

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture

Risoluzione del Consiglio

OGGETTO: Da AV ad AV/AC. Indagine relativa agli interventi gestiti da TAV S.p.A.

A) Le istruttorie avviate dalla Autorità

L'Autorità si è occupata del Sistema Ferroviario ad Alta Velocità (d'ora in poi AV) e del Sistema Ferroviario ad Alta Velocità e Alta Capacità (d'ora in poi AV/AC) con le seguenti indagini:

1) Gara per l'appalto del nodo ferroviario di Torino (importo a b.a. pari a L. 455,758 miliardi): con Atto di regolazione n. 2 del 13.7.1999, l'Autorità ha precisato i criteri per assoggettare l'affidamento dei lavori relativi al settore speciale dei trasporti alla normativa comune di cui alla legge quadro n. 109/94 e s.m.

2) Nell'adunanza del 13.1.2000, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, l'Autorità disponeva di acquisire elementi sulle procedure di attuazione dell'Alta Velocità, per verificare la potenziale esistenza di margini di confusione tra ruoli e attività svolte dai soggetti operanti nell'ambito del sistema (TAV ed Italferr, da un lato, e General Contractors, dall'altro), relativamente alla progettazione e alla esecuzione dei lavori, nonché profili di incertezza nelle clausole contrattuali, con ricadute sull'economicità delle opere e sulla trasparenza dei procedimenti.

Le indagini venivano, in un secondo momento, limitate alla sola tratta Roma-Napoli - I e II lotto funzionale, nonché alla stazione di Afragola, dal momento che il modello procedimentale si palesava similare per le varie tratte (v. *Relazione annuale 2001*).

3) Nell'adunanza del 13.09.2001 l'Autorità stabiliva di aprire un secondo fronte istruttorio avente ad oggetto il nodo di Bologna e la tratta Firenze-Bologna. In particolare si sottoponevano a monitoraggio i lavori del nodo di Bologna; tra questi, alcuni risultavano affidati con la più flessibile procedura ex d.lgs. n. 158/1995, altri erano sottoposti alla legge quadro sui lavori pubblici n. 109/94; l'istruttoria si è conclusa con le deliberazioni n. 129 del 16.5.2002 e n. 250 del 17.9.2003, contenenti addebiti riferiti alle modalità complessive di gestione degli appalti presi in esame.

4) Da ultimo nell'adunanza del 27.3.2007, l'Autorità, preso atto dell'istruttoria sulla tratta AV/AC Bologna-Firenze (a seguito di esposto dell'associazione di volontariato *Idra* òe R/1243-06), ha deliberato ulteriori accertamenti su tale tratta.

5) Nel corso dell'anno 2007, l'Autorità ha inoltre deciso di estendere l'istruttoria anche alla tratta Milano-Verona, alla sub-tratta Verona-Padova e alla linea Milano-Genova, sottoposte a revoca ex lege n. 40/2007 (di conversione del D.L. n. 7/2007).

A tal fine, il Consiglio ha sentito in audizione l'AD di RFI, in data 8.5.2007, il Presidente dell'AGI, il 15.5.2007, e rappresentanti del G.C. COCIV, affidatario della linea Milano-Genova, in data 30.5.2007.

6) In data 6.12.2007 il Consiglio dell'Autorità ha nuovamente ascoltato in audizione, su richiesta dello stesso, il Presidente dell'AGI, il quale ha fornito analisi e valutazioni tecnico-economico circa gli interventi in corso di esecuzione mediante affidamento ai general contractors.

B) Risultanze istruttorie

Gli interventi hanno subito, in corso di esecuzione, notevoli incrementi di costo e del tempo di realizzazione.

Di seguito si riportano, in corrispondenza delle fasi contrattuali più significative, le variazioni del "Prezzo Forfetario" e del "Termine di Ultimazione Sostanziale", nonché le motivazioni degli incrementi per le tratte Roma-Napoli e Firenze-Bologna.

Tratta Roma — Napoli

Riferimenti contrattuali	Convenzione 15.10.1991	Atto integrativo 8.2.1994	Addendum 27.1.1998	Accordo 15.6.2001	Accordo 22.12.2004	Stato a ottobre 2007
Motivazioni incremento		Redazione prog.esecutivo	Riserve(180,76) Varianti(167,85)	Riserve(158,04) Varianti(240,58)	Riserve(35,00) Varianti(525,45)	Varianti(92,58) Cost plus fee (219,00)
Prezzo Forfetario	2.095	2.844,64	3193,25 (*)	3591,87 (*)	4152,32 (*)	4.463,90 (*)
T.U.S.	Da stabilire in atto integrativo	Apr. 1999	7.4.2001	31.3.2004(**)	31.8.2005(**)	28.2.2009

N.B.: Esclusi maggiori oneri opere di mitigazione (addendum 10.4.1997) e indennità per danni proprietari/inquilini immobili nella fascia di rispetto (addendum 1.12.1997) per un tot. di 71,78 mil euro.

(*) Valuta al 1.12.1993 (esclusi importi riserve e cost plus fee)

(**) Riferito al solo I lotto

Le previsioni iniziali hanno subito in corso d'opera rilevanti modifiche per effetto:

1. redazione del progetto esecutivo (incremento di circa il 37%);
2. modifiche nel tracciato a causa di ritrovamenti archeologici,
3. richieste da parte di Pubbliche Amministrazioni ulteriori rispetto a quelle formulate in sede di Conferenza di Servizi e dell'Osservatorio Ambientale, integrazioni con la linea ferroviaria pre-esistente, a seguito della disposta trasformazione da AV ad
4. AV/AC; in particolare si richiamano la nuova stazione di interscambio di Afragola e la variante di Gricignano;
5. modifiche nelle tecnologie ferroviarie: introduzione del sistema di sicurezza ERTMS liv. 2;
6. modifiche per adeguamento alla normativa, quali mitigazione acustica e miglioramento della sicurezza in galleria.

Pendono ancora numerose riserve di consistente entità.

Tratta Bologna-Firenze

	Convenzione 15.10.1991	Atto integrativo 7.5.1996	Accordo 20.12.1999	Accordo bon. transattivo 1.12.2000	Addendum atto integrativo 23.2.2007	Stato al 31.7.2007
Motivazioni incremento		Redazione prog.esecutivo	Inserimento Tratto a sud progr.71+500	Definizione riserve (148,7 a fronte 2060)	Varianti: sic. galleria (169,6 e varie (851,9)	(varianti ordinate e ins. in contabilità)
Prezzo Forfetario	1.053,57	2.044,65 (*)	2.999,65 (**)	3.148,35 (**)	4.170,28 (**)	4.189,20 (**)
T.U.S.	Da stabilire in atto integrativo	Nov. 2002	22.12.2006	30.6.2009	30.6.2009	30.6.2009

(*) Non è compreso il tratto a sud della progr. 71+500

(**) Valuta al 31.3.1996

Il maggiore incremento di costo si è registrato nella fase del passaggio dalla progettazione di massima a quella esecutiva: il prezzo forfetario, comprensivo del tratto a sud della —progressiva. Km 71+500“, prima stralciato nell'atto integrativo del 1996 e successivamente reinserito con accordo del 20.12.1999, è quasi triplicato in tale fase.

Ulteriori aumenti si sono registrati per effetto della definizione di riserve e per l'introduzione di varianti in corso d'opera.

Va sottolineato inoltre che il Prezzo Forfetario sopra indicato alla data del 31/07/07 non tiene conto dei seguenti fatti:

- che sono state già ordinate due varianti per circa 20 milioni di euro (I e II stralcio), non esaustive. Esse riguardano il sistema di segnalamento dell'intera tratta: sistema distanziamento di linea rispondente alle specifiche ERTMS/ETCS e il sistema di telecomunicazioni, con introduzione di un sistema terra-treno basato sull'impiego del sistema radio digitale ferroviario europeo, nel rispetto delle specifiche tecniche del sistema EIRENE,
- che sono state formulate ulteriori riserve per circa 700 milioni di euro (per alcune è in corso il procedimento di definizione).

Inoltre, sempre per la suddetta tratta, il G.C. ha avanzato in via precauzionale rilevanti richieste risarcitorie in relazione al procedimento presso il Tribunale Penale di Firenze, che vede imputati alcuni dirigenti del soggetto esecutore, ai quali sono stati contestati reati ambientali connessi con il danneggiamento e depauperamento delle risorse idriche.

D) Principali rilievi.

1) **Convenzioni** - Le convenzioni tra TAV e G.C. sono state stipulate senza riferimento ad un'adeguata progettazione, neanche di massima, ma sulla base di un importo presunto dell'opera (come indicato dall'art.8.2.2 delle convenzioni); anche nei casi in cui la progettazione esecutiva ha successivamente ridefinito un importo dell'opera considerevolmente maggiore di quello presunto (nel caso della Bologna-Firenze tale passaggio ha comportato un costo quasi triplicato) e, quindi, un'opera sostanzialmente diversa, TAV non si è mai avvalsa della facoltà di recesso.

2) **Progetti esecutivi** - Anche i progetti esecutivi hanno spesso mostrato un livello carente di approfondimento; ne sono testimonianza, a titolo meramente esemplificativo, le problematiche di carattere archeologico che hanno caratterizzato la tratta RM-NA, in aree dove si sarebbe dovuto prevedere la presenza di resti archeologici e si sarebbero dovute, pertanto, svolgere più approfondite indagini preventive.

3) **Processi Autorizzatori** - Le convenzioni originarie rimandavano l'acquisizione di tutti i permessi e autorizzazioni necessari alla Conferenza di servizi, da attivarsi a cura di TAV sulla base del progetto esecutivo redatto dal G.C. e approvato da Italferr; è evidente, pertanto, che i progetti di massima consegnati, tra l'altro, successivamente alla sottoscrizione della convenzione, non assicuravano la fattibilità dell'opera.

4) **Rischi della fase progettuale-approvativa** - Di contro, per quanto riguarda la fase progettuale-approvativa, le convenzioni non hanno posto a carico del G.C. alcun rischio effettivo; il G.C. nel sistema TAV ha potuto, pertanto, certamente anteporre l'esigenza di pervenire ad un contratto (atto integrativo) più remunerativo, a quella di una tempestiva conclusione dell'iter progettuale-approvativo, in quanto non responsabile per il protrarsi dei termini, se non per mera inadempienza nella redazione della progettazione esecutiva.

5) **Rischi della fase esecutiva** - Le statuizioni della Convenzione avrebbero dovuto comportare l'accoglienza al G.C. di qualsiasi conseguenza legata a circostanze che si sarebbero potute verificare in corso d'opera: imprevisti geologici, geotecnici, idrogeologici, nonché ritrovamenti archeologici (con l'attenuazione, in tale ultimo caso, della possibilità di proporre una variante collegata a tali ritrovamenti). Il Prezzo Forfetario avrebbe dovuto, pertanto, subire modificazioni solo in pochi e circoscritti casi. Tale casistica è stata interpretata in modo estensivo grazie alle clausole generali che ammettono varianti a carico di TAV per "comprovate esigenze tecniche" o per cause di "forza maggiore". Si è, infatti, riscontrato come gli interventi abbiano subito notevoli incrementi di costo e del tempo di esecuzione, sia per effetto di un gran numero di perizie di variante, sia per riserve avanzate dal G.C. Inoltre quanto sopra contraddice la definizione di "Prezzo Forfetario", convenuto con l'Atto Integrativo alla Convenzione, ove si stabilisce che esso è fissato tenuto "conto delle eccezionali caratteristiche e novità dell'opera da realizzarsi, nonché della rilevanza dei rischi".

6) **Attuazione della convenzione** - Nell'esecuzione delle opere si è costituita una sorta di struttura piramidale articolata ed allungata: TAV - G.C. - Imprese conferitarie - Imprese terze o Subappaltatori - eventuali sub-subappaltatori; con la conseguenza che su gran parte delle sub-tratte più soggetti hanno potuto trarre un utile ed, in particolare, il G.C. ha potuto lucrare un extra-profitto, sfruttando la sua posizione strategica di intermediario.

- a) a) Dalle indagini sulla tratta RM-NA emerge che nel rapporto TAV-G.C. è stata prevista l'esecuzione di opere verso un corrispettivo a forfait stabilito in sede di Atto integrativo; viceversa, nel rapporto G.C.-Appaltatore si è prevista l'esecuzione di opere suddivise in sottotratte verso un corrispettivo a misura calcolato sulla base di un prezzario e di un ribasso offerto dall'impresa; ne è derivata una disomogeneità di valutazione economica delle stesse opere che è stata fortemente vantaggiosa per il G.C. (nel caso specifico esaminato, nella Tratta Roma Napoli, all'impresa esecutrice sono stati corrisposti, per l'esecuzione delle opere civili, circa 10 miliardi di lire/km, contro un corrispettivo del G.C. mediamente di 22 milioni di euro/km);
- b) b) Nella stessa Tratta Roma-Napoli, relativamente ad una sub-tratta, si è accertato che la quota parte affidata all'esterno è stata pari a circa l'8% dell'importo totale dei lavori attribuito all'impresa conferitaria, ben lontano dal 40% stabilito in convenzione; di contro sono stati individuati a trattativa privata numerosi subappaltatori, per un importo complessivo pari al 21% dell'importo affidato alla conferitaria; il dato evidenzia il mancato rispetto delle statuizioni della convenzione, con le conseguenze di una maggiore chiusura al mercato ed un lucro maggiore dell'impresa conferitaria, stante il fatto che i ribassi nel caso di subappalto si sono attestati intorno al 20%, mentre nel caso di appalto si sono mediamente attestati intorno al 14/15%.
- c) c) I maggiori oneri economici dovuti a carenze progettuali evidenziate da imprese terze e attestate da sentenza del giudice ordinario, sono stati sostanzialmente riversati su TAV con la contrattualizzazione di varianti e la definizione di riserve nell'ambito degli accordi bonari.
- d) d) La necessità di introdurre varianti ed il conseguente iter istruttorio hanno anche determinato, come riscontrato nella tratta BO-FI, consistenti riserve del G.C., che ha principalmente lamentato il ritardo nello smobilizzo del cantiere in attesa della contrattualizzazione delle varianti ed i conseguenti maggiori oneri.
- e) e) La distorta applicazione dell'accordo conciliativo ha costituito occasione ricorrente per l'esercizio dello ius variandi, incidendo su tutti i fronti essenziali della prestazione del G.C. (lavori, importi, termini di esecuzione); per tale via gli accordi raggiunti hanno assunto la veste di un istituto ibrido mediante il quale veniva da una parte composto il "contenzioso" legato a vicende varie e riconducibili all'anomalo andamento dell'esecuzione dei lavori determinato da fatti quasi mai imputabili al Consorzio e, dall'altra, formalizzate nuove obbligazioni contrattuali relative a ulteriori lavori da eseguirsi in variante.

E) Le infrazioni al Codice dei Contratti pubblici (Dlgs 163/2006)

Per quanto riguarda le tratte ferroviarie affidate ai G.Cs., si ravvisano gravi infrazioni ai principi della libera concorrenza e della non discriminazione, previsti dall'art.2 del Codice per effetto:

- degli atti successivi alle Convenzioni originarie del 1991; in particolare, si osserva, per la tratta Bologna ÷ Firenze, come l'Atto Integrativo del 7.5.1996 abbia di fatto affidato al G.C. un'opera sostanzialmente diversa da quella a base della prima convenzione, per un importo pressoché triplicato rispetto a quello originario;
- del mancato appalto, da parte delle imprese conferitarie, della quota del 40% dei lavori ad esse assegnate, in violazione dell'art. 3.2 della convenzione base.

Si ravvisano, inoltre, gravi infrazioni al principio della economicità del sistema di realizzazione, indicato dall'art. 2 del Codice, atteso che:

tutti i maggiori oneri esecutivi sono stati riversati in corso d'opera su TAV S.p.A., sebbene, come indicato nell'Atto Integrativo della prima Convenzione fosse espressamente indicato (all'art. 8.2) che, la valutazione del costo dell'opera tiene conto "delle eccezionali caratteristiche e della novità dell'opera da realizzarsi, nonché della rilevanza dei rischi";

pur non essendo stato possibile una generale quantificazione della differenza tra il corrispettivo all'impresa esecutrice ed il corrispondente erogato da TAV al G.C. e pur trattandosi di indici economici non pienamente comparabili, si è tuttavia rilevato che nella porzione di una tratta esaminata, il corrispettivo all'impresa esecutrice, per Km di tratta, è risultato fortemente inferiore a quanto mediamente corrisposto da TAV al G.C.;

si è proceduto ad un uso distorto dell'accordo conciliativo, strumento il più delle volte utilizzato per l'introduzione di consistenti variazioni dell'oggetto contrattuale, con ciò violandosi le diverse regole stabilite per le varianti contrattuali.

Si ravvisa, altresì, una infrazione al principio di cui all'art. 2 del Codice dell'efficacia del sistema di realizzazione, atteso che:

l'inconsistenza della progettazione posta alla base del rapporto contrattuale iniziale e la successiva carenza della progettazione esecutiva redatta dal G.C. hanno determinato una frequenza anomala delle varianti e una abnorme dilatazione dei tempi di esecuzione (ben oltre il termine novennale fissato dall'art. 12 del R.D. n. 2440/1923).

In relazione a quanto sopra:

il Consiglio

1. delibera di notificare alle parti contraenti (TAV S.p.A. e G.C.), nonché a R.F.I. S.p.A., la presente risoluzione, unitamente alla relazione generale, affinché le stesse comunichino all'Autorità entro 30 giorni dalla ricezione della presente le misure adottate e gli impegni che intendono assumere per porre fine alle infrazioni sopra esposte;
2. dispone la pubblicazione della presente risoluzione sul proprio sito WEB;
3. dispone la prosecuzione del monitoraggio e la verifica della efficacia e congruità delle misure adottate e degli impegni assunti dalle parti, riservandosi, in esito a tale attività, ulteriori interventi.

Roma, 19 dicembre 2007

I Consiglieri Relatori
F.to Alessandro Botto F.to Andrea Camanzi

Il Presidente
F.to Luigi Giampaolino

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 24 dicembre 2007
Il Segretario