezza con riferimento al quale la stessa Amministrazione comunale aveva già preventivato un ampliamento (come emerge dagli atti di programmazione adottati); l'ampliamento o meno del cimitero esistente andava ad incidere sulla domanda potenziale da porre a base del progetto del nuovo cimitero. Non risulta essere stato effettuato alcun approfondimento del quadro del contesto per l'identificazione del bacino di utenza ed un'analisi di previsione della domanda potenziale (attraverso lo studio demografico della popolazione, degli indici di mortalità e delle previsioni circa il numero di decessi annui), pervenendo ad un sovradimensionamento dell'impianto del nuovo cimitero comunale (1668 loculi, 288 ossari, 94 aree per

⁵ "La proposta del promotore posta a base di gara è vincolante per lo stesso qualora non vi siano altre offerte nella gara ed è garantita dalla cauzione di cui all'articolo 30, comma 1, e da una ulteriore cauzione pari all'importo di cui all'articolo 37-bis, comma 1, quinto periodo, da versare, su richiesta dell'amministrazione"



Autorità Nazionale Anticorruzione

cappelle private – concessione in data 23.12.2005) sia con riferimento allo studio di fattibilità ed al progetto preliminare redatto dall'Ufficio Tecnico comunale sia con riferimento alle proposte presentate dai soggetti proponenti. Non è stata compiuta un'indagine sull'analisi dei costi e delle spese connesse alla gestione ordinaria (ad es. manutenzione, pulizia, verde e decoro) della struttura realizzata che, peraltro, non è neanche rientrata nel perimetro della concessione, fatta eccezione per il servizio di gestione lampade votive. Non è stata compiuta un'analisi dell'individuazione di potenziali attività di gestione generanti ricavo (ad es. servizi da necroforo e cimiteriali vari, servizi amministrativi) che si è limitata alla sola vendita dei loculi, ossari, ed aree per cappelle private.

In definitiva, è mancata una congruente analisi della sostenibilità finanziaria dell'iniziativa. Quest'ultima, invece, è stata condotta esclusivamente in ragione dei costi di investimento (semplificando: area + costruzione + spese tecniche ed amministrative) che dovevano essere garantiti con la sola vendita dei beni prodotti (loculi + ossari + lotti per cappelle) ai cittadini, in assenza di adeguata disponibilità finanziaria da parte del comune per realizzarli in proprio.

Anche la clausola contrattuale con la quale l'Amministrazione comunale di Grazzanise, trascorsi 12 anni dalla stipula della convenzione, si è obbligata a riscattare i beni liberi non richiesti in concessione dai privati cittadini, corrispondendo a favore del concessionario il pagamento della tariffa concordata con la concessione, aggiornata agli indici ISTAT, contribuisce ad una valutazione critica circa la configurabilità dell'iniziativa quale procedura di *Project Financing*. Tale clausola, infatti, attua un trasferimento del rischio connesso con l'esercizio dell'infrastruttura in capo alla pubblica amministrazione la quale, in caso di fallimento dell'iniziativa, dovrà inevitabilmente accollarsi i conseguenti oneri finanziari connessi alla mancata vendita dei beni prodotti dal concessionario.

In tali condizioni, quindi, il *Project Financing* viene ad essere snaturato dal suo modello naturale, cioè di un istituto da finanziare esclusivamente o prevalentemente attraverso l'intervento di capitali privati; la fase di costruzione a basso rischio è stata affidata al concessionario, come in un appalto ordinario, mentre la fase di gestione, a più alto rischio imprenditoriale e finanziario è stata trasferita, per effetto della clausola richiamata, sulla parte pubblica. Pertanto, anche dal punto di vista della corretta ripartizione dei rischi: costruzione, domanda e disponibilità, viene meno l'adempimento alla Decisione Eurostat 2004, richiamato nell'art.3, comma 15-ter del d.lgs. n. 163/2006 e s.m. secondo cui un'operazione di finanza di progetto può essere considerata cd. off-balance, qualora siano trasferiti sul concessionario almeno due rischi a scelta tra quelli richiamati. Nel caso di specie, invece, si ritiene adeguatamente trasferito al concessionario esclusivamente il rischio di costruzione.

Inoltre, non appare legittima la clausola riportata all'art. 9 della concessione che dispone l'affidamento in via preventiva dei lavori di costruzione della chiesa e del sagrato all'interno dell'area cimiteriale alla società concessionaria prevedendone il finanziamento a carico del Comune per € 390.080,00. Infatti, i lavori della chiesa non rientravano nel perimetro della convenzione, erano oggetto di un autonomo finanziamento pubblico a carico del Comune, comunque ancora da reperire e, pertanto, dovevano essere oggetto di un'autonoma procedura in conformità alla normativa di settore.

Con riferimento alla prima modifica della concessione e del corrispondente piano economico finanziario (nuovo contratto di concessione datato 31.1.2007), deve preliminarmente rilevarsi che le modifiche introdotte al progetto sono state richieste dall'Amministrazione comunale al concessionario (Cfr. nota del Sig. Sindaco pro tempore prot. n. 7215 del 24.7.2006) al fine di tener conto delle istanze avanzate dai cittadini, in conformità alle previsioni contenute nell'articolo 4 del contratto. Tuttavia, in



Autorità Nazionale Anticorruzione

conseguenza dell'aumento del costo del progetto dovuto alle modifiche richieste dall'Amministrazione, per l'equilibrio finanziario ed economico dell'iniziativa è stato previsto un incoerente aumento dei beni da realizzare (n. 1890 loculi + n. 288 ossari + n. 166 lotti per cappelle) perseverando nell'errore di sopravvalutare la domanda potenziale. Emerge comunque dagli atti una contestazione in merito all'opportunità di effettuare modifiche al progetto ed alla concessione (Gruppo consiliare Alleanza dei Valori); tali contestazioni sono state tuttavia superate con l'intervenuta approvazione del progetto definitivo modificato con deliberazione di C.C. n. 49 del 29.11.2006. Comunque, il nuovo piano economico finanziario allegato al nuovo progetto approvato non risultava asseverato, in violazione dell'art. 37-bis della legge n. 109/94 e s.m. all'epoca vigente.

La previsione di porre un onere relativo all'indennità espropriativa a carico dell'Amministrazione comunale risulta conforme alle previsioni contrattuali contenute nella convenzione del 23.12.2005; infatti, l'art. 6 della convenzione prevedeva già che per l'acquisizione delle aree necessarie, gli oneri venivano posti a carico del concessionario fino all'importo di € 160.000,00 inclusa un'ulteriore alea del 10%; l'eventuale residuo veniva posto, invece, a carico del concedente. Pertanto, sopraggiunta la necessità di un maggiore onere (pari ad € 255.000,00) necessario ad acquisire un'area cimiteriale più ampia risulta conforme la compartecipazione dell'Amministrazione e del concessionario; tuttavia l'onere del concessionario doveva essere pari ad € 176.000 = € 160.000+10% mentre, quello del concedente € 79.000,00 e non € 85.000,00. Si riscontra, quindi, un maggior esborso di € 6.000,00 a favore del concessionario.

Con riferimento alla seconda modifica della concessione, datata 22.2.2010, si ritiene che l'intervenuta anticipazione (dopo soli quattro anni) da parte del Comune dell'esercizio del diritto di riscatto dei beni oggetto della concessione, non venduti a privati cittadini, (originariamente prevista dopo 12 anni) ha posto a carico dell'Amministrazione pubblica un esborso non preventivato di € 947.100,00; l'importo, peraltro, risultava privo della copertura finanziaria di cui all'art. 151, co. 4, del d.lgs. n. 267/2000⁶.

Tale previsione non appare legittima assurgendo, nella sostanza, ad un vero e proprio corrispettivo di un appalto, atteso che nella procedura di *Project Financing*, la previsione di un prezzo corrisposto dalla stazione appaltante al concessionario deve trovare la sua ragione giustificativa nella necessità di assicurare al concessionario stesso il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. Mancava, peraltro, la previsione da parte dell'Amministrazione di un fondo di accantonamento utile all'eventuale successiva acquisizione dell'invenduto, alla scadenza del termine di 12 anni previsto nella convenzione.

Anche, l'ulteriore modifica introdotta all'art. 2 ed all'art. 13 della convenzione, inerente la manutenzione ordinaria delle opere eseguite, originariamente posta a carico del concessionario per un periodo di dieci anni, che esonerava il concessionario stesso dall'effettuazione della manutenzione ordinaria con la presa in consegna da parte del Comune dei comparti cimiteriali realizzati, si pone in contrasto con la statuizione della convenzione, introducendo un ulteriore onere per il Comune.

Deve, inoltre, rilevarsi che tutte le convenzioni sottoscritte non hanno previsto penali per l'omesso o per il tardivo adempimento delle prestazioni previste in concessione. Ciò non consente di poter formulare specifiche contestazioni in ordine alla tardiva redazione dei progetti da parte del

⁶ "..... i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano gli impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria"



Autorità Nazionale Anticorruzione

concessionario, rispetto ai termini previsti nella convenzione, ovvero per la mancata esecuzione delle opere entro i termini contrattuali

In merito alla nomina del collaudatore, con deliberazione di G.C. n. 72 del 19.5.2008, nella persona del Responsabile dell'Area tecnica del Comune e responsabile del procedimento, deve rilevarsi che la scelta operata dall'Amministrazione comunale risultava in contrasto con l'art. 28 della legge n. 109/94 e s.m. richiamato all'art. 12 del contratto di concessione e con l'art. 188, co 4 del d.p.r. n. 554/99 e s.m. che vietano l'affidamento del collaudo a *“coloro che hanno comunque svolto o svolgono attività di controllo, progettazione, approvazione, autorizzazione, vigilanza o direzione dei lavori da collaudare”*; il responsabile del procedimento poteva esercitare esclusivamente le funzioni di vigilanza ai sensi dell'art. 141, co. 8 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.: *“Nei casi di affidamento dei lavori in concessione, il responsabile del procedimento esercita anche le funzioni di vigilanza in tutte le fasi di realizzazione dei lavori, verificando il rispetto della convenzione.”*

Con riferimento al soggetto concessionario Grazzanise 2006 s.r.l. deve evidenziarsi preliminarmente che l'ATI aggiudicataria, già con l'atto di costituzione della società di progetto aveva modificato la sua composizione soggettiva, comprendendo tra i soci anche le società CO.GE.PI. s.r.l. e SA.GI.CLA. Costruzioni s.r.l. non indicate tra i soggetti partecipanti all'ATI; inoltre, non figurava tra i soci della società di progetto la Emilio Alfano S.p.A. affidataria, comunque, della costruzione degli impianti cimiteriali (elettrico-sanitario e di illuminazione) nonché dei servizi per la gestione dell'impianto votivo. Si ritiene, pertanto, che la costituzione della società di progetto non sia conforme alle previsioni di cui all'art. 37-quinquies della legge n. 109/94 (ora art. 156 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.) che prevede *“In caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta è indicata la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto.”*

Da ultimo, dalle verifiche condotte sulla struttura societaria di controllo della società Grazzanise 2006 s.r.l. è emerso che le quote azionarie costituenti il capitale sociale, pari ad € 10.000,00, sono attualmente distribuite esclusivamente tra due imprese, la COS-MER Costruzioni Meridionali s.r.l. (per una quota del 60,56% - € 6.056,00) e la CO.GE.PI. s.r.l. (per una quota del 39,44% - € 3.944,00). Deve, quindi, rilevarsi, per alcune società, l'intervenuta cessione totalitaria di quote della società di progetto e, quindi, la loro fuoriuscita dalla società stessa, anch'essa in contrasto con l'art. 37-quinquies della legge n. 109/94 (ora art. 156 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.) che prevede *“Il contratto di concessione stabilisce le modalità per la eventuale cessione delle quote della società di progetto, fermo restando che i soci che hanno concorso a formare i requisiti per la qualificazione sono tenuti a partecipare alla società ed a garantire, nei limiti di cui sopra, il buon adempimento degli obblighi del concessionario sino alla data di emissione del certificato di collaudo dell'opera.”*

A ciò deve aggiungersi che sia la società COS-MER Costruzioni Meridionali s.r.l. che la società CO.GE.PI. s.r.l. ad oggi sono prive di qualificazione essendo scaduta l'attestazione SOA della prima in data 11.7.2010 (attestazione n. 2552/58/01) e della seconda in data 9.1.2012 (attestazione n. 4221/58/01); anche le attestazioni SOA delle altre imprese dell'ATI che comunque non figurano più nella Grazzanise 2006 s.r.l. risultano scadute.

Si richiama in merito il principio generale statuito dall'art. 40 d.lgs. n.163 del 2006 e s.m., secondo il quale l'affidamento e lo svolgimento di lavori pubblici di importo superiore a € 150.000,00 può essere aggiudicato solamente agli operatori economici dotati dell'attestazione SOA corrispondente ai lavori da realizzare: da ciò non può che discendere che la validità di tale attestazione deve permanere fino al compimento delle opere pena la risoluzione del contratto al tempo aggiudicato (Cons. Stato, sez. V, 03.02.2015 n. 510).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Precisato quanto sopra deve, inoltre, rilevarsi che in esito all'audizione dei rappresentanti della società Grazzanise 2006 s.r.l. effettuata in data 25.6.2015 presso questa Autorità, è emerso che i lavori di realizzazione del nuovo cimitero oggetto della concessione sono sospesi dall'anno 2010 a seguito dell'intervenuta consegna parziale al Comune dei beni realizzati fino a quella data e che non sia più di interesse per la società concessionaria proseguire con la realizzazione delle ulteriori opere previste in concessione, sia per il riconosciuto sovradimensionamento del progetto, sia per la mancanza di soggetti interessati all'acquisito dei beni cimiteriali.

Infine, nell'ambito del contenzioso instaurato dalla Grazzanise 2006 s.r.l. innanzi al Tribunale di Santa Maria Capua Vetere sono stati lamentati dalle rispettive parti in causa inadempimenti sia da parte dell'Amministrazione comunale, che non avrebbe corrisposto l'importo riconosciuto al concessionario con l'atto integrativo del 22.2.2010, che da parte della Grazzanise 2006 s.r.l. che non avrebbe adempiuto esattamente a tutti gli obblighi contrattuali pattuiti non eseguendo le prestazioni oggetto del contratto di concessione del 23.12.2005 e successive integrazioni (ad es. servizi igienici per gli utenti, completamento sala mortuaria e casa del custode, piazzale ingresso area cimiteriale, completamento recinzione, completamento parcheggio, cabina elettrica, impianto di pubblica illuminazione della strada di accesso e dei parcheggi, chiesa di cui all'accordo del 2010, allacci alle reti); il nuovo cimitero verserebbe, peraltro, in stato di abbandono e degrado senza alcuna opera di manutenzione.

Per tutte quante le ragioni sopra esposte deve pertanto formularsi specifica contestazione sia al concedente Comune di Grazzanise che al concessionario Grazzanise 2006 s.r.l. per le erronee modalità di utilizzo dello strumento *Project financing*, anche alla luce delle clausole contrattuali contenute nella concessione e delle successive modifiche ed integrazioni intervenute nel tempo.

Deve tuttavia essere rimarcato, come già indicato nella comunicazione risultanze istruttorie, che, nonostante la pendenza di un rilevante contenzioso in sede civile, con rinvio alle decisioni del giudice adito, si ritengono sussistenti motivi di pubblico interesse affinché non venga procrastinata l'adozione delle soluzioni più opportune che consentano il superamento dell'attuale situazione di stallo, che vede opere realizzate, parzialmente inutilizzate ed in stato di abbandono, anche al fine di tutelare gli acquirenti dei beni cimiteriali già venduti.

La puntuale definizione delle misure da adottare non può che rientrare nelle attribuzioni della stazione appaltante, anche in considerazione delle proprie disponibilità finanziarie e delle scelte programmatiche adottate o da adottare.

Gli eventuali provvedimenti debbono comunque uniformarsi a principi di correttezza, trasparenza, efficacia ed economicità oltre che essere conformi alle disposizioni del codice; ne consegue che questi dovranno in primo luogo basarsi su un'attenta e oggettiva valutazione dello stato di fatto, puntualmente rilevata dai rappresentanti dell'Amministrazione comunale in contraddittorio con i rappresentanti del concessionario. La valutazione e i conseguenti provvedimenti dovranno anche tenere in debito conto delle circostanze oggettive emerse nel corso della presente istruttoria quali:

- gli elementi di criticità precedentemente richiamati che fanno ritenere la procedura adottata non coerente con una iniziativa di *project financing*;
- la sovrastima, per carenza di idonea valutazione iniziale, delle esigenze di tumulazione poste a base dell'intervento, che rendono non più di pubblico interesse il completamento dell'opera oltre quanto già realizzato;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- l'assenza all'attualità, in capo al concessionario, di idonea qualificazione all'esecuzione degli eventuali ulteriori lavori;
- l'esigenza di garantire la qualità delle opere ad oggi realizzate mediante eventuali interventi di sistemazione e rendere fruibile per la comunità amministrata la parte di cimitero realizzata;
- la necessità di prevedere idonee garanzie per sollevare il Comune da eventuali rivendicazioni economiche di eventuali soggetti finanziatori del progetto.

Si ritiene che l'amministrazione comunale possa, pertanto, valutare provvedimenti, anche in sede transattiva, finalizzati a risolvere il rapporto concessorio, stante le incoerenze della procedura con un'iniziativa di *project financing*, la necessità di ripristinare e completare le opere per renderle fruibili alla collettività e il venir meno requisiti del concessionario.

In relazione ai manufatti realizzati e non ancora assegnati, si ritiene che l'amministrazione comunale possa valutarne l'utilità di acquisizione, in coerenza e nei limiti delle disposizioni di cui all'art. 2041 c.c.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- che non sussistono, allo stato degli atti esaminati, i presupposti per l'applicazione di "Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione" ai sensi dell'art. 32 della legge 11 agosto 2014, n. 114;
- di comunicare al concedente comune di Grazzanise ed al concessionario Grazzanise 2006 s.r.l. che la procedura di *project financing* attuata per la realizzazione del nuovo cimitero di Grazzanise non è stata coerente con le seguenti disposizioni:
 - art. 1, co. 1 della L. n. 109/94 e s.m., in quanto è stata adottata una procedura in contrasto con i principi ivi richiamati;
 - art. 19, co. 2 della L. n. 109/94 e s.m., in quanto il contratto di concessione sottoscritto non è inquadrabile nell'ambito delle concessioni di lavori pubblici essendo l'oggetto del contratto stesso carente della gestione funzionale ed economica dei lavori oggetto del medesimo contratto;
 - art. 37-bis della L. n. 109/94 e s.m., in quanto il nuovo piano economico finanziario allegato al nuovo progetto approvato non risultava asseverato;
 - art. 37- quinquies della L. n. 109/94 e s.m., in relazione alla costituzione della società di progetto ed alle sue modifiche soggettive intervenute nel tempo;
 - art. 28 della L. n. 109/94 e s.m. ed art. 188, co 4 del d.p.r. n. 554/99 e s.m., in relazione alla nomina del collaudatore, con deliberazione di G.C. n. 72 del 19.5.2008;
- di prendere atto della volontà delle parti di far proprie le indicazioni espresse dall'Autorità, formulando invito all'Amministrazione comunale di Grazzanise, nell'esclusivo interesse pubblico della collettività amministrata e nella maggiore convenienza dal punto di vista economico, di essere parte diligente per la definizione di tutte le controversie derivate dall'esecuzione del contratto pubblico de quo, nel rispetto del codice civile come richiamato dall'art. 239 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m., tenendo conto delle circostanze richiamate e delle indicazioni fornite nell'ultima parte del precedente "Ritenuto in diritto";
- di riservarsi l'eventuale segnalazione di quanto emerso alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Campania, ad esito dei provvedimenti che saranno adottati;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco, al Segretario comunale e al Presidente del Consiglio del Comune di Grazzanise nonché al rappresentante legale della società Grazzanise 2006 s.r.l.;
- di trasmettere, inoltre, la presente deliberazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, in relazione al procedimento d'indagine pendente.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 19 ottobre 2015
Il Segretario, Maria Esposito