



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 702 del 28 giugno 2016

Oggetto: fascicolo 4862/2015 - ISP 12/2015 Visita ispettiva ai sensi dell'art. 6, co. 9 lettere a) e b) del d.lgs. 163/2006. Realizzazione della direttrice ferroviaria Messina – Catania - Palermo

Stazione appaltante: Rete Ferroviaria Italiana s.p.a

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 28 giugno 2016;

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 n. 50/2016;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

Considerato in fatto

Con nota n. 153883 del 16.11.2015 sono state notificate ai soggetti interessati (R.F.I. SpA e Italferr SpA) le risultanze istruttorie della visita ispettiva ISP 12/2015, approvate dal Consiglio dell'ANAC nell'adunanza del 9 settembre 2015 e trasmesse all'Ufficio Vigilanza Lavori per avviare il contraddittorio con quanti coinvolti nella realizzazione dell'opera indicata in oggetto.

Con la citata nota è stato chiesto al Commissario (amministratore delegato di RFI SpA), per quanto attiene la parte di propria competenza, di far conoscere gli intendimenti e le azioni che ritiene di intraprendere nel breve e medio termine, in relazione alle evidenziate criticità di rispettare i tempi programmati per la conclusione di alcuni iter di approvazione progettuale che riguardavano le seguenti tratte:

- Giampileri – Fiumefreddo (€. Mln. 2300), per la quale si era in attesa di una risposta da parte del MIT, per poter avviare la fase approvativa del progetto preliminare, richiesta nel giugno 2014 e reiterata nel marzo 2015; si prevede l'avvio della progettazione definitiva per il giorno 29.10.2015,

l'avvio dei lavori il 11.8.2018 e l'attivazione all'esercizio commerciale per il 10.7.2026;

- Nodo di Catania (€. Mln. 742): non era stato definito, al momento dell'ispezione, il tracciato e le previsioni indicano la redazione dello studio di fattibilità entro l' 11.10.2015, la progettazione preliminare il 18.4.2017, la progettazione definitiva entro il 3.2.2019, l'avvio dei lavori il 22.10.2019 e l'attivazione all'esercizio commerciale per il 1.6.2027;
- Raddoppio Bicocca – Catenanuova (€. Mln. 415), per il quale è stata approvata la progettazione preliminare con Ordinanza n. 9 del Commissario in data 14.04.2015, sulla scorta della relazione istruttoria della Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del luglio 2014 rilasciata con prescrizioni, e la tempistica prevede entro il 12.6.2015 l'approvazione della progettazione definitiva, l'avvio dei lavori il 10.12.2016 e l'attivazione all'esercizio commerciale per il 12.7.2020;
- Catenanuova - Raddusa Agira (€. Mln. 324): il progetto preliminare è stato completato e si era in attesa, al momento dell'ispezione, di una risposta da parte del MIT, per poter avviare la fase approvativa del progetto preliminare, richiesta nel giugno 2014 e reiterata nel marzo 2015; il Commissario, con nota del 19.05.2015 inviata al Consiglio Superiore dei LL.PP., ha comunicato che avrebbe proceduto alla relativa approvazione ai sensi del comma 5 dell'art. 127 del D. lgs 163/2006; si prevede entro il 13.3.2016 l'approvazione della progettazione definitiva, l'avvio dei lavori il 10.12.2016 e l'attivazione all'esercizio commerciale per il 12.7.2020;
- Raddoppio Raddusa Agira - Fiumetorto (€. Mln. 5.277,40): entro 14.3.2017 è prevista l'approvazione della progettazione preliminare, entro il 12.3.2019 l'approvazione della progettazione definitiva, l'avvio dei lavori il 25.5.2020 e l'attivazione all'esercizio commerciale per il 17.8.2027.

Veniva inoltre evidenziato che il Commissario non aveva utilizzato i poteri sostitutivi che la norma concede in caso di inerzia di alcuni Enti e che era stata istituita una specifica Task Force ("Progetti Sblocca Italia"), cui è stato demandato il compito, avvalendosi delle competenti strutture della Stazione Appaltante (RFI) e del Soggetto Tecnico (ITALFERR), di sottoporre al Commissario alcune attività propedeutiche all'inizio dei lavori; tale struttura assicura, sui progetti di competenza del Commissario, le attività già assoltte dalla Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

E' stata constatata anche la limitatezza del finanziamento delle opere, in quanto a fronte di una spesa presunta di poco superiore ai 9 miliardi di euro erano stati concessi solo 914 milioni di euro, pari al 10% del totale da destinare all'esecuzione delle opere.

Sono stati inoltre evidenziati tre aspetti riguardanti i lavori in corso di esecuzione nella tratta ferroviaria Catania Centrale – Catania Ognina, in relazione ai quali sono state sollecitate RFI ed Italferr, ciascuno per la parte di propria competenza, a fornire precisazioni e chiarimenti; nel dettaglio:

- le motivazioni che hanno portato prima ad operare una ritenuta contabile afferente ai consolidamenti radiali per un importo pari ad € 356.231,06, per poi nuovamente corrisponderla e liquidarla in occasione della formalizzazione del primo SAL utile;
- la coerenza o insufficienza del tempo di esecuzione dei lavori indicato negli atti di gara;
- gli intendimenti per contenere i costi ed i tempi dell'appalto.

Ai fini di facilitare le controdeduzioni è stata inviata copia della relazione ispettiva.

Il Commissario, in risposta a quanto evidenziato nella comunicazione delle risultanze istruttorie, con nota dell' 11/12/2015 acquisita con prot. 170620 del 16/12/2015, ha specificato che le competenze assegnate all'organo commissariale sono quelle deliberative, che vengono esercitate in via ordinaria dal CIPE, mentre il ruolo di S.A. compete ad R.F.I. s.p.a., che si avvale quale Soggetto Tecnico di Italferr s.p.a.; tale modalità organizzativa adottata è uno schema operativo collaudato e non prevede il ricorso a deroghe del Codice dei Contratti; inoltre il Commissario può deliberare progetti solo per interventi previsti nel Contratto di Programma tra RFI e MIT, per importi già finanziati e resi disponibili da leggi dello Stato.

Il Commissario ha anche sottolineato che l'esercizio del potere approvativo dei progetti si realizza all'esito di un' istruttoria e di una procedura autorizzativa, definite dalla Legge n. 443/2001 (c.d. Legge Obiettivo), volte all'acquisizione di pareri, nulla-osta ed autorizzazioni rilasciati da Ministeri, Enti ed organismi interessati a vario titolo alla realizzazione delle opere ferroviarie; specificando che «in relazione a tale iter istruttorio la legge 164/2014 non assegna al Commissario alcun potere in proprio o sostitutivo di quanto di competenza dei Ministeri e degli Enti interessati, i quali rimangono i titolari unici ed esclusivi degli interessi da tutelare e delle potestà di definire, per i progetti da sottoporre all'approvazione del Commissario, i profili inerenti il finanziamento, gli impatti ambientali, la permessualistica in generale, le prescrizioni tecniche e quant'altro inerente l'opera».

In merito alle singole tratte il Commissario ha evidenziato quanto segue:

- 1- Giampileri – Fiume Freddo : il MIT ha comunicato che «la stesura finale dello schema di Aggiornamento 2015 al CdP è stata trasmessa da questo Ministero al CIPE (nota prot. 40357 del 30/10/2015) riporta l'intervento di cui trattasi, con un costo di 2.300 Meuro, copertura complessiva per 46 Meuro (13 +33 Milioni) ed ulteriori fabbisogni pari a 826 Meuro nel 2016». Dopo l'aggiornamento 2015 del Contratto di Programma 2012-2016, si potrà disporre del finanziamento richiesto e dare avvio all'iter di approvazione del progetto preliminare predisposto e successivamente all' avvio del progetto definitivo;
- 2- Nodo di Catania: il MIT ha comunicato che l'attuale schema di Aggiornamento 2015 al CdP trasmesso dal MIT al CIPE con nota prot. 40357 del 30/10/2015, «conferma il costo di 626 Meuro e prevede l'attribuzione di ulteriori 4 Meuro a valere sulle risorse di cui alla legge di

Stabilità 2016per quanto sopra esposto appare che la scelta progettuale di cui trattasi sia stata già effettuato nell' ambito del Contratto sottoscritto tra MIT ed RFI», e pertanto la scelta ministeriale prevede di seguire la soluzione proposta dal Comune, in alternativa a quella proposta dal CIPE nel 2004; si darà avvio allo Studio di Fattibilità sulla nuova ipotesi progettuale proposta dal Comune di Catania;

- 3- Raddoppio Bicocca – Catenanuova: con Ordinanza n. 14 del 5 agosto 2015 è stato approvato il progetto definitivo dell'opera anticipata "Soppressione PL al Km 3+369 - Comune di Centuripe" con avvio dei relativi lavori entro il termine di cui all'art. 1, co. 2, del DL 133/2014 convertito in L. 164/2014, come da verbale di consegna dei lavori del 28 ottobre 2015;
- 4- Raddoppio Catenanuova - Raddusa Agira: con Ordinanza n. 13 del 5/8/2015 è stato approvato il progetto preliminare e con Ordinanza n. 17 del 23/10/2015 è stato approvato il progetto definitivo dell'opera anticipata "Nuova viabilità al Km 13+000 in Comune di Catenanuova" con avvio dei relativi lavori entro il termine di cui all'art. 1, co. 2, del DL 133/2014 convertito in L. 164/2014, come da verbale di consegna dei lavori del 29 ottobre 2015.

Riguardo alla tratta del raddoppio Raddusa Agira/Fiumetorto il Commissario non ha fornito informazioni aggiuntive.

Il Commissario ha infine comunicato l'intenzione di «intensificare le attività di presidio delle tempistiche delle varie fasi progettuali/realizzative e di "sollecito" degli adempimenti dovuti dai soggetti coinvolti nella approvazione e nella realizzazione degli interventi di cui trattasi».

Per quanto attiene le richieste relative alla tratta ferroviaria Catania Centrale – Catania Ognina RFI ha inoltrato apposita relazione predisposta dal Soggetto Tecnico incaricato (Italferr) specificando, inoltre, per quanto di propria competenza, che non si ravvedono azioni necessarie per il contenimento dei costi e tempi.

Riguardo la richiesta di informazioni circa la ritenuta contabile afferente ai consolidamenti radiali per un importo pari ad € 356.231,06, poi nuovamente corrisposta e liquidata in occasione della formalizzazione del primo SAL utile, Italferr ha relazionato quanto segue.

La trattenuta contabile di cui trattasi operata dalla D.L. afferisce ad opere di consolidamento in sotterraneo relative alla fermata Picanello. Tale consolidamenti erano stati indicati, nel progetto esecutivo, come eventuali e l'appaltatore li aveva realizzati in assenza di una formale richiesta da parte della D.L.

La D.L. ha inserito provvisoriamente tali voci in contabilità in attesa che «l'appaltatore, come previsto nello stesso Progetto Esecutivo approvato, documentasse la necessità della loro esecuzione»; successivamente, a seguito del mancato riscontro documentale richiesto la D.L. ha operato una trattenuta contabile pari ad € 356.231,06, applicandola in percentuale sul singolo S.A.L. in modo da non

generare difficoltà finanziarie all'esecutore. L'appaltatore ha contestato la trattenuta iscrivendo apposita riserva nel Registro di Contabilità; in sede di trattazione tale riserva è stata valutata ammissibile perché iscritta dall'appaltatore nel primo documento contabile utile successivo al verificarsi dell'evento ma infondata in quanto « lo stesso non è stato in grado di fornire adeguate giustificazioni per aver eseguito maggiori lavori di consolidamento difformi dalle previsioni del PE».

Su tale riserva, nel corso di un tentativo di accordo bonario tra Italferr e appaltatore sulle riserve è stato richiesto un parere legale esterno in cui è stata confermata l'infondatezza della riserva di cui trattasi, ma è stato nel contempo evidenziato «un elevato rischio di soccombenza in capo alla Committenza nell'ipotesi di giudizio»; a fronte di tale parere, «verificato che i consolidamenti in esame sono stati regolarmente eseguiti e tenuto conto che, in sede di giudizio radicato dall'appaltatore, possa essere riconosciuto l'incremento del valore dell'opera, la Committenza ha proceduto alla restituzione dell'importo trattenuto in precedenza pari a complessivi € 356.231,06».

Per quanto riguarda la coerenza del tempo di esecuzione dei lavori indicato negli atti di gara è stato specificato che il termine per dare ultimate le attività resta fissato in 795 giorni n.c. dalla data di consegna dei lavori avvenuta il 19/5/2010. Viene evidenziato che la relativa programmazione «è stata sviluppata da Italferr sulla base di standard consolidati, definiti sulla base di lavorazioni simili ricadenti su appalti pregressi».

Circa gli intendimenti e costi per contenere i costi ed i tempi dell'appalto è stato comunicato che «è in atto un costante presidio da parte del D.L. sull'operato dell'Appaltatore, al fine di traguardare il rispetto delle tempistiche sancite nel verbale di accordi del 28/5/2015. Si è pertanto provveduto a contestare all'appaltatore tutti i ritardi ad oggi dallo stesso maturati in fase di esecuzione dei lavori, richiedendo le opportune azioni correttive necessarie alla mitigazione/recupero degli stessi. L'appaltatore ha quindi trasmesso, unitamente ad una formale richiesta di proroga, l'aggiornamento del programma lavori a finire comunicando l'intenzione di recuperare parte del ritardo ad oggi maturato sul completamento delle OO.CC. nella successiva fase esecutiva.

Infine, si evidenzia che, in attuazione del citato deliberato consiliare ANAC del 9 settembre 2015, l'Ufficio Ispettivo ha richiesto ulteriore documentazione dal Ministero delle Infrastrutture, al fine di acquisire elementi di conoscenza collaterali in ordine all'approvazione di alcune tratte dell'Asse Ferroviario oggetto dell'ispezione. Dagli elementi acquisiti viene sostanzialmente confermato dal Ministero delle Infrastrutture quanto già comunicato dal Commissario in merito alla tratta Giampilieri/Fiumefreddo, al Nodo di Catania, alla tratta Catenanuova/Raddusa Agira, puntualizzando che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha provveduto il 24 luglio 2015 a rendere il proprio parere riguardo la progettazione preliminare della tratta Catena Nuova Raddusa Agira.

Ritenuto in diritto

Per quanto riguarda le verifiche effettuate in sede di visita ispettiva, si rileva che l'attività ispettiva ha riguardato interventi in genere ancora nelle fasi programmatiche e di progettazione, per ora finanziati solo in minima parte; l'ispezione, pertanto, ha condotto principalmente alla formulazione di preventive osservazioni, finalizzate a porre attenzione sull'esigenza di idonee misure per il rispetto dei tempi e dei costi programmati.

Al riguardo il Commissario ha comunicato l'intenzione di intensificare le attività di presidio delle tempistiche delle varie fasi progettuali/realizzative e di "sollecito" degli adempimenti dovuti dai soggetti coinvolti nella approvazione e nella realizzazione degli interventi di cui trattasi e che è stato comunque dato impulso alle singole tratte considerate. Le azioni intraprese dal Commissario sono chiaramente in linea con le competenze ed il ruolo assegnatogli dal decreto "Sblocca Italia".

Si prende atto, inoltre, che la struttura commissariale si è dotata di un documento di programmazione, con aggiornamento trimestrale, contenente gli adempimenti e le scadenze per gli atti da porsi in essere per ciascuno degli Enti coinvolti.

Per quanto attiene le tre questioni evidenziate dall'Ufficio Ispettivo, precedentemente richiamate, si rilevano criticità per quanto attiene la ritenuta contabile operata dalla D.L. relativamente a maggiori opere di consolidamento rispetto al PE, le cui somme sono state successivamente riconosciute e liquidate. Da quanto esposto non risulta che l'appaltatore abbia fornito dimostrazione della necessità di procedere a detti consolidamenti radiali all'interno della galleria; infatti il D.L., nel valutare la riserva collegata, l'ha ritenuta infondata in quanto l'appaltatore «non è stato in grado di fornire adeguate giustificazioni per aver eseguito maggiori lavori di consolidamento difforni dalle previsioni del PE».

Successivamente, preso atto della mancanza delle giustificazioni della lavorazioni eseguite, è stata operata una trattenuta contabile, da cui è scaturita una riserva da parte dell'appaltatore. La S.A. ha poi richiesto un parere legale esterno con il quale è stata confermata l'infondatezza della riserva ma è stato nel contempo evidenziato «un elevato rischio di soccombenza in capo alla Committenza nell'ipotesi di giudizio»; a fronte di tale parere, «verificato che i consolidamenti in esame sono stati regolarmente eseguiti e tenuto conto che, in sede di giudizio radicato dall'appaltatore, possa essere riconosciuto l'incremento del valore dell'opera, la Committenza ha proceduto alla restituzione dell'importo trattenuto in precedenza pari a complessivi € 356.231,06».

Tali circostanze fanno ritenere che ci sia stata una carente vigilanza da parte della D.L. sullo svolgimento dei lavori, che non è intervenuta ad impedire lavorazioni non autorizzate. Al riguardo si evidenzia che il D.L. ha la supervisione e la costante rilevazione dell'andamento qualitativo e quantitativo dei lavori e deve verificare che i lavori siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto e al contratto.

La situazione venutasi a creare, con il riconoscimento di lavori in più rispetto a quelli previsti e di cui non è stata dimostrata l'effettiva necessità, poteva essere impedita da un intervento tempestivo della D.L.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- per quanto attiene la tratta ferroviaria Catania Centrale – Catania Ognina si prende atto di quanto comunicato dal soggetto attuatore e, pur rilevando, allo stato, l'assenza di ulteriori margini di intervento per l'Autorità, si ritiene di sottoporre a monitoraggio la realizzazione della tratta con richiesta di relazionare sullo stato dell'opera con cadenza semestrale;
- si invita, inoltre, la S.A. a verificare l'adeguatezza dell'attività di vigilanza svolta dalla D.L. in merito ai lavori di consolidamento effettuati ma non preventivamente autorizzati, nonché ad improntare tale attività a criteri di efficienza ed efficacia assicurando la tempestività della stessa;
- dispone l'invio da parte dell'Ufficio Vigilanza Lavori della presente deliberazione al Commissario, a RFI SpA e ad Italferr SpA.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 luglio 2016
Il Segretario, *Maria Esposito*