



DELIBERA N. 384
del 26 luglio 2023.

Fasc. Anac 1341/2021

Oggetto

Sistema Tram Palermo - Progetto Definitivo per la realizzazione delle nuove linee tramviarie della Città di Palermo – Tratte A, B, C. Patto per il Sud, Delibera CIPE n. 26 del 1.08.2016 – APPALTO INTEGRATO - Valore totale dell'appalto compreso forniture di materiale rotabile € 402.576.206,44 di cui l'importo dei lavori e del servizio di progettazione esecutiva tratte A, B, C - Stralcio I.1 a base di gara soggetto a ribasso, esclusi IVA e oneri per la sicurezza, ammonta ad € 103.222.364,45.

Visto il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Premessa

Con nota assunta al prot. n. 20664 in data 10/03/2021 il Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Palermo p.t., [omissis], inviava all'ANAC, e per conoscenza al Ministero Infrastrutture e al RUP dei lavori in oggetto, una propria segnalazione – corredata da atti – con la quale formulava richiesta di parere in ordine alla regolarità dell'iter amministrativo seguito dalla Stazione Appaltante (S.A.), il Comune di Palermo, per la progettazione dei lavori in oggetto.

Con nota assunta al prot. n. 23575 in data 19/03/2021 il RUP dei lavori forniva riscontro chiarendo alcune presunte criticità rilevate nella suddetta segnalazione e riferendo inoltre che erano in corso diverse procedure per l'acquisizione dei pareri di legge sul progetto definitivo.

Con nota prot. n. 8518 in data 04/02/2022 l'Ufficio di Vigilanza, al fine di monitorare l'andamento delle attività, chiedeva informazioni al RUP in merito allo stato ed agli esiti delle suddette procedure, unitamente a copia degli atti principali inerenti le stesse, nonché circa gli esiti della gara, che risultava intanto avviata, per l'affidamento del servizio di verifica della progettazione in oggetto.

Con nota assunta al prot. al n. 11095 in data 15/02/2022 pervenivano le informazioni richieste e la relativa documentazione.

Con nota prot. n. 59392 in data 19/07/2022 veniva avviata un'istruttoria tesa ad approfondire e chiarire alcuni aspetti problematici che emergevano dall'esame degli atti acquisiti

Con nota assunta al prot. n. 78521 in data 04/10/2022 perveniva la risposta del RUP.

Le valutazioni dell'Ufficio istruttore sono state sottoposte all'esame del Consiglio dell'Autorità che, nell'adunanza del 22/02/2023, ha disposto l'invio alla S.A. di una nota di Comunicazione di Risultanze Istruttorie (CRI); la CRI, con la quale sono state contestate e chieste controdeduzioni al RUP dei lavori in merito alle criticità rilevate, è stata trasmessa alla S.A in data 27/02/2023 con prot. n. 16027. Con nota assunta al prot. n. 23885 in data 24/03/2023 sono pervenute le richieste controdeduzioni.

Considerato in fatto

L'intervento in esame è finanziato con i fondi del "Patto per il Sud" il quale, per la città di Palermo, prevede tra gli interventi programmati nel SETTORE INFRASTRUTTURE il cosiddetto "Sistema Tram". Trattasi di un'opera complessa che di fatto coinvolge l'intera città di Palermo e che consta di diverse linee ed opere, parte delle quali realizzate con un precedente appalto sul quale l'Autorità si è espressa con delibera n. CP-5 del 30 settembre 2014, rilevando diverse criticità progettuali ed esecutive che hanno, al tempo, causato rilevanti incrementi di costo.

Per l'appalto in esame l'Amministrazione Comunale ha inteso al momento utilizzare un finanziamento pubblico di circa € 200.000.000,00 per realizzare, prioritariamente, uno stralcio funzionale costituito da tre tratte del sistema denominate "A", "B" e "C".

Per la loro realizzazione il Comune di Palermo ha bandito nel settembre del 2017 un concorso internazionale di progettazione, con procedura aperta, in due fasi ex art.152 co. 1, lett. a) ed art.154 co. 4 del D.lgs. 50/2016 il cui oggetto era l'acquisizione, dopo l'espletamento del secondo grado, di un progetto con livello di approfondimento pari a quello di un progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Con Determinazione Dirigenziale del 23.05.2018 del Servizio Trasporto Pubblico di Massa e Piano Urbano del Traffico del Comune, veniva proclamato vincitore il Raggruppamento Temporaneo di Prestatori di Servizi costituito da: [omissis].

In data 17.07.2018, ed in data 18.12.2018, sono stati sottoscritti i contratti con il suddetto raggruppamento per l'Affidamento della "Progettazione del Sistema Tram Palermo - Fase II - Progetto Generale e Progetto I° Stralcio" - C.U.P. D71E16000300001 - C.I.G. 7568020FA8", comprendente le seguenti prestazioni:

1. Progetto di fattibilità tecnica ed economica delle Nuove Linee Tramviarie della Città di Palermo Progettazione generale
2. Progetto Stralcio Linee A, B e C - Progettazione Definitiva
3. Direzione Lavori Progetto Stralcio

Il progetto di fattibilità tecnico economica è stato redatto in due fasi successive: la prima relativa alla progettazione delle tratte "A", "B", "C", Tratta "E1" con parcheggi di interscambio; la seconda fase relativa alla progettazione delle tratte denominate "D", "E", "F" "G".

I progettisti, in data 23.11.2018, consegnavano, il progetto di fattibilità tecnico economica delle Linee Tram relative alla prima fase ovvero delle linee A-B-C ed E1 (porzione della tratta E che è stata divisa in E1 ed E2) e dei parcheggi di interscambio (via Libertà - Piazza A. De Gasperi).

Con Delibera di Consiglio Comunale n. 596 del 28/11/2018 è stato approvato il Programma Triennale delle OO.PP. 2018/2020 e l'Elenco Annuale 2018, e contestualmente approvato il suddetto progetto di fattibilità tecnico economica

In data 06/12/2018 Il R.U.P. avviava la Conferenza di Servizi Asincrona, ai sensi dell'art. 14 della L. 241/1990, finalizzata all'ottenimento dei pareri di legge dell'Ufficio del Genio Civile di Palermo, della Soprintendenza per i BB.CC.AA.; dell'Ispettorato Ripartimentale delle Foreste competente per territorio. Tali pareri - con prescrizioni ed osservazioni -venivano acquisiti tra gennaio e aprile del 2019.

In data 10/07/2019 il R.U.P. invitava gli Enti Gestori di sottoservizi a rete al fine di:

- acquisire la sussistenza di interferenze non rilevate con il sedime della infrastruttura ed in generale di tutte le interferenze come individuate dalle vigenti normative;



- acquisire il programma degli spostamenti e attraversamenti e di quant'altro necessario alla risoluzione delle interferenze.

Tuttavia entro il termine perentorio dei 20 giorni concessi dalla nota di invito, non perveniva alcuna determinazione da parte degli Enti Gestori, pertanto con determinazione Dirigenziale del 7 agosto 2019 veniva determinata la chiusura delle Conferenze dei Servizi. Nella suddetta determinazione veniva rilevato che *"..per quanto attiene la Conferenza dei Servizi del 10/07/2019 la mancata comunicazione di qualsivoglia determinazione equivale ad assenso senza condizioni ad operare secondo il programma di risoluzione delle interferenze ex art 27 c. 5 del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici, che l'amministrazione redigerà allegandolo al progetto definitivo dell'infrastruttura, restando ferme le responsabilità degli Enti Gestori ex art. 27 c. 6 del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici.."*

Tale Determinazione Dirigenziale del 7 agosto 2019 di presa d'atto della chiusura della Conferenza dei servizi su progetto di fattibilità unitamente agli atti conseguenti veniva impugnata innanzi al TAR con ricorso che veniva presentato in data 09/04/2021, dalle società Enel S.p.A., Terna S.p.A., Open Fiber S.p.A., cui si univano successivamente anche altre società gestori dei servizi a rete *"deducendo l'illegittimità della scelta della modalità semplificata asincrona, attesa la complessità del procedimento, nonché l'irrituale indizione della stessa per mezzo di posta elettronica ordinaria, a indirizzi aziendali di dipendenti della medesima"*.

In data 30/09/2019 il capogruppo del R.T.P.S. trasmetteva all'Amministrazione il progetto definitivo delle linee A, B e C e Parcheggi di interscambio.

In data 25/10/2019 il Comune bandiva la gara mediante procedura aperta, per l'affidamento del *"Servizio di Verifica del Progetto Definitivo e del Progetto Esecutivo per la realizzazione delle nuove Linee Tramviarie della Città di Palermo - Tratte A, B, C"*. (CUP: D71E16000300001 - CIG: 798131015F). La gara veniva poi aggiudicata nell'aprile del 2021 all'operatore economico [omissis].

In data 25/11/2019 L'Amministrazione Comunale chiedeva a questa Autorità un parere in merito alla procedura di affidamento dell'opera costituita dalle nuove linee Tramviarie tratte A, B, C, e dei Parcheggi di interscambio

In data 17/12/2019 veniva avviata la conferenza dei servizi sul progetto Definitivo delle tratte A, B, C, e dei Parcheggi di interscambio. In seno alla C.d.S. di che trattasi sono stati acquisiti diversi pareri dagli enti interessati tra cui il parere idraulico favorevole dell'autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia rilasciato con numerose raccomandazioni e prescrizioni da attuare in sede di redazione del Progetto esecutivo.

In data 24/01/2020 questa Autorità forniva risposta ai quesiti posti dal Comune rilevando la necessità di procedersi ad un affidamento separato della progettazione esecutiva e della realizzazione delle opere tramviarie dai parcheggi di interscambio che il Comune intendeva affidare tramite project financing.

In data 03/08/2020 i progettisti incaricati consegnavano il progetto definitivo delle linee tramviarie A, B e C in ultimo riadeguato con lo stralcio dei parcheggi di interscambio.

In data 05/08/2020 il suindicato progetto è stato trasmesso al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per l'acquisizione del parere obbligatorio ex art. 215, comma 3 del Codice dei Contratti.

Con nota dell'11/09/2020 il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, tenuto conto delle modifiche introdotte dall'art. 8 comma 7, lett. d) del D.L. n. 76, nel Testo Coordinato con la Legge di conversione n.120 del 16/07/2020, ha ritenuto *"improcedibili la richiesta di approvazione del progetto definitivo, non potendosi"*

più esprimersi su un progetto di livello definitivo nel quale sono ormai cristallizzate le scelte progettuali di fondo”.

Con Determinazione Dirigenziale n.13020 in data 24/12/2020 si prendeva atto della conclusione della Conferenza dei Servizi avviata in data 17/12/2019 per l'acquisizione dei pareri degli Enti preposti sul "Progetto Definitivo delle nuove linee Tramviarie della Città di Palermo - Tratte A, B, e C".

In data 26/04/2021 l'Amministrazione Comunale, dopo varie interlocuzioni con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, trasmetteva allo stesso il Progetto di fattibilità Tecnica ed economica rielaborato in modo che tenesse conto degli approfondimenti progettuali già sviluppati nel Progetto Definitivo nonché dei pareri già rilasciati dagli enti intervenuti nelle Conferenze dei Servizi.

Intanto con ordinanza n. 00299/2021 del 14/05/2021 il TAR Palermo accoglieva la domanda cautelare del ricorrente Open Fiber S.p.A e al riguardo la Determinazione Dirigenziale del 7 agosto 2019 di presa d'atto della chiusura della Conferenza dei servizi su progetto di fattibilità sospendendo l'efficacia dei provvedimenti impugnati con il ricorso.

L'Amministrazione Comunale, in esito alla suddetta sentenza, procedeva quindi alla rinnovazione della Conferenza di Servizi decisoria in forma simultanea ed in modalità sincrona e con nota del 07/06/2021 invitava tutti gli Enti Gestori interessati. La Conferenza dei Servizi si è svolta in n. 3 sedute, in data 28/06/2021, in data 23/07/2021 e in data 05/08/2021.

Perveniva intanto in data 05/08/2021 il voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, emesso sul Progetto di fattibilità tecnica ed economica rieditato dall'Amministrazione nel senso in precedenza riferito; il Consiglio dopo aver espresso numerose osservazioni e formulato diverse raccomandazioni nel proprio parere riteneva " *che il progetto di fattibilità tecnica ed economica denominato "Nuove linee tramviarie della città di Palermo – Tratte A, B e C – I Stralcio – Progetto di fattibilità tecnica ed economica" debba essere modificato e integrato nella presente fase progettuale e comunque prima dell'avvio delle procedure di scelta del contraente, sulla base delle prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di cui ai considerato che precedono, il cui riscontro dovrà essere tenuto in conto nella procedura di verifica e validazione.*"

Con Determina Dirigenziale del 25/08/2021, si è preso atto della conclusione/rinnovazione della Conferenza di Servizi relativa al "Progetto Definitivo delle nuove linee Tramviarie della città di Palermo - tratte A, B, e C". Nella determina si legge che: " *nella seduta conclusiva del giorno 05/08/2021, al cui verbale si rimanda per gli aspetti tecnici concordati, gli intervenuti delegati da parte degli Enti Gestori, hanno convenuto le modalità operative ampiamente discusse in sede di conferenza non esprimendo motivato dissenso tecnico alla realizzazione del progetto*".

In data 16/06/2022 l'O.E. [omissis]., ha presentato il proprio rapporto di verifica conclusivo con il quale ha attestato che le verifiche svolte secondo l'art. 26 del D.lgs. 50/2016 hanno avuto esito positivo.

In data 21/07/2022 il RUP inoltrava agli Enti gestori lo schema di convenzione che definiva le modalità di risoluzione delle interferenze. Le società Open Fiber S.p.A. e Terna S.p.A., ritenendo non legittima l'unilateralità dei contenuti delle Convenzioni proposte dall' Amministrazione, soprattutto riguardo alla ripartizione delle spese di risoluzione delle interferenze, presentavano ricorso dinnanzi al TAR, ai quali poi si univano gli altri Enti gestori con ulteriori atti di costituzione in giudizio. Con sentenze 2454/2022 e 2511/2022 del luglio 2022 il TAR si esprimeva rigettando i ricorsi e, nel confermare l'applicabilità del disposto di cui all'art.28 del D.lgs. n. 285/1992 (Nuovo codice della strada), riteneva non difforme al quadro normativo di riferimento la bozza di convenzione proposta dall'Amministrazione.



Risulta in ultimo che, prima dell'emissione dell'atto di validazione, il RUP, con nota del 24/10/2022, ha richiesto ai progettisti l'aggiornamento dei computi ai prezzi vigenti, tale aggiornamento è stato trasmesso in data 09/12/2022 ed il progetto è stato quindi validato con atto in data 19/12/2022.

In data 29/12/2022 è stato pubblicato il bando di gara a procedura aperta per l'affidamento congiunto di progettazione esecutiva, esecuzione dei lavori e fornitura del materiale rotabile relativamente ad uno stralcio del *Progetto Definitivo delle nuove linee Tramviarie della città di Palermo - tratte A, B, e C* per un valore totale stimato pari a € 402.576.206,44, di cui l'importo dei lavori e del servizio di progettazione esecutiva delle tratte A, B, C - Stralcio I.1, esclusi IVA e oneri per la sicurezza, ammonta ad € 103.222.364.

Da quanto rilevabile dal portale *dell'Ufficio regionale per l'espletamento di gara per l'appalto di lavori pubblici (UREGA)* nella seduta del 6 giugno 2023 la Commissione di gara ha proposto l'aggiudicazione dell'appalto all'unico concorrente che ha presentato offerta [omissis] che ha offerto un ribasso sul prezzo pari a 0.0140%.

Considerato in diritto

Con la nota di comunicazione delle risultanze istruttorie sono state rappresentate al RUP le seguenti criticità, cui la Stazione Appaltante ha controdedotto con nota prot. n. 23885 in data 24/03/2023.

1. *Comportamento carente dell'Amministrazione nella gestione delle comunicazioni improprio*

Preliminarmente si è osservato che l'acquisizione dei pareri di legge sul progetto in esame è apparsa alquanto farraginoso per diversi ordini di motivi.

Al riguardo è stata evidenziata la gestione approssimativa e irrituale delle comunicazioni da parte dell'Amministrazione comunale con gli Enti a vario titolo interessati dalla realizzazione dell'opera.

Tale approssimazione ha portato, fra l'altro, alla necessità di dover nuovamente indire la conferenza dei servizi per tutti quegli Enti gestori dei sottoservizi che non erano stati raggiunti da regolare comunicazione, come rilevato dal TAR Palermo nell'ordinanza n. 652/2021 il quale, in merito all'anomala convocazione della conferenza dei servizi effettuata con mail non certificate, ha ritenuto: *... che, pertanto, deve ritenersi che non vi sia stata una valida convocazione della società ricorrente alla conferenza di servizi e che, conseguentemente, non sia nemmeno maturato il tacito assenso della stessa sulle proposte progettuali del Comune;...*, sospendendo l'efficacia dei provvedimenti impugnati con il ricorso ai fini della rinnovazione della conferenza di servizi asincrona.

Per quanto attiene l'invio telematico degli atti si ricorda che l'art 1, comma 1, lett. v-bis) del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i, definisce la posta elettronica certificata come un "sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi". Il successivo art. 48 individua altresì nella Posta Certificata lo strumento tipico per la trasmissione telematica delle comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di consegna.

Quanto sopra rappresentato, come chiarito anche dalla citata ordinanza n. 652/2021 del TAR Palermo, manifesta un comportamento poco diligente dell'Amministrazione con sostanziale inottemperanza alle norme del Codice dell'Amministrazione Digitale e conseguente violazione dei principi di semplificazione dell'azione amministrativa ad esso sottesi.

2. *Carenza del progetto definitivo posto in gara di un adeguato censimento dei sottoservizi e della conseguente specifica progettazione degli interventi per la risoluzione delle interferenze*

Si ritiene che comunque le problematiche dei sottoservizi interferenti le opere da realizzare siano solo in minima parte da ricercare nell'erronea indicazione della conferenza dei servizi da parte dell'Amministrazione Comunale.

Invero le numerose richieste di partecipazione ad incontri e tavoli di coordinamento, effettuate dai progettisti e dal Comune agli Enti gestori dei sottoservizi anche al di fuori della conferenza suddetta, manifestano il tentativo compiuto dall'Amministrazione di operare un coordinamento delle attività per una razionale risoluzione delle numerose interferenze che l'opera in esame incontra lungo il proprio percorso.

Risultano in merito, dal maggio del 2022 a luglio del 2022, numerosi solleciti e richieste di partecipazioni a tavoli tecnici effettuati dall'RTPS Progettista e dalla stessa Amministrazione Comunale agli Enti gestori, per individuare con ragionevole certezza l'ubicazione planimetrica e altimetrica dei sottoservizi interferenti nonché per avere contezza dell'esatta misurazione degli scavi necessari allo spostamento, con la conseguente assegnazione delle sedi di spostamento.

Tali tentativi purtroppo non sono andati a buon fine. Dagli atti acquisiti in istruttoria, in particolare dalla nota inviata dall'RTPS progettista al RUP dei lavori in data 14/7/2022, risulta infatti che non tutti gli Enti hanno collaborato alle riunioni indette, ed inoltre i dati forniti da molti degli intervenuti alle suddette riunioni non sono risultati esaustivi e sufficienti ad identificare compiutamente e con adeguata certezza l'ubicazione delle sottoreti, ciò anche a causa dell'utilizzo di sistemi di georeferenziazione diversi utilizzati dai vari Enti gestori la cui sovrapposizione dava dei margini di errore significativi.

L'RTPS Progettista rilevava in ultimo che *"... è indispensabile che gli Enti Gestori producano i progetti previsti dalla norma o, in alternativa, che vengano sottoscritte le convenzioni bilaterali di cui alla chiusura della conferenza dei servizi del 05/08/2021, che possano regolamentare le attività che dovranno essere in capo all'Amministrazione e quelle in capo agli Enti, rimandando alla fase realizzativa la risoluzione degli aspetti tecnici sotto il coordinamento della D.L. Gli Enti hanno manifestato l'impossibilità, in questa fase, di fornire il dettaglio progettuale necessario per la definizione della compatibilità delle soluzioni previste dichiarando che detta attività potrà essere espletata in fase realizzativa con l'apertura degli scavi ed hanno inoltre manifestato la disponibilità alla sottoscrizione delle citate convenzioni bilaterali. Hanno altresì confermato che in questa fase risultano esaustivi i progetti già trasmessi, da variare in corso d'opera in funzione della reale localizzazione dei sottoservizi, ricostruibili quindi solo dopo le operazioni di scavo."*

La risoluzione delle interferenze è stata dunque di fatto rimandata alla sottoscrizione di apposite convenzioni bilaterali con gli Enti gestori e alla fase realizzativa dell'intervento per quanto attiene agli aspetti tecnici.

Si è osservato al riguardo che il progetto definitivo - indipendentemente dalla stipula delle convenzioni tra soggetto aggiudicatore ed Enti gestori - deve compiutamente essere corredato del progetto di risoluzione delle interferenze, tale progetto deve specificamente essere approvato dall'Amministrazione unitamente al progetto definitivo dell'opera.

Nel caso in esame il censimento dei sottoservizi, pur presente tra gli elaborati progettuali posti in gara, per stessa ammissione dei progettisti è non completo e non adeguatamente definito, in contrasto con le indicazioni delle norme.

La stipula delle convenzioni con gli Enti gestori dei sottoservizi, ancorché necessaria, non legittima l'Amministrazione a rimandare alla fase esecutiva la definizione delle interferenze il cui rilievo, e conseguente progetto di risoluzione, attiene alla completa ed esaustiva definizione del progetto definitivo.



L'art. 23 del Codice dei Contratti al comma 7 indica infatti che «*Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità; il progetto definitivo contiene, altresì, tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma...*»

Il D.P.R. 207/10 tra gli elaborati che compongono il progetto definitivo annovera, all'art. 24 comma 2 lett. h, il "censimento e progetto di risoluzione delle interferenze", ed è altresì indicato al successivo art. 26 comma 1 lett. l che la «*relazione sulle interferenze: prevede, ove necessario ed in particolare per le opere a rete, il controllo ed il completamento del censimento delle interferenze e degli enti gestori già fatto in sede di progetto preliminare. Il progetto definitivo prevede inoltre, per ogni interferenza, la specifica progettazione della risoluzione, con definizione dei relativi costi e tempi di esecuzione....*»

L' Art. 27 del codice definisce poi le procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori.

Al comma 4 in particolare specifica che «*In relazione al procedimento di approvazione del progetto di fattibilità di cui al comma 3, gli enti gestori delle interferenze già note o prevedibili hanno l'obbligo di verificare e segnalare al soggetto aggiudicatore la sussistenza di interferenze non rilevate con il sedime della infrastruttura o dell'insediamento produttivo, e di elaborare, a spese del soggetto aggiudicatore, il progetto di risoluzione delle interferenze di propria competenza. Il soggetto aggiudicatore sottopone a verifica preventiva di congruità i costi di progettazione per la risoluzione delle interferenze indicate dall'ente gestore. La violazione di tali obblighi che sia stata causa di ritardato avvio o anomalo andamento dei lavori comporta per l'ente gestore responsabilità patrimoniale per i danni subiti dal soggetto aggiudicatore.*»

Già in sede di progetto di fattibilità, dunque, gli enti gestori dei sottoservizi hanno l'obbligo di segnalare la sussistenza di interferenze e di elaborare – pur a spese del soggetto aggiudicatore previa verifica di congruità delle stesse – il progetto di risoluzione delle interferenze, circostanza che, per i vari motivi esplicitati in narrazione, non si è concretizzata nel caso in esame.

Ai successivi commi 5 e 6 dello stesso articolo è indicato inoltre che: «*5. Il progetto definitivo è corredato dalla indicazione delle interferenze, rilevate anche non rilevate ai sensi del comma 4, individuate dal soggetto aggiudicatore e, in mancanza, indicate dagli enti gestori nel termine di sessanta giorni dal ricevimento del progetto, nonché dal programma degli spostamenti e attraversamenti e di quant'altro necessario alla risoluzione delle interferenze.*

6. Gli enti gestori di reti o opere destinate al pubblico servizio devono rispettare il programma di risoluzione delle interferenze di cui al comma 5 approvato unitamente al progetto definitivo, anche indipendentemente dalla stipula di eventuali convenzioni regolanti la risoluzione delle interferenze, sempre che il soggetto aggiudicatore si impegni a mettere a disposizione in via anticipata le risorse occorrenti. Il mancato rispetto del suddetto programma di risoluzione delle interferenze, che sia stato causa di ritardato avvio o anomalo andamento dei lavori, comporta per l'ente gestore responsabilità patrimoniale per i danni subiti dal soggetto aggiudicatore.»

Il RUP al riguardo ha controdedotto puntualizzando che il progettista, a seguito delle riunioni tenutesi dal maggio al luglio del 2022, ha lamentato la circostanza che «*gli Enti gestori non sono riusciti a trovare un'intesa per l'esatta individuazione della nuova allocazione dei sottoservizi*» e non certamente l'omesso e/o carente censimento dei sottoservizi, indicato nelle tabelle trasmesse dallo stesso progettista».

Tale affermazione contrasta con quanto esplicitato nella sopra citata nota del progettista al RUP prot. n. 41/2022 nella quale lo stesso, nel relazionare in merito alle numerose riunioni avute con gli Enti, ha fra

l'altro asserito che: *"Poiché i sistemi di georeferenziazione utilizzati dai vari Enti gestori sono diversi tra loro, la sovrapposizione degli elaborati ha dei margini di errore significativi. Inoltre la maggior parte degli elaborati prodotti si limitano alla rappresentazione planimetrica delle reti ed in alcuni casi di sezioni tipologiche di posa. Quanto fornito, anche nel caso degli Enti che hanno sviluppato un maggiore dettaglio (computi metrici, cronoprogrammi, relazioni tecniche, etc.) non risulta comunque esaustivo per l'esatta risoluzione delle interferenze".* Ed ancora ha affermato: *"Alla riunione del 23/06/2022..... La scrivente Società ha rappresentato agli Enti intervenuti che, oltre a quanto già detto riguardo ai sistemi di georeferenziazione, le elaborazioni fin qui prodotte, sebbene ad un maggior livello di dettaglio, non sono comunque corredate da tutti i particolari che consentono l'esatta ubicazione delle sottoreti esistenti e la conseguente proposta di risoluzione dell'interferenza con l'individuazione della possibile nuova allocazione.*

Poiché i rappresentanti degli Enti gestori hanno sostenuto che dette elaborazioni fossero esaustive, durante la riunione, a riprova di quanto detto, si è proceduto ad analizzare la situazione in alcune aree di intervento e il tentativo è risultato non risolutivo, in quanto non si conoscevano, per tutti gli enti coinvolti, i sottoservizi di proprietà, la distribuzione delle reti esistenti, le profondità di posa e le dimensioni degli scavi da realizzare."

Il RUP nelle proprie controdeduzioni ha inoltre riferito che: *"nella relazione INT REL X10A "Relazione sulle interferenze" ... il RTP dei progettisti afferma espressamente di "aver disposto l'esecuzione di un'accurata indagine georadar i cui risultati sono stati consegnati agli enti gestori", ..."sono state raccolte per tutto il territorio interessato, i dati disponibili da altre progettazioni (...) che sono stati raccolti in forma organica suddivisi per rete e tratta tramviaria, georiferiti e inseriti nella cartografia generale di progetto..."*

Si precisa infatti che le indagini georadar individuano la tipologia del sottoservizio, la dislocazione planimetria e la profondità. Le stesse sono state peraltro estese al di fuori della posizione della piattaforma tramviaria, per tener conto delle condizioni al contorno finalizzate all'individuazione delle nuove sedi cui allocare i sottoservizi.

Si considera al riguardo che le indagini georadar sono certamente molto utili ma, ovviamente, non possono fornire informazioni in merito a quale specifico gestore appartenga il cavidotto rilevato con le indagini.

Malgrado gli sforzi effettuati, il progetto posto a base di gara dall'Amministrazione, per sua stessa ammissione come sopra rappresentato, non fornisce indicazioni esaustive sull'ubicazione dei sottoservizi né risulta compiutamente definito il progetto di spostamento *con l'individuazione della nuova sede per le singole sottoreti.*

Pare opportuno peraltro respingere la tesi portata avanti dai gestori dei sottoservizi che, da quanto si legge dalla narrazione del RUP, *"... hanno sostenuto che, avuto riguardo al livello di progettazione che è stato loro sottoposto (progetto definitivo), i progetti già trasmessi da ciascun Ente, responsabile per le dette fasi progettuali, risultavano esaustivi..."*

L'art. 27 comma 5 specificatamente indica che *«Il progetto definitivo è corredato dalla indicazione delle interferenze...»*, non rimandando alle elaborazioni di dettaglio del progetto esecutivo ulteriori affinamenti progettuali. Ciò considerato che la conoscenza di sottoservizi interferenti l'opera condiziona le stesse scelte progettuali, potendo ad esempio indurre il progettista a preferire di scegliere un altro tracciato, se ritenuto più conveniente, rispetto allo spostamento di importanti interferenze individuate.

Si conferma dunque quanto rilevato in sede di CRI ovvero il sostanziale non adeguato adempimento agli artt. 23 e 27 del d.lgs 50/16 nonché agli artt. 24 e 26 del D.P.R. 207/10.



3. Sostanziale inadempimento dell'Amministrazione alla raccomandazione espressa nel voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

E' stato osservato inoltre che anche il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nel proprio voto sul progetto presentato dall'Amministrazione Comunale, in relazione alla questione dei sottoservizi aveva allertato l'Amministrazione sui rischi di una non compiuta definizione della problematica dei sottoservizi evidenziando come: "... data la particolare natura delle opere e la localizzazione delle medesime, il tema della risoluzione delle interferenze rivesta un carattere prioritario e strategico, sia per la corretta realizzazione dell'intervento, sia per garantire il rispetto dei tempi di cantierizzazione stabiliti. Si ribadisce pertanto la necessità di avviare ulteriori confronti con i gestori delle reti interferite, prima dell'esperimento delle procedure di affidamento, al fine di accertare con completezza le possibili interferenze e di concertare le modalità e gli interventi necessari per lo spostamento delle tratte interessate, nonché i relativi costi. Si ricorda, in merito, quanto disposto dall'art. 27, comma 4, del DLgs 50/2016 e che la presenza di interferenze non individuate e la relativa risoluzione costituisce uno dei principali fattori che alimenta il possibile contenzioso fra Stazione appaltante ed Appaltatore".

Al riguardo la S.A. ha ribadito di aver recepito le suindicate raccomandazioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel progetto definitivo posto in gara, anche con l'incremento delle indagini effettuate con il georadar; si osserva tuttavia che il Consiglio nel proprio voto, conformemente ai dettami del codice, ha inteso raccomandare alla S.A. di risolvere compiutamente le interferenze con i sottoservizi prima dell'avvio della gara, raccomandazione che, per quanto sopra rilevato riguardo la completezza dei rilievi, appare di fatto disattesa.

Si conferma pertanto il sostanziale inadempimento dell'Amministrazione alla raccomandazione espressa nel voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

4. Sostanziale inadempimento all'art. 26 del d.lgs 50/16 per gli aspetti relativi all'attività di verifica progettuale e alla validazione

Le carenze suddette risultano invero segnalate dal verificatore. Infatti nel rapporto conclusivo emesso dallo stesso, e specificatamente nella scheda relativa al "Capitolo 09 – Interferenze", risulta chiaramente rilevata la carenza degli elaborati relativi al censimento e alla risoluzione delle interferenze come previsti all'art. 26 comma 1 l) del DPR 5 ottobre 2010, n. 207.

Ciò nonostante lo stesso verificatore ha ritenuto accettabile, emettendo positivamente il rapporto finale di verifica, la risposta fornita dal RUP alla criticità rilevata accettando che la carenza progettuale venisse colmata in fase esecutiva a seguito della stipula delle convenzioni con gli Enti gestori, con la previsione di indizione di appositi tavoli tecnici finalizzati alla risoluzione delle singole interferenze da avviare almeno 90 giorni prima dell'effettivo inizio dell'intervento; tale circostanza concretizza il non adeguato adempimento, dal punto di vista sostanziale, all'art. 26 del d.lgs 50/16 per gli aspetti relativi all'attività di verifica progettuale.

Conseguentemente anche la procedura di validazione appare gravata da criticità. Nel verbale di validazione del progetto datato 19/12/2022 il RUP ha attestato che le verifiche sul progetto svolte ai sensi dell'art. 26 del d.lgs 50/16 hanno avuto esito positivo, ritenendo risolte tutte le criticità e non conformità rilevate dai verificatori "a fronte di integrazioni/adeguamenti progettuali, di chiarimenti e approfondimenti da parte dello scrivente (n.d.r. RUP) e Progettisti...", chiarimenti che, per quanto sopra rilevato, non sono da considerarsi risolutivi visto che rimandano alla successiva fase esecutiva la compiuta definizione degli interventi di risoluzione.

In merito è stata richiamata la Delibera n. 27 del 17 gennaio 2019 di questa Autorità lì dove è espresso che *"...la validazione è l'atto formale con il quale si dà atto, recepiti i positivi esiti della verifica progettuale e condotte le consequenziali valutazioni, dell'effettiva eseguibilità del progetto; dunque mentre la verifica può, ed anzi, deve adeguatamente dare atto dell'eventuale assenza di documentazione attinente e di rilievo istruttorio, la validazione non può essere emessa nelle more dell'acquisizione di un documento definitivo probante ai fini della realizzabilità stessa delle opere..."*. Nel caso in esame è da ritenersi certamente probante l'esatta identificazione dell'ubicazione delle sottoreti con il conseguente progetto per lo spostamento delle stesse e la determinazione dei tempi, oltretutto dei costi. Lo stesso cronoprogramma del progetto definitivo, elab. 17 CNT CRN X 010 A, che identifica specifiche tempistiche per lo spostamento dei sottoservizi, e conseguenti tempi di realizzazione delle opere, non può essere considerato attendibile.

Permane pertanto l'inadempimento rilevato in sede di verifica progettuale che attiene alla non completezza ed esaustività del progetto definitivo, peraltro posto a base di gara per l'affidamento di un appalto integrato, evenienza che, come più volte rilevato da questa Autorità, esaspera il rischio di contenziosi e onerose varianti nella fase esecutiva del contratto, con ritardi nell'esecuzione delle opere.

Al riguardo il RUP ha controdedotto rilevando che *"il rapporto di verifica si è concluso positivamente con l'emissione, da parte di [omissis] del Rapporto di Ispezione Finale n. 0140/22/ISP del 06/07/2022,"* pertanto il RUP *"non poteva non validare il progetto che è stato successivamente posto a base di gara"*

I chiarimenti del RUP non si ritengono dirimenti. Le criticità rilevate dal verificatore nella scheda di verifica n. 9 *"interferenze"* - con riferimento all'insufficienza dei rilievi e all'assenza del progetto di spostamento - sono state ritenute risolte con una mera *"presa d'atto"* di quanto riportato nella comunicazione del RUP del 15/03/2022 che in merito alle interferenze tanto specifica: *"Si rimanda e conferma a quanto già comunicato giusta nota 68137 del 27.01.2022 (...). Le indicazioni della Conferenza dei Servizi relativa alla problematica in questione risultano recepite dai progettisti nel programma lavori. Per quanto sopra le conformità NC/O segnalate in più casi, si intendono risolte"*, affermazione che di fatto tacita ma non risolve le criticità rilevate che quindi permangono.

Conseguentemente la validazione - che certamente, come rilevato dal RUP nella propria nota di controdeduzioni, è *un atto dovuto, obbligatorio per qualsivoglia progetto* - nel caso in esame si ritiene che non avrebbe potuto attestare *che il progetto può essere posto a base di gara* considerato che lo stesso risulta non adeguatamente definito in tutti i suoi aspetti come richiesto dalle norme.

Si conferma pertanto il non adeguato adempimento all'art. 26 comma 8 del d.lgs 50/16 relativamente alla avvenuta validazione del progetto in carenza dei presupposti di legge.

Nella propria nota di controdeduzioni l'Amministrazione, ad ulteriore chiarimento, ha altresì specificato quanto segue.

"Al fine di tutelare l'Amministrazione da eventuali ritardi nell'avvio dei lavori da parte dell'appaltatore, addebitabili alla problematica risoluzione delle interferenze, nella documentazione contrattuale, pubblicata in uno al bando ed al disciplinare di gara, sono state previste precise clausole contrattuali ed in particolare: nello schema di contratto, parte integrante del progetto definitivo, elaborato 15 PRG CTR X 010 A (All. 37) al paragrafo 5.8. è espressamente previsto che "L'Appaltatore si impegna a svolgere tutte le attività necessarie per risolvere le interferenze di competenza di Enti, Amministrazioni Pubbliche e Gestori di pubblici servizi di seguito in via non esaustiva indicate: consentire l'accesso alle aree al personale addetto alla risoluzione della interferenza, materializzazione sul terreno degli ingombri delle opere, adeguamento dei piani di sicurezza e coordinamento, pulizia delle aree e quant'altro necessario";inoltre, nel progetto definitivo "1.1 stralcio progettuale tratte A, B e C" posto a base di gara, è incluso il "cronoprogramma dei



lavori per la risoluzione delle interferenze”, contenuto nell’elaborato 17 CNT CRN X 010 A (cfr. All. 17) nel quale il RTP dei progettisti ha stimato in 10 mesi il tempo per la risoluzione delle interferenze. Cronoprogramma che, anche nell’ipotesi di omessa collaborazione degli enti gestori, non dovrebbe rallentare la predisposizione della progettazione esecutiva, a differenza di quanto avvenuto nel precedente appalto che, in assenza di un cronoprogramma, ha determinato la tardiva definizione delle problematiche connesse allo spostamento dei sottoservizi, con conseguenti ritardi nella progettazione esecutiva...

Infine, non appare superfluo evidenziare che l’intervento in questione è incluso nel Patto per il Sud della Città di Palermo sottoscritto il 30 aprile 2016 tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Sindaco della Città di Palermo, oggi Patto per lo Sviluppo e Coesione della città metropolitana di Palermo, finanziato con risorse a valere su fondi FSC 2014-2020, giusta deliberazioni CIPE n. 25 e 26 del 10 agosto 2016, per un importo di €. 198.872.027,00.

Le citate delibere hanno onerato le Amministrazioni ad assumere l’obbligazione giuridicamente vincolante (ndr. aggiudicazione) entro il 31.12.2019, termine successivamente prorogato al 31.12.2022 dal Decreto legge del 30 aprile 2019 n.34, ulteriormente, prorogato dall’art.56 co. 3 del D.L. n. 50/2022 conv. con mod. in L. n. 91/2022 “al 30 giugno 2023 (...) A tale specifico fine, si intendono per obbligazioni giuridicamente vincolanti, quelle derivanti dalla stipulazione del contratto ai sensi dell’articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016”.

In definitiva dunque:

dagli atti acquisiti emerge che, malgrado l’Amministrazione Comunale ed i progettisti si siano impegnati nel tentativo di risolvere la complessa problematica dei sottoservizi interferenti l’opera in progetto, permangono alcune indeterminanze in merito alla esatta posizione delle interferenze, ed altresì non risultano redatte le progettazioni degli spostamenti poste a cura degli Enti gestori.

Si evince al riguardo l’errata convinzione di questi ultimi riguardo la circostanza che, nel caso di progetto di livello definitivo, pur se esso viene posto a base di gara, i rilievi dei sottoservizi ed il conseguente progetto di spostamento possano avere un livello di dettaglio inferiore, rimandando al progetto esecutivo la puntuale esatta definizione delle interferenze.

Come sopra rilevato l’art. 27 del codice specifica invece che il progetto definitivo è corredato dell’indicazione delle interferenze e dal progetto di spostamento delle stesse; la ratio della norma risiede nella riconosciuta esigenza di dover avere piena contezza dello stato dei luoghi nel momento in cui si operano le scelte progettuali in quanto esse condizionano le valutazioni del progettista e consentono di definire tempi e costi dell’intervento.

Riguardo gli oneri degli spostamenti si chiarisce che l’art. 28 del Decreto Legislativo n. 285 del 30/04/1992 - come già indicato da questa Autorità con la delibera n. CP-5 del 30 settembre 2014 e ribadito dal TAR Palermo con sentenze 2454/2022 e 2511/2022 - indica che “... l’onere dello spostamento del sottoservizio è del gestore ma le nuove sedi nelle quali porre il sottoservizio devono essere messe a disposizione dalla S.A.”

Nonostante l’insufficiente rilievo dei sottoservizi sia stato attestato dagli stessi progettisti e verificatori la S.A. ha ritenuto di avviare comunque la gara per l’affidamento della progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori del tram; a tale decisione, ha riferito il RUP, l’Amministrazione è addivenuta per la superiore esigenza di dover assumere l’obbligazione giuridicamente vincolante entro il 30 giugno 2023, così da non rischiare di perdere i finanziamenti dell’opera afferenti ai fondi FSC 2014-2020.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 26 luglio 2023

DELIBERA

di rilevare:

- il comportamento carente dell'Amministrazione nella gestione delle comunicazioni che è apparsa generalmente approssimata e irrituale, con sostanziale inottemperanza alle norme del Codice dell'Amministrazione Digitale e conseguente violazione dei principi di semplificazione dell'azione amministrativa ad esso sottesi;
- il sostanziale non completo adempimento agli artt. 23 e 27 del d.lgs 50/16 nonché agli artt. 24 e 26 del D.P.R. 207/10 constatata la carenza del progetto definitivo posto in gara di un compiuto censimento dei sottoservizi e della conseguente specifica progettazione degli interventi per la risoluzione delle interferenze;
- il sostanziale inadempimento dell'Amministrazione alla raccomandazione espressa nel voto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con riferimento alla mancata definizione delle interferenze, *prima dell'esperimento delle procedure di affidamento*;
- il non adeguato adempimento all'art. 26 del d.lgs 50/16 per gli aspetti relativi all'attività di verifica progettuale, considerato che il verificatore, pur avendo rilevato le carenze progettuali relative al censimento dei sottoservizi, ha tuttavia emesso positivamente il rapporto finale di verifica;
- in non adeguato adempimento all'art. 26 comma 8 del d.lgs 50/16 relativamente alla avvenuta validazione del progetto in difetto di un esaustivo censimento dei sottoservizi;

di prendere atto:

- della decisione dell'Amministrazione Comunale la quale, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, ha ritenuto di avviare la gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori per l'esigenza di dover assumere l'obbligazione giuridicamente vincolante entro il 30 giugno 2023, così da non rischiare di perdere i finanziamenti dell'opera afferenti ai fondi FSC 2014-2020;

dà mandato:

- al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Capo Area Urbanistica e della rigenerazione urbana, della mobilità e del centro storico, al dirigente dell'Ufficio mobilità sostenibile e trasporto pubblico di massa, al Segretario Generale del Comune di Palermo, nonché al RUP dei lavori con richiesta, di trasmettere all'Autorità, entro 120 giorni dall'invio della delibera, il quadro complessivo delle convenzioni sottoscritte con gli Enti, nonché lo stato di avanzamento della progettazione e di inviare altresì, allorquando approvato dall'amministrazione, il progetto esecutivo degli spostamenti ed il relativo cronoprogramma aggiornato redatto dall'aggiudicatario.
- di trasmettere la delibera per opportuna conoscenza, all'RTP progettista e alla società che ha espletato il servizio di verifica del progetto.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia



Depositato presso la Segreteria del Consiglio 1 agosto 2023

Il Segretario

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente