



Deliberazione n. 22/2024/CCC

CORTE DEI CONTI

**COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

composto dai Magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Adriano Gribaudo	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere
Anna Peta	Primo Referendario
Gaspere Rappa	Primo Referendario relatore

nella camera di consiglio del 9 luglio 2024

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2 della Costituzione.

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.

VISTO l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, così come modificato dall'art. 1, co. 12 *quinquies* lett. b) del D.L. n. 44/2023, inserito dall'art. 1, co. 1 della legge di conversione n. 74/2023.

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272.

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2024".

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1/2024/CCC del 16 gennaio 2024, con la quale è stata approvata la "Programmazione del Collegio del controllo concomitante per l'anno 2024";

VISTO il decreto n. 2/2024, con il quale il Presidente del Collegio ha disposto l'assegnazione al magistrato Gaspare Rappa dell'istruttoria relativa all'investimento "Ragusa - Catania, collegamento viario compreso tra lo svincolo della S.S. 514 di Chiaromonte e la S.S. 115 e lo svincolo con la S.S. 194 Ragusana";

VISTE le note istruttorie prot. CCC n. 141 del 6 febbraio 2024, n. 338 del 3 aprile 2024 e n. 538 del 27 maggio 2024, alle quali l'Amministrazione ha dato riscontro con le note prot. CCC n. 206 del 23 febbraio 2024, n. 422 del 18 aprile 2024 e n. 572 del 7 giugno 2024;

VISTA la richiesta del Magistrato istruttore di deferimento al Collegio, con nota prot. CCC n. 702 del 5 luglio 2024;

VISTA l'ordinanza n. 8 del 5 luglio 2024, con la quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha convocato il Collegio per la camera di consiglio del 9 luglio 2024, al fine della deliberazione in argomento;

UDITO, nella camera di consiglio del 9 luglio 2024, il magistrato relatore Gaspare Rappa.

RITENUTO IN FATTO

I. Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 1/2024/CCC del 16 gennaio 2024 ha approvato la programmazione del Collegio del controllo concomitante per l'anno 2024, assoggettando ad istruttoria l'investimento denominato "Ragusa - Catania, collegamento viario compreso tra lo svincolo della S.S. 514 di Chiaromonte e la S.S. 115 e lo svincolo con la S.S. 194 Ragusana".

II. Inquadramento generale dell'investimento

L'investimento si prefigge l'obiettivo di realizzare un collegamento viario rapido e sicuro tra le due importanti città della Sicilia Sud-orientale, Ragusa e Catania, e riguarda le opere per l'adeguamento con caratteristiche autostradali, a quattro corsie di marcia, dell'attuale tracciato stradale dell'itinerario Ragusa - Catania, lungo la S.S.514 "Di Chiaramonte" (dall'innesto con la S.S. 115, in prossimità dell'abitato di Ragusa, fino all'innesto con la S.S. 194 nel territorio di Licodia Eubea) e la S.S. 194 "Ragusana" (dall'innesto di cui al punto precedente nel territorio di Licodia Eubea, fino all'interconnessione con l'autostrada Catania - Siracusa presso Lentini).

Lo sviluppo complessivo del tracciato è di circa 69 km ed interessa il territorio dei seguenti comuni della Città Metropolitana di Catania e dei Liberi Consorzi Comunali di Ragusa e Siracusa: Comuni di Ragusa e Chiaramonte Gulfi (RG); Comuni di Licodia Eubea (CT) e Vizzini (CT); Comuni di Francofonte (SR), Lentini (SR) e Carlentini (SR).

L'opera, oggetto di un primo studio di fattibilità nel 1998, è stata inclusa nel Primo Programma di infrastrutture strategiche ai sensi della L. 443/2001 (c.d. legge Obiettivo), redatto d'intesa con tutte le Regioni e approvato dal CIPE con delibera n. 121 del 21 dicembre 2001. L'interesse strategico dell'intervento è stato confermato, altresì, nella delibera CIPE n. 130/2006 e, successivamente, l'intervento è stato inserito nell'aggiornamento delle tabelle infrastrutture della Decisione di Finanza Pubblica (DFP) del 2011.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)-Direzione Generale per le strade e la sicurezza delle infrastrutture stradali (di seguito: DGS) è l'Amministrazione titolare dell'intervento che ha la competenza sulle attività di cui al DPCM 23 dicembre 2020 n. 190 mentre ANAS S.p.A., concessionaria del MIT, ricopre il ruolo di soggetto attuatore a seguito della delibera CIPE n.1/2020 con cui, fra l'altro, è stato approvato il cambio del soggetto concessionario dalla Società Autostrada Ragusa - Catania (SARC) S.r.l. (precedente promotore finanziario e concessionario per la progettazione, la costruzione e la gestione di tale tratto autostradale) ad ANAS S.p.A. e al successivo decreto interministeriale n. 126 del 20.03.2020 del MIT di concerto con il MEF, che ha disposto la risoluzione della convenzione di concessione tra il Ministero concedente e la SARC.

L'intervento è stato individuato, in quanto infrastruttura di rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello regionale e locale, tra quelli per i quali si è resa necessaria la nomina di un Commissario straordinario ai sensi dell'art. 4, co. 1 D.L. n. 32/2019 (c.d. Decreto Sblocca cantieri) conv. con mod. in L. n. 55/2019.

Con D.P.C.M. del 16.04.2021, registrato alla Corte dei conti al n. 1253 del 20.05.2021, è stato nominato Commissario straordinario per tale opera l'On. Dott. Sebastiano Musumeci, Presidente *p.t.* della Regione Siciliana, che con D.C.S. n. 01 del 30.07.2021 ha nominato Subcommissario l'Ing. Raffaele Celia, responsabile della Struttura Territoriale ANAS Sicilia. Tali nomine sono decadute nell'agosto del 2022 in seguito alle dimissioni del Sen. Musumeci dalla carica di Presidente della Regione.

Con D.P.C.M. del 22 dicembre 2023, registrato dalla Corte dei conti al n. 197 del 22 gennaio 2024, è stato nominato Commissario straordinario dell'intervento il Presidente della Regione *p.t.* On. Avv. Renato Schifani alla cui nomina si applicano le disposizioni del precedente DPCM del 16 aprile 2021. Il nuovo Commissario straordinario con D.C.S. n. 01 del 21.02.2024 ha nominato Subcommissario l'Ing. Raffaele Celia, Responsabile della Struttura Territoriale ANAS Sicilia, confermando la precedente nomina.

Il Responsabile del procedimento è l'Ing. Luigi Mupo, Responsabile Nuove Opere di ANAS Spa-Struttura Territoriale Sicilia, nominato con disposizione n. 524 del 19.04.2021.

L'intervento è stato suddiviso nei seguenti quattro lotti funzionali (denominati PA895, PA896, PA897, PA898) per consentire, tra l'altro, l'avvio in parallelo dei cantieri con la possibilità di ridurre i tempi complessivi di realizzazione:

- Lotto 1 ca. 17,91 km dallo svincolo n. 1 sulla S.S. 115 (compreso) allo svincolo n. 3 sulla S.P. 5 (escluso);
- Lotto 2 ca. 12,34 km dallo svincolo n. 3 sulla S.P. 5 (compreso) allo svincolo n. 5 "Grammichele" (escluso);
- Lotto 3 ca. 18,52 km dallo svincolo n. 5 "Grammichele" (compreso) allo svincolo n. 8 "Francofonte" (escluso);
- Lotto 4 ca. 19,62 km dallo svincolo n. 8 "Francofonte" (compreso) allo svincolo della "Ragusana" (escluso).

III. Attività istruttoria svolta

Con nota prot. CCC n.141 del 6 febbraio 2024, il Magistrato istruttore inoltrava la prima richiesta istruttoria relativa al quadro descrittivo e al quadro finanziario dell'investimento e alla sua *governance*. Si chiedeva, altresì: l'elenco, in formato Excel, dei CUP e CIG dell'intervento con il relativo importo oltre all'indicazione delle somme impegnate, liquidate e pagate dal Ministero con specificazione dell'anno di riferimento; le relazioni del Commissario straordinario sulle iniziative adottate, da inviare entro il 30 novembre di ogni anno, come previsto dall'art. 3, co. 4 del D.P.C.M. 16 aprile 2021; le modalità di monitoraggio dell'avanzamento fisico e procedurale dell'investimento; una relazione su eventuali sopravvenute criticità emerse nel corso di esecuzione e le misure adottate per il loro superamento. Con nota prot. 04 del 23 febbraio 2024 (registrato con protocollo CCC n. 206 23.02.24) il Commissario straordinario forniva i chiarimenti richiesti.

Con nota prot. CCC n. 338 del 3 aprile 2024, veniva inoltrata una seconda richiesta istruttoria per acquisire copia dei contratti e dei capitolati speciali di appalto e informazioni sullo stato di avanzamento fisico, procedurale oltre che finanziario di

ciascuno dei quattro lotti e sul monitoraggio, alla quale il Commissario straordinario dava riscontro con nota prot. 17 del 18 aprile 2024, CCC n.422 18.04.24, trasmettendo la relazione dell'11 aprile 2024 a firma del responsabile della Struttura territoriale di ANAS Sicilia, Ing. Raffaele Celia.

Con nota prot. CCC n. 538 del 27 maggio 2024, si chiedevano al Subcommissario straordinario ulteriori elementi informativi relativi alla trasmissione dei capitolati speciali di appalto non allegati nella precedente richiesta istruttoria e ai rapporti periodici della Direzione lavori per ciascuno dei 4 lotti. Si chiedeva, inoltre, di chiarire i disallineamenti rilevati sui termini di conclusione dei lavori oltre a fornire informazioni sullo stato di avanzamento dei lavori e i disallineamenti finanziari rilevati. Il Subcommissario forniva gli elementi informativi richiesti nel riscontro prot. 572 del 7 giugno 2024.

A seguito della prima fase istruttoria emergevano alcune criticità nell'attuazione dell'intervento che erano oggetto di relazione conclusiva, di cui alla nota prot. CCC n. 655 del 26.06.2024, indirizzata dal Magistrato istruttore al Presidente del Collegio con richiesta di trasmissione, ai fini del contraddittorio, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Commissario e al Subcommissario straordinario.

Tale relazione, con nota prot. CCC n. 657 del 26.06.2024, è stata trasmessa al MIT, al Commissario e al Subcommissario straordinario ai fini del contraddittorio, con assegnazione di un termine di 7 giorni dal ricevimento della stessa per eventuali osservazioni. Il Commissario e il Subcommissario straordinario hanno trasmesso le proprie osservazioni rispettivamente con nota acquisita al prot. CCC n. 705 del 05.07.2024 e con nota acquisita al prot. CCC n. 692 del 04.07.202 mentre il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha formulato osservazioni con la nota acquisita al prot. CCC n. 709 del 08.07.2024.

Considerato in

DIRITTO

1. Stato di attuazione dell'intervento

All'esito dell'attività istruttoria svolta dal magistrato istruttore, per come rappresentata nella relazione di deferimento, è emerso il seguente quadro generale dell'esecuzione dell'investimento.

Nella G.U. del 30.03.2022 è stato pubblicato il bando di gara CT 08-22 per l'appalto dell'intervento suddiviso in 4 lotti esecutivi da aggiudicare mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con scadenza del termine di presentazione delle offerte fissata inizialmente al 22 aprile 2022 e successivamente prorogata fino al 04.07.2022.

Per effetto di un ricorso promosso dall'ANCE e da diversi imprenditori del settore delle costruzioni presso il TAR di Catania, riguardante in particolare la sopravvenuta non sostenibilità economica dell'appalto determinata dall'ulteriore incremento del costo delle materie prime correlato al conflitto bellico nel frattempo esploso in Ucraina, il Commissario straordinario con nota prot. 21/C.S. del 09.06.2022 ha richiesto, anche in esito ad ulteriori interlocuzioni con i rappresentanti dell'ANCE, di porre in essere tutti gli adempimenti necessari, incluso il ritiro del bando previgente, per l'aggiornamento del progetto mediante applicazione del nuovo e più recente prezziario ANAS - Elenco Prezzi 2022 Rev.2 del 10.06.2022.

In data 04 luglio 2022 si è proceduto all'annullamento del bando CT 08-22.

A seguito dello sviluppo progettuale (da definitivo a esecutivo) e dei plurimi aggiornamenti in aumento dei quadri economico-finanziari dell'investimento l'importo complessivo dell'intervento risulta essere pari a € 1.434.485.348,93 del quale viene riportata nella seguente tabella la ripartizione per ciascuno dei 4 lotti con l'indicazione delle relative fonti di finanziamento che non comprendono fondi né del PNRR né del PNC.

Tab. 1 - Quadro finanziario dell'intervento

Fonti di finanziamento						
	Fondi Regione Siciliana P.O.C. 2014/2020	Fondi FSC	Fondi Anas Rimodulazione APQ/2009	Fondi Anas di cui alla Legge n.144/99 art.11	Anticipazione fondo unico	totale investimento
lotto 1		€ 97.256.758,00	€ 100.000.000,00		€ 91.387.474,14	€ 288.644.232,14
lotto 2	€ 217.700.000,00			€ 49.207.118,97	€ 88.433.882,35	€ 355.341.001,32
lotto 3		€ 104.000.000,00			€ 206.371.230,44	€ 310.371.230,44
lotto 4		€ 186.000.000,00			€ 294.128.885,03	€ 480.128.885,03
	€ 217.700.000,00	€ 387.256.758,00	€ 100.000.000,00	€ 49.207.118,97	€ 680.321.471,96	€ 1.434.485.348,93

Dopo l'aggiornamento della parte economica e il recupero delle ulteriori provviste finanziarie è stata avviata la procedura di gara CT 13-22 per l'affidamento in appalto dei lavori, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con la pubblicazione del relativo bando in data 10/08/2022 sulla GURI n.93 con termine per presentare le offerte, fissato inizialmente al 16/09/2022, poi differito al 28/09/2022.

All'esito alle determinazioni delle Commissioni giudicatrici, sono state disposte le seguenti aggiudicazioni dei quattro lotti come di seguito riportato:

- Lotto I: Webuild Italia S.p.A., ribasso 5,141%. Dispositivo di aggiudicazione prot. n. CDG.U_0885902 del 20/12/2022, reso efficace con comunicazione n. prot. CDG.U._0214721 del 22/03/2023;

- Lotto II: ICM S.p.A., ribasso 9,565%. Dispositivo di aggiudicazione prot. n. CDG.U_0885909 del 20/12/2022, reso efficace con comunicazione n. prot. CDG.U._0215947 del 22/03/2023;

- Lotto III: RTI Rizzani de Eccher (mandataria), MANELLI IMPRESA S.R.L., SACAIM S.p.A., ribasso 5,345%. Dispositivo di aggiudicazione prot. n. CDG.U_0885912 del 20/12/2022, reso efficace con comunicazione n. prot. CDG.U._0219409 del 23/03/2023;

- Lotto IV: RTI COSEDIL S.P.A. (mandataria), D'AGOSTINO ANGELO ANTONIO COSTRUZIONI GENERALI S.r.l., FINCANTIERI INFRASTRUCTURE S.p.A., ribasso 3,539%. Dispositivo di aggiudicazione prot. n. CDG.U_0885913 del 20/12/2022, reso efficace con comunicazione n. prot. CDG.U._0207500 del 20/03/2023.

A seguito delle suddette procedure di aggiudicazione delle gare di appalto, in data 16 marzo 2023, nelle more del perfezionamento dei contratti di appalto sono stati consegnati in via d'urgenza i lavori di tutti e quattro i lotti.

Successivamente sono stati stipulati i seguenti contratti di appalto:

- Lotto I: Webuild Italia S.p.A. Contratto n. rep. 7291- Racc. n. 3411 in data 11 maggio 2023, registrato a Roma 2- Serie IT n. 14814;

- Lotto II: ICM S.p.A. Contratto n. rep. 7278- Racc. n. 3402 in data 19 aprile 2023, registrato a Roma 2- Serie IT n. 12315;
- Lotto III: RTI Rizzani de Eccher (mandataria), MANELLI IMPRESA S.r.l., SACAIM S.p.A. Contratto n. rep. 20141- Racc. n. 10925 in data 12 maggio 2023, registrato a Roma 5- Serie IT n. 4983;
- Lotto IV: RTI COSEDIL S.P.A., D'AGOSTINO ANGELO ANTONIO COSTRUZIONI GENERALI S.r.l., FINCANTIERI INFRASTRUCTURE S.p.A. Contratto n. rep. 20099- Racc. n. 10903 in data 18 aprile 2023, registrato a Roma 5- Serie IT n. 4132.

Nel corso dell'istruttoria, inoltre, sono stati acquisiti i cronoprogrammi dei quattro lotti dell'intervento, ciascuno dei quali era articolato in tre fasi recanti specifiche scadenze come evidenziato nella seguente tabella, e i programmi esecutivi dettagliati (PED) dei rispettivi lavori con l'indicazione specifica del rispettivo stato di avanzamento.

Tab. 2 - Quadro sintetico dell'intervento e cronoprogramma

					FASI E SCADENZE			
	Lotto	Importo stanziato (€)	Impresa agg.	Importo agg. (€)	Fase 1	Fase 2	Fase 3	T FINALE
Lotto n. 1 - PA895 (CUP F64E2100658003)	Lotto 1 ca. 17,91 km dallo svincolo n. 1 sulla S.S. 115 (compreso) allo svincolo n. 3 sulla S.P. 5 (escluso)	288.644.232,14	Webuild Italia Spa	253.971.849,99	16.03.23 inizio - 04.01.25 fine	5.01.25 inizio- 19.07.25 fine	21.07.25 inizio- 18.11.25 fine	15.12.2025
Lotto n. 2 - PA896 (CUP F64E2100659003)	Lotto 2 ca. 12,34 km dallo svincolo n. 3 sulla S.P. 5 (compreso) allo svincolo n. 5 "Grammichele" (escluso)	355.341.001,32	ICM Spa	300.494.208,78	15/05/23 inizio- 16/08/24 fine	17/08/24 inizio- 04/11/25 fine	05/11/25 inizio- 17/06/26 fine	17.06.2026
Lotto n. 3 - PA897 (CUP F74E21005370003)	Lotto 3 ca. 18,52 km dallo svincolo n. 5 "Grammichele" (compreso) allo svincolo n. 8 "Francofonte" (escluso)	310.371.230,44	RTI Rizzani de Eccher mandataria	272.616.983,69	10.12.23 inizio- 12.07.25 fine	12.07.25 inizio- 08.05.26 fine	08.05.26 inizio- 10.09.26 fine	14.12.2025
Lotto n. 4 - PA898 (CUP F34E21006690003)	Lotto 4 ca. 19,62 km dallo svincolo n. 8 "Francofonte" (compreso) allo svincolo della "Ragusana"(escluso)	480.128.885,03	RTI COSEDIL Spa mandataria	427.855.399,67	19/03/23 inizio- 22/07/25 fine	05/01/24 inizio- 18/01/26 fine	19/01/26 inizio- 17/06/26 fine	17/06/2026

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Commissario straordinario

2. Profili critici nella gestione dell'intervento

A seguito degli esiti dell'istruttoria e delle osservazioni pervenute, il Magistrato istruttore ha rilevato la sussistenza delle seguenti criticità.

2.1. Ritardi nell'esecuzione dell'intervento

Il Magistrato istruttore ha riferito che lo stato di attuazione dell'intervento appare prefigurare un generale mancato rispetto dei termini contrattuali di conclusione delle opere di ciascuno dei quattro lotti per come indicati nella tabella n. 2.

Infatti, dall'analisi del sito istituzionale di ANAS Spa nella sezione dedicata ai "Lavori in corso" della "pagina" denominata "Info Cantieri" (<https://www.stradeanas.it/it/le-strade/lavori-corso>), destinata in via sperimentale a fare "conoscere i lavori in corso per la costruzione di nuove opere e per la manutenzione programmata" recante le "informazioni e le date" che "riguardano gli Stati di Avanzamento Lavori e gli impegni contrattuali previsti per la conclusione delle opere", sono emerse, alle date del 02.04.2024 e del 16.06.2024, percentuali ridottissime di avanzamento dei lavori per ciascun lotto come indicato nelle colonne "Info Cantieri a" e "Info Cantieri c" della seguente tabella n. 3.

Nel corso dell'istruttoria il Subcommissario con la nota del 10.06.2024 ha fornito chiarimenti affermando che "I dati di produzione riportati sul sito istituzionale sono aggiornati e le percentuali di avanzamento fanno riferimento alle produzioni comunicate dalla DL con cadenza mensile e caricate sul sistema aziendale SIL WEB (Sistema Informativo Lavori)" comunicando l'aggiornamento sullo stato di avanzamento dei lavori per ciascun lotto (cfr. colonna "ANAS b" della seguente tabella n. 3).

Tab. 3 - Stato di avanzamento % dei lavori

		Info Cantieri (a)	ANAS (b)		Info Cantieri (c)	
	Data Cons	% del 02.04.2024	%	Data	% 16.06.2024	T. Ultimazione
Lotto n. 1	16/03/2023	0,58	0,984	30.04.2024	1,15	15.12.2025
Lotto n. 2	16/03/2023	0,36	1,078	30.05.2024	1,08	17.06.2026
Lotto n. 3	16/03/2023	0,43	1,044	29.05.2024	0,75	14.12.2025
Lotto n. 4	16/03/2023	1,54	2,898	29.05.2024	2,80	17.06.2026

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ANAS

Il Magistrato istruttore ha riferito che, dall'analisi dei dati rilevati come rappresentati nella suddetta tabella 3, risulta una rilevante criticità relativa al rischio di mancata conclusione dei lavori nei termini previsti dai contratti di appalto (cfr. colonna "T. Ultimazione" della Tab. 3).

In particolare, a più di un anno (15 mesi) dalla consegna dei lavori (16.03.2023) che corrisponde a più di un terzo (33,36%) della loro durata prevista contrattualmente per i lotti 1 e 3 (pari a 2 anni e 9 mesi) e a un terzo (30,76%) della loro durata prevista contrattualmente per i lotti 2 e 4 (pari a 3 anni e 3 mesi) si registrano, al 16 giugno 2024, percentuali di avanzamento per i primi tre lotti intorno all'1% e per il terzo lotto inferiori al 3%.

Secondo il Magistrato relatore, a fronte di uno stato di avanzamento dei lavori così ridotto, risulta poco plausibile che, in assenza di tempestive ed incisive azioni correttive, tale ritardo non pregiudichi il rispetto dei tempi di ultimazione dei lavori entro i termini assunti contrattualmente dalle imprese aggiudicatrici che, peraltro, hanno proposto nelle offerte di gara, in media, una riduzione del tempo contrattuale di tre mesi rispetto ai tempi di realizzazione dei lavori previsti in sede di progettazione.

A corroborare tale previsione il Magistrato istruttore ha rilevato il fatto che in tutti e quattro i lotti si sono verificate diverse criticità nella predisposizione, da parte delle imprese affidatarie, di programmi esecutivi dettagliati dei lavori coerenti con la disciplina complessiva contrattuale, come di seguito espone.

Nel lotto 1, a fronte di un PED-REv B approvato del 01.11.2023, l'impresa affidataria Webuild Italia Spa ha trasmesso un PED aggiornato al 29 febbraio 2024, non approvato dalla Direzione Lavori alla data del 10.06.2024, in cui è stimata una protrazione della data di conclusione dei lavori al 31 agosto 2026, con uno spostamento in avanti di più otto mesi del termine di ultimazione dei lavori assunto contrattualmente (15.12.2025).

Nel lotto 2 risulta un PED in ultima versione, redatto e trasmesso dall'Appaltatore in data 21/06/2023, che non risulta approvato dalla Direzione Lavori. Il Subcommissario, nella nota del 10.06.2024, ha affermato che ancorché tale PED

riconduceva l'appalto "entro i termini contrattuali previsti", non risultava approvabile "per disallineamenti con le attività di rimozione delle interferenze puntuali e di avanzamento della bonifica da ordigni bellici". Il Magistrato istruttore ha ritenuto, nella relazione, che tale giustificazione confermi il grande ritardo nella realizzazione dei lavori della prima fase di tale lotto, per la quale molte delle previste attività non risultano essere state ancora iniziate alla data del 31 maggio 2024.

Nel lotto 3 risultano ben tre aggiornamenti non approvati del PED rispettivamente del 20.04.2023, del 20.10.2023 e del 21.05.2024 nei quali è stato ripetutamente spostato in avanti il termine di ultimazione dei lavori, contrattualmente previsto al 14.12.2025, alle date del 18.01.2026, del 10.09.2026 e dell'8.11.2026, per cui, secondo quest'ultimo aggiornamento del PED, i tempi di conclusione dei lavori presentano un ritardo sul cronoprogramma contrattuale di quasi 11 mesi.

Infine, anche nel lotto 4 il PED, così come definito dall'Appaltatore, è stato formalmente rigettato dalla Direzione dei Lavori in quanto, come evidenziato nella risposta istruttoria del 18.04.2024, esso "risultava carente dei contenuti previsti dagli allegati al contratto di appalto, ovvero dell'indicazione puntuale per ogni lavorazione delle previsioni circa il periodo di esecuzione nonché l'ammontare presunto, corrente e progressivo, dell'avanzamento dei lavori alle date contrattualmente stabilite, nonché le risorse (uomini e mezzi) che si prevede di utilizzare per l'esecuzione delle stesse, evidenziando altresì le lavorazioni che si intenderanno dare un subappalto". Il Magistrato ha osservato che le suddette motivazioni del rigetto dell'approvazione del cronoprogramma manifestino un difetto di programmazione e di organizzazione dell'esecuzione dei lavori da parte dell'impresa affidataria (RTI COSEDIL Spa mandataria), che rischia di ripercuotersi nel mancato rispetto del termine contrattuale di conclusione dei lavori.

Alla luce di quanto riportato, secondo il Magistrato istruttore l'avanzamento dei lavori è oggettivamente caratterizzato da percentuali piuttosto basse di esecuzione, tali da far presumere un mancato completamento dei lavori nei termini previsti contrattualmente.

In particolare, la situazione che potrebbe presentare maggiori ripercussioni negative è quella relativa al Lotto 2, finanziato per più del 60% del suo importo con fondi POC (2014-2020) della Regione Siciliana per un importo pari a € 217.700.000. Tali fondi, per come indicato nella risposta istruttoria del 23.02.2024 avrebbero *“una scadenza temporale per essere erogati fissata al 31.12.2025”*. Tale data di scadenza per l’attuazione finanziaria dei suddetti fondi del POC 2014-20 successivamente è stata fissata al 31 dicembre 2026 ai sensi dell’art. 242, co. 7 del D.L. 34/2020 come modificato dal D.L 152/21. Risulta evidente che, a fronte di una previsione contrattuale del termine di ultimazione dei lavori per il 17.06.2026 e dei rilevanti ritardi accumulati, la mancata conclusione dei lavori nei termini previsti dal cronoprogramma contrattuale con uno slittamento oltre il 2016 potrebbe determinare un definanziamento del lotto con i conseguenti effetti negativi sulla prosecuzione dei relativi lavori.

Il generale ritardo nell’avanzamento dell’esecuzione delle opere sarebbe riconducibile, in base a quanto riferito da ANAS nel corso dell’istruttoria, a problemi organizzativi dei cantieri e a questioni esterne relative alla risoluzione di interferenze da parte di Enti esterni o a difficoltà per le imprese aggiudicatarie nell’approvvigionamento delle risorse umane e materiali e nel reperimento di fornitori e imprese sub-affidatarie.

Il Subcommissario, nella risposta istruttoria del 18 aprile 2024, ha riferito che *“le tempistiche con le quali le imprese esecutrici avevano organizzato le filiere produttive sono state negativamente condizionate dalla concomitanza dei numerosi cantieri di nuove opere e manutenzione stradali e ferroviarie avviati nella Regione Siciliana. Tale situazione determina ancora oggi una limitata disponibilità sul territorio di fornitori, sub affidatari e maestranze qualificate oltre che di cave per il reperimento di idonei materiali da costruzione e di discariche cui destinare i materiali in esubero”*.

Per la risoluzione di tali problematiche lo stesso Subcommissario nella risposta istruttoria del 10 giugno 2024 ha rappresentato che sono *“in corso interlocuzioni con l’ANCE Sicilia per acquisire informazioni utili a meglio comprendere lo scenario di*

mercato sopra rappresentato e per verificare la possibilità di adottare procedure di semplificazione in materia di qualificazione delle imprese subappaltatrici per l'esecuzione delle lavorazioni in appalto".

Con riguardo alle interferenze il Subcommissario straordinario, nella stessa nota, ha rappresentato che "si registra ancora qualche ritardo nella rimozione da parte di alcuni Enti Gestori nonostante l'Ufficio del Commissario abbia per tempo provveduto a convocare e sensibilizzare ciascun soggetto competente. Sebbene siano diversi i solleciti formalizzati dagli organi di DL si registra indisponibilità all'avvio delle procedure di competenza da parte di alcuni Comuni e Consorzi Irrigui in relazione ad una asserita carenza di organico tecnico e risorse da dedicare a tali attività, oltre all'inerzia da parte dei gestori di interferenze telefoniche ed energetiche che sconterebbero anch'essi carenze di organico e di risorse". Inoltre, lo stesso ha comunicato che l'Amministrazione si è attivata per far fronte alle suddette difficoltà "aggravate anche dal rinvenimento di interferenze non determinabili e censite in sede di progettazione esecutiva" mediante specifiche disposizioni per autorizzare direttamente le imprese esecutrici all'esecuzione degli interventi di rimozione.

A determinare un ulteriore rallentamento nell'avanzamento dei cantieri, è stato rilevato nella stessa nota la presenza di ritardi degli "Uffici del Genio Civile di Ragusa, Catania e Siracusa per il rilascio delle autorizzazioni sismiche di competenza. Ad oggi, riscontrate le richieste di integrazioni, sono state acquisite tutte le autorizzazioni fatta eccezione per un viadotto ed un cavalcavia ricadente nel Lotto 1. Sui Lotti 3 e 4 sono state rinvenute n. 2 discariche interrato per le quali sono state avviate le procedure di affidamento finalizzate alla bonifica dei siti. Sul Lotto 1 si è registrata la presenza diffusa di rifiuti abbandonati lungo le aree di cantiere. La loro rimozione ha registrato un ritardo anche per l'intervenuta "interdittiva antimafia" dell'operatore inizialmente individuato dall'Appaltatore. Sui Lotti 1 e 4 sono stati recentemente ritrovati alcuni reperti di interesse archeologico per i quali, in accordo con le Soprintendenze di Ragusa e Siracusa competenti per territorio, sono state avviate attività di scavo archeologico".

2.2. Sistemi di monitoraggio

Il Magistrato istruttore ha riferito che ANAS utilizza plurimi strumenti di monitoraggio e rendicontazione dell'esecuzione dei lavori dei singoli lotti ricompresi nell'intervento in esame, anche in funzione delle diverse fonti di finanziamento di ciascun lotto. In particolare, si tratta dei seguenti sistemi: SIGECO, BDAP, Caronte, Info Cantieri.

ANAS spa ha riferito che la propria Direzione amministrazione, finanza e controllo provvede a monitorare gli interventi dei lotti 1, 3 e 4, interessati dai finanziamenti del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). In particolare, la Società ha riferito che "il beneficiario è tenuto ad aggiornare con cadenza bimestrale i dati di monitoraggio relativi all'avanzamento finanziario fisico e procedurale dell'intervento, con cadenza bimestrale, mediante l'alimentazione del sistema SMU, secondo le modalità e istruzioni Sigeco - PSC MIT".

Per quanto concerne il lotto n. 2, interessato da finanziamenti della Regione Siciliana POC 2014-2020, il monitoraggio viene effettuato per il tramite della piattaforma Caronte 4.0.

ANAS, inoltre, ha approntato un sistema di controllo "aperto", fruibile da qualsiasi cittadino, volto a monitorare lo stato di avanzamento dei lavori svolti sul territorio nazionale rappresentato dalla suddetta sezione dedicata ai "Lavori in corso" della "pagina" denominata "Info Cantieri" (<https://www.stradeanas.it/it/le-strade/lavori-corso>). Si tratta di un sistema "sperimentale", come confermato dalla stessa ANAS, che viene costantemente aggiornato.

Il Magistrato istruttore ha rappresentato che, con riferimento all'analisi dei dati sull'avanzamento di ciascuno dei 4 lotti dell'intervento compiuta sulla banca dati BDAP-MOP, era stato rilevato un generale disallineamento tra questi ultimi dati e quanto dichiarato dal Commissario straordinario nel primo riscontro istruttorio tale da prefigurare il mancato rispetto del termine, almeno trimestrale, del caricamento dei dati previsto dall'art. 2, co. 1 del D.lgs. 229/2011.

A tal riguardo l'ANAS ha confermato tale discrasia, oltre a comunicare le informazioni sulle scadenze temporali con le quali è eseguito l'aggiornamento della

suddetta banca dati e sull'assunzione di misure correttive per superare la criticità segnalata. In particolare, l'Amministrazione ha comunicato che "con riferimento all'analisi delle informazioni caricate sul sistema BDAP-MOP si rappresenta che ANAS alimenta la banca dati BDAP in maniera massiva generalmente una volta al mese oppure on-demand laddove si ritenga necessario un aggiornamento dei dati trasmessi. La trasmissione riguarda tutti le informazioni richieste dalla banca dati aggiornate rispetto alle modifiche apportate sui sistemi gestionali di ANAS. Relativamente al disallineamento rilevato tra i dati caricati e le informazioni precedentemente comunicate per CUP in argomento si comunica che è attualmente in corso un aggiornamento con riguardo all'ultima versione dei quadri economici approvati propedeutica ad una nuova trasmissione e validazione in BDAP".

2.3 Attività del Commissario straordinario, del Subcommissario e del MIT

Il DPCM del 16 aprile 2021 di nomina del precedente Commissario straordinario, applicabile anche all'attuale Commissario straordinario per l'intervento in oggetto nominato con DPCM del 22.12.2023, individua una serie di obblighi in capo allo stesso, tra i quali si annoverano quelli inerenti al monitoraggio.

Infatti, l'art. 3 rubricato "Monitoraggio dell'attività", statuisce che quest'ultimo è tenuto ad effettuare una serie di comunicazioni alla Direzione generale per strade e autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture e la vigilanza sui contratti concessori autostradali (ora sostituita dalla DGS) del MIT, ricomprendenti la comunicazione, entro 6 mesi dal conferimento dell'incarico, del cronoprogramma delle attività per gli interventi finanziati (co. 1), la comunicazione sullo stato di avanzamento dei lavori, oltre alla segnalazione semestrale di eventuali anomalie e significativi scostamenti rispetto ai termini fissati nei cronoprogrammi di realizzazione delle opere (co. 2), e la trasmissione, entro il 30 novembre di ogni anno, di una relazione annuale dettagliata sullo stato dei lavori e sulle iniziative adottate o di prossima adozione in funzione delle criticità rilevate nel corso del processo di realizzazione delle opere (co. 4).

Il Magistrato istruttore ha riferito che, sin dal primo riscontro istruttorio del 23 febbraio 2024, il Commissario straordinario non ha rappresentato alcuna

problematica dirimente dichiarando che “al momento non sono emerse criticità pregiudizievoli alla regolare esecuzione dei lavori” nonostante i rilevanti ritardi registrati nell’avanzamento delle opere. Analogamente nessuna criticità è stata rappresentata nell’ultima relazione annuale del 20.11.2023 ai sensi dell’art. 3, co. 4 DPCM del 05.08.2021, inoltrata al MIT con nota prot. COMM_RG-CT RU n. 1 del 30 novembre 2023 a firma dell’Ing. Raffaele Celia nella quale è stato rappresentato che “Al momento non sussistono criticità per l’esecuzione dell’intervento”.

Inoltre, il Magistrato ha prospettato che l’attività svolta dal Commissario straordinario non appariva improntata ad un approccio proattivo nei confronti delle criticità emergenti nello svolgimento dei lavori di ciascun lotto in quanto risultava emergere un modello gestionale di “delega in bianco” ad ANAS, quale soggetto attuatore, senza alcun esercizio stringente delle previste funzioni di vigilanza e controllo, così come degli altri poteri anche in deroga alla disciplina comune, tra i quali si annoverano quelli sostitutivi. Né le riferite iniziative assunte dall’Ufficio del Commissario straordinario apparivano essere, allo stato attuale, risolutive delle criticità segnalate.

Lo stesso ha richiamato anche l’obbligo generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di vigilare sull’attività del Commissario straordinario e sul Soggetto Attuatore, rientrando l’attività svolta da quest’ultimo nella materia di competenza ministeriale, ancorché oggetto di parziale delega al Commissario, come risultava dagli specifici obblighi di comunicazione *ex art.* 3 del DPCM di nomina del 16 aprile 2021. A tali compiti di vigilanza sull’attività commissariale in capo al MIT si aggiungono le peculiari funzioni esercitate da quest’ultimo su ANAS Spa ai sensi del D.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 190.

3. Relazione conclusiva, osservazioni dei Soggetti interessati e residue criticità

I rilievi critici circa l’attuazione dell’investimento sono stati compendati dal Magistrato istruttore nella relazione conclusiva in cui le contestazioni hanno riguardato i seguenti profili:

1. stato di attuazione dell’intervento che appare prefigurare il non rispetto delle tempistiche di conclusione dei lavori previsti contrattualmente;

2. non adeguato esercizio delle funzioni di impulso e controllo da parte del soggetto attuatore ANAS sulle imprese affidatarie di ciascun lotto, finalizzate anche ad intercettare tempestivamente eventuali scostamenti dai relativi cronoprogrammi e a porre in essere i necessari interventi correttivi;
3. non adeguata attività di monitoraggio, verifica e supporto amministrativo, da parte dell'Ufficio del Commissario straordinario sull'esecuzione dell'intervento;
4. non adeguata vigilanza attiva del MIT-DG per le strade e la sicurezza delle infrastrutture statali;
5. una alimentazione non sempre tempestiva da parte di ANAS dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione con i dati relativi all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei lavori eseguiti in ciascun lotto.

All'esito del contraddittorio instaurato con i Soggetti interessati sulla relazione conclusiva della prima fase dell'istruttoria il Collegio osserva quanto segue.

3.1. In merito alla rilevata criticità del rischio di non rispetto del termine di ultimazione dei lavori, il Subcommissario ha confermato i ritardi nell'avanzamento della produzione e le criticità dei cronoprogrammi predisposti dalle imprese esecutrici e non approvati dalla direzione dei lavori, evidenziando le ragioni che hanno determinato tale divario di produzione e ritenendo sussistenti "probabili margini di recupero".

In particolare, è stata rappresentata la decisione di procedere alla consegna in via d'urgenza dei lavori di tutti i lotti in data 16 marzo 2023, al fine di evitare di dovere aggiornare i progetti esecutivi alle nuove norme tecniche per le costruzioni (NCT) del 2018 visto che il periodo transitorio per continuare ad utilizzare le NCT 2008 scadeva il 31.03.2023, permettendo un avvio anticipato delle lavorazioni. Venivano ribadite le difficoltà comunicate dalle imprese esecutrici nell'organizzazione delle filiere produttive e si riteneva che la ridotta produzione conseguita in questi mesi "deve ritenersi comunque un risultato positivo proprio in relazione all'avvio anticipato delle lavorazioni per come sopra rappresentato", confidando altresì nel "recupero significativo su tutti i lotti nei prossimi mesi e nella possibilità di contrarre il ritardo contestato".

Circa la criticità espressa sul lotto n. 2, finanziato con i fondi POC, il Subcommissario ha rappresentato che “le attività hanno avuto l’impulso preventivato e le lavorazioni sono in corso lungo quasi tutto lo sviluppo del tracciato (circa 12 km) tant’è che al momento non si rilevano preclusioni al rispetto dell’OGV segnalata”.

Il Collegio, pur rilevando il superamento della “fase di inerzia iniziale” con l’avvio effettivo dei cantieri e delle lavorazioni in tutti e quattro i lotti e la sussistenza di alcune cause esterne di tali ritardi, ritiene che la criticità segnalata permanga, in assenza di un concreto programma di recupero stabilito per ciascun lotto dell’intervento.

In particolare, emerge dagli atti che nell’esecuzione dei lavori da parte delle imprese affidatarie in tutti e quattro i lotti dell’investimento sussistono diverse disfunzionalità nella gestione dei relativi cantieri derivanti anche dal difetto di programmazione e di organizzazione delle lavorazioni da parte degli operatori economici affidatari con il tentativo da parte di quest’ultimi di traslare sulla parte pubblica le conseguenze negative di tali criticità interne, difatti azzerando la riduzione del tempo contrattuale di esecuzione dei lavori offerta in sede di gara pari rispettivamente a 90 giorni per i lotti 1, 2 e 3 e di 70 giorni per il lotto 4.

Di contro, il Collegio rileva che, allo stato attuale, non pare sussistere per ciascun lotto una programmazione concreta di azioni congrue per recuperare i ritardi fino ad ora accumulati.

3.2. In merito alla rilevata criticità sul non adeguato esercizio delle funzioni di impulso e controllo da parte del soggetto attuatore ANAS sulle imprese affidatarie di ciascun lotto, il Subcommissario ha richiamato e allegato la copiosa corrispondenza intercorsa tra ANAS Spa con le imprese appaltatrici e gli Enti terzi ritenendo che “l’attività di direzione, controllo e monitoraggio svolta dal Soggetto Attuatore sia stata proattiva ed esemplare”. L’Amministrazione ha rappresentato, di ritenere prematuro in relazione allo stato dell’appalto l’avvio di procedimenti di risoluzione contrattuale nei confronti degli aggiudicatari meno performanti, e, comunque, “non utili alla prosecuzione delle lavorazioni in considerazione delle possibili azioni di recupero dei ritmi produttivi e dei tempi occorrenti per la chiusura

del rapporto contrattuale in essere, il riaffidamento e il riavvio dei lavori con un nuovo soggetto imprenditoriale”.

Questo Collegio prende atto dell’attività di direzione, controllo e monitoraggio provata dalla suddetta corrispondenza che appare essere in linea con l’esercizio ordinario delle funzioni intestate al Soggetto attuatore, ma ritiene che la criticità segnalata non sia del tutto superata, in considerazione dei rilevanti ritardi accumulati nell’esecuzione dei lavori che richiedono un supplemento di esercizio straordinario di tali funzioni intestate ad ANAS.

Il Collegio, inoltre, condivide l’affermazione del Subcommissario straordinario e del MIT secondo cui la risoluzione contrattuale sia da valutare da parte del Soggetto attuatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, come *extrema ratio* ai sensi dell’art. 9.2. del capitolato speciale di appalto dei lavori. Di contro, evidenzia che la disciplina contrattuale in essere e la disciplina normativa vigente in materia di contratti pubblici prevede in capo ad ANAS molteplici poteri e strumenti sollecitatori e di adempimento coattivo per garantire il buon andamento dell’esecuzione dei contratti stipulati con le imprese esecutrici nel pieno rispetto del principio del risultato. Conseguentemente, alla luce dei consistenti ritardi finora accumulati appare necessario un esercizio straordinario e continuo di tali poteri per riallineare l’esecuzione dei lavori alla disciplina contrattuale.

3.3. In merito alla rilevata criticità di non adeguata attività di monitoraggio, verifica e supporto amministrativo, da parte dell’Ufficio del Commissario straordinario sull’esecuzione dell’intervento, il Subcommissario ha riferito che “la struttura commissariale è rimasta sospesa e inoperosa dal 4 agosto 2022, data in cui l’On. Sebastiano Musumeci ha presentato le proprie irrevocabili dimissioni dalla carica di Presidente della Regione Siciliana, al 22 dicembre 2023, data di emissione del DPCM con il quale è stato individuato – in attuazione all’art. 4 del D.L. n.32/2019 ed in sostituzione del precedente Commissario – l’On. Renato Schifani, in qualità di Presidente pro tempore della Regione Siciliana, quale nuovo Commissario Straordinario dell’intervento. Tale periodo, immediatamente successivo alla consegna dei lavori ai quattro appaltatori, è coinciso proprio con la fase in cui i

cantieri dovevano sviluppare l'organizzazione produttiva che si contesta". Il Subcommissario ha ritenuto, dunque, non imputabile all'Ufficio del Commissario straordinario la mancanza di attività di monitoraggio, verifica e supporto amministrativo sull'esecuzione dell'intervento "in considerazione dei tempi di insediamento dello stesso e del fatto che nella primavera 2024 i cantieri hanno dimostrato l'attivazione di diversi fronti di lavoro con il superamento delle precedenti criticità sopra accennate (ritardi nella rimozione delle interferenze, disponibilità di alcune aree, ecc.)".

Analoghe considerazioni sono state effettuate dal Commissario straordinario, il quale ha rappresentato che il DPCM 22 dicembre 2023 di nomina, registrato dalla Corte dei conti in data 22 gennaio 2024 e notificato in data 29 gennaio 2024, è seguito ad un periodo di oltre un anno di vacanza della struttura commissariale "in cui, erano stati appena consegnati i lavori ai quattro appaltatori e in cui i cantieri avrebbero dovuto sviluppare la necessaria organizzazione produttiva". Lo Stesso ha rilevato che, a seguito di tale nomina, sono state rese necessarie preventive fasi organizzative, culminate con la nomina del sub-commissario in data 21 febbraio 2024, con la stipula (3/4/2024) della convenzione regolante i rapporti con il Soggetto Attuatore, finalizzata anche a garantire il supporto di ANAS e con la redazione dei Protocolli di legalità sottoscritti in data 4 luglio 2024 con le Prefetture competenti per territorio, la stazione appaltante, le imprese esecutrici e le OO.SS., al fine di garantire i più elevati livelli di prevenzione, controllo e contrasto dei tentativi di infiltrazione mafiosa e di verifica della sicurezza dei cantieri e della regolarità dei rapporti di lavoro.

Il Commissario straordinario ha riferito le iniziative assunte in questi primi cinque mesi di attività riguardanti, oltre che interventi variamente sollecitatori, semplificatori e di gestione delle interferenze, lo studio e la valutazione di "diverse questioni giuridico-operative e relativi possibili provvedimenti per semplificare sia le procedure autorizzative da parte del Genio Civile, sia il rinvenimento sul mercato delle imprese subappaltatrici, in relazione ai requisiti di qualificazione necessari, sia per sensibilizzare e raccordare i soggetti gestori dei vari cantieri concomitanti di

opere e manutenzioni stradali e ferroviarie già esistenti e che limitavano la disponibilità del territorio regionale interessato dalle opere *de quibus*".

Infine, il Commissario straordinario ha riferito la volontà di "rimediare in tempi brevi" ai disallineamenti derivanti dall'organizzazione delle filiere produttive, dalla necessaria risoluzione di numerose interferenze e dalle articolate procedure di tutela ambientale e, talvolta, di tutela di beni culturali e quelle per l'immissione in possesso delle aree occorrenti per l'esecuzione, nonché le attività di bonifica da ordigni bellici tempi brevi, "per dare il giusto impulso alle lavorazioni". Il Commissario ha concluso ritenendo "non imputabile all'Ufficio del Commissario straordinario la mancanza di attività di monitoraggio, verifica e supporto amministrativo sull'esecuzione dell'intervento sia in considerazione dei tempi di svolgimento effettivo delle funzioni dall'insediamento sia del fatto che, come rilevato da ANAS, nella primavera 2024 i cantieri hanno dimostrato l'attivazione di diversi fronti di lavoro con il superamento delle criticità sopra accennate (ritardi nella rimozione delle interferenze, disponibilità di alcune aree, ecc.)."

Questo Collegio, pur prendendo atto del suddetto periodo ultrannuale di "vacanza" dell'Ufficio del Commissario straordinario, la quale è parzialmente sovrapponibile alla fase di avvio dei lavori consegnati in via d'urgenza il 16 marzo 2023, e dell'intensificazione da aprile 2024 delle attività intestate al nuovo Commissario straordinario, ritiene che la rilevata criticità non sia del tutto superata.

A tal proposito, si evidenzia una sostanziale continuità del Subcommissario straordinario, individuato nella persona dell'Ing. Celia per la sua "alta professionalità tecnica" e per il ruolo svolto di Direttore responsabile della struttura territoriale ANAS Sicilia con conferimento di tutti i poteri previsti dalla vigente normativa e dai provvedimenti amministrativi (cfr. premessa del DCS n 1/2021) al quale è stata attribuita la funzione di "adottare tutti i provvedimenti finalizzati ad assicurare, con la massima tempestività, l'attivazione delle procedure e l'adozione degli atti propedeutici al completamento delle attività necessarie per la realizzazione degli interventi, nel rispetto delle norme vigenti" (cfr. art. 2, co. 3 del DCS n. 1/2024).

L'Ing. Raffaele Celia, oltre avere continuato ad esercitare di fatto alcune funzioni del Commissario straordinario durante il periodo di tale "*vacatio*" come comprovato dal fatto che lo stesso ha trasmesso in data 30 novembre 2023 al MIT la relazione annuale per il 2023 sull'avanzamento dei lavori dell'intervento ai sensi dell'art. 3, co. 4 del DPCM 05/08/2021, ha svolto nel periodo la funzione di direttore di ANAS Sicilia che è il soggetto attuatore dell'investimento. In tale duplice veste, risulta evidente che lo stesso ha avuto piena conoscenza dei ritardi via via accumulatisi nei lavori di cui avrebbe dovuto notificare tempestivamente il nuovo Commissario straordinario. Di contro, quest'ultimo, al momento del suo insediamento, avrebbe dovuto prontamente acquisire una situazione aggiornata dello stato di avanzamento dei lavori e delle relative criticità così da potere avviare un esercizio informato e consapevole dei suoi poteri sulla base del noto principio "conoscere per deliberare". Il Collegio ritiene che, rispetto al *gap* fino ad ora accumulato nell'avanzamento delle lavorazioni di ciascun lotto, appare necessario una ulteriore intensificazione dell'esercizio degli ampi poteri intestati a entrambi i Soggetti del Commissario straordinario in modo da garantire il perseguimento della finalità acceleratoria della loro nomina e di evitare che il supporto del Soggetto attuatore comporti una delega in bianco nei suoi confronti.

3.4. In merito alla rilevata criticità sulla non adeguata vigilanza attiva del MIT-DGS sul Commissario straordinario e sull'ANAS, il Subcommissario straordinario ha riferito che "le informazioni da riportare al Ministero Infrastrutture e Trasporti da parte della struttura commissariale" hanno risentito "delle tempistiche di avvicendamento dei Commissari" e, pertanto, non vi sono state comunicazioni da parte del Commissario Straordinario, né segnalazioni di criticità circa l'andamento dei lavori, negli anni 2022 e 2023". Inoltre, è stato rappresentato che il nuovo Commissario straordinario On. Schifani, nominato nel dicembre 2023, ha trasmesso al Ministero la relazione semestrale al 30 giugno 2024 quale prima scadenza utile prefissata dal suo insediamento. Tale relazione non è stata allegata.

Il Ministero nella nota di osservazioni dell'8 luglio 2024, in via preliminare, ha svolto alcune considerazioni sull'organizzazione della DGS evidenziando che

l'articolazione organizzativa interna competente in materia di vigilanza sul corretto espletamento delle attività di ANAS e di monitoraggio degli investimenti ricompresi nella rete stradale ANAS, anche di quelli la cui realizzazione è stata assegnata ai Commissari straordinari *ex art. 4, co. 1 D.L. n. 32/2019*, è della Divisione 2 - Programmazione e funzioni di concedente della rete ANAS S.p.A. (d'ora in poi Div. 2), la quale, ai sensi del DM 151/2024, si occupa di una molteplicità di attività eterogenee riconducibili all'esercizio del servizio stradale, fra le quali quelle di indirizzo e programmazione degli interventi che confluiscono nella predisposizione del Contratto di Programma ANAS. Veniva rappresentato che la Div. 2 per lo svolgimento dei compiti assegnati presenta una dotazione organica di n. 10 unità di cui n. 1 dirigente, n. 5 funzionari tecnici, n. 3 funzionari amministrativi e n. 1 assistente.

Il Ministero, poi, ricostruiva i poteri attribuiti ai Commissari straordinari *ex DL n. 32/2019* prospettando che gli stessi "non appaiono coincidere con quelli riferibili ai Commissari di Governo di cui all'art. 11 della Legge n. 400/1988 per i seguenti aspetti:

- 1) Il DL 32/2019 attribuisce infatti ai Commissari straordinari una più ampia autonomia decisionale e maggiori poteri derogatori proprio per consentire ad essi l'esecuzione di opere caratterizzate da un rilevante livello di complessità "tecnico - amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale".
- 2) Nell'ambito dei poteri assegnati ai Commissari straordinari ai sensi dell'art. 4 comma 3bis del DL n. 32/2019, è incluso espressamente il monitoraggio degli interventi da eseguire sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.
- 3) Le ordinarie funzioni di controllo attribuite alle Strutture dell'Amministrazione dello Stato competenti per materia non si sovrappongono alle attribuzioni commissariali (*ex art. 4, D. L. 18 aprile 2019, n. 32*).

Con riferimento allo specifico intervento veniva rilevato che l'art. 3 del DPCM di nomina del commissario straordinario delineava un processo informativo dal

Commissario straordinario alla DGS basato su una Relazione periodica annuale e informazioni semestrali in caso di sussistenza di eventuali anomalie, così da configurarsi quale “forma di una verifica sul generale andamento delle fasi attuative con il vincolo di accertare esclusivamente la sussistenza di aspetti critici in grado di incidere significativamente sul raggiungimento degli obiettivi definiti”.

Il Ministero riteneva che “il complesso delle informazioni risultanti dalle Relazioni commissariali e dalle interlocuzioni operative con il Commissario straordinario hanno permesso di accertare la possibilità di superare le criticità manifestatesi e pervenire all’esecuzione dei lavori entro i termini convenuti” e che “Le informazioni acquisite, anche mediante confronti diretti (non su base formale) con i referenti dell’Amministrazione aggiudicatrice, in ordine alle fasi procedurali dei lavori delineano la presenza di criticità frequentemente presenti nella gestione di tale tipologia di lavori”, ritenendo che “le azioni correttive assunte dalla Struttura commissariale lasciano prefigurare il loro completo superamento e il rispetto dei termini convenzionali” ed evidenziando che “La scelta in ordine alla risoluzione del rapporto con l’impresa appaltatrice richiede, in ogni caso, la ponderazione degli effetti conseguenti considerando, altresì, i tempi ed i costi stimati associati all’espletamento di una nuova procedura di gara”.

In ultimo, il Ministero evidenziava che, al fine del potenziamento delle azioni di vigilanza, erano state attivate le seguenti iniziative:

- 1) rafforzamento dell’organico mediante richiesta di dotazione di nuove risorse in possesso di adeguata qualifica tecnica ed amministrativa;
- 2) adeguamento e ottimizzazione dei flussi informativi inerenti le fasi di progettazione ed esecuzione degli interventi, mediante le quali poter prevedere anche indicatori di performance e scostamenti rispetto ai PED.
- 3) implementazione di procedure informative maggiormente efficienti per lo scambio di informazioni con le Amministrazioni aggiudicatrici.
- 4) potenziamento delle attività di controllo sulla corretta alimentazione delle banche dati relative ai sistemi di monitoraggio.

Il Collegio, pur rilevando per il 2023 la mancanza di un adeguato flusso informativo verso il Ministero rappresentativo della reale situazione dell'avanzamento dei lavori dell'intervento, considerata la intervenuta vacanza commissariale e la trasmissione di una relazione annuale per 2023 in cui non era segnalata alcuna problematica, ritiene che la suddetta criticità non sia del tutto superata. Infatti, proprio il suddetto periodo ultrannuale di "*vacatio*" della Struttura commissariale avrebbe reso necessario una più intensa vigilanza della Divisione competente del MIT sul Soggetto attuatore.

Il Collegio, pur prendendo atto delle suddette iniziative, ancora in una fase iniziale, per potenziare la vigilanza attiva del MIT sull'esecuzione degli interventi ricadenti nella rete stradale di interesse nazionale e auspicando il buon esito della loro implementazione anche con riferimento all'investimento in esame, ritiene che, rispetto al *gap* fino ad ora accumulato nell'avanzamento delle lavorazioni dell'intervento, appare necessario una ulteriore intensificazione dell'esercizio dei poteri di monitoraggio e vigilanza intestati al Ministero sul Commissario straordinario.

3.5. In ultimo, in merito alla criticità rilevata sull'alimentazione non sempre tempestiva da parte di ANAS dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione con i dati relativi all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei lavori eseguiti in ciascun lotto, il Subcommissario ha riferito che "non si rilevano anomalie sostanziali per i dati caricati nei vari sistemi di monitoraggio e rendicontazione del Soggetto Attuatore". Per l'Amministrazione contribuirebbero ad ingenerare la parvenza della sussistenza di tale criticità, emergente dalla relazione conclusiva del Magistrato, "le diverse modalità di acquisizione degli stessi e le differenti scadenze temporali per l'inserimento" le quali porterebbero, erroneamente, a ritenere che i dati "non vengano caricati tempestivamente". In tale direzione, l'Amministrazione ha riferito di aver proceduto a verifiche generalizzate sui protocolli di comunicazione tra i diversi sistemi informativi che alimentano la banca dati BDAP-MOP, anche avvalendosi dell'attività della Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI), "provvedendo ad una circostanziata ricognizione delle modalità di interfaccia tra gli

applicativi *software* interni utilizzati per la pianificazione e la gestione contabile delle commesse (Sistemi SAP-PPM e SAP-S/4HANA) – e la banca dati BDAP-MOP, che ha già consentito di individuare ed eliminare alcuni bug di sistema, con riferimento, ad esempio, agli algoritmi di sovrascrittura/aggiornamento delle informazioni”.

Questo Collegio ritiene che la criticità segnalata sia stata oggetto di adeguate azioni correttive e sia sostanzialmente superata.

A ciò si aggiunga che si ritiene molto meritoria l’iniziativa avviata in fase sperimentale da ANAS Spa relativa alla messa a disposizione di una pagina *web* del sito istituzionale “Info Cantieri”, al fine di permettere a ciascun cittadino di conoscere “in tempo reale” lo stato di avanzamento dei lavori in corso per la costruzione di nuove opere e per la manutenzione programmata di quelle già esistenti. In tal modo, la collettività di riferimento e le sue formazioni sociali interessate possono avere una conoscenza simultanea dell’avanzamento dei lavori che risponde pienamente ai principi di trasparenza e pubblicità a cui è stato informato il nostro ordinamento negli ultimi decenni.

Tale nuovo strumento sperimentale appare essere pienamente funzionale a permettere un maggiore controllo sociale della collettività così da stimolare il buon andamento della gestione dei contratti pubblici e il pieno rispetto dei principi di risultato e di fiducia in materia di esecuzione delle opere pubbliche.

4. Osservazioni conclusive

Alla luce degli esiti dell’istruttoria e del contraddittorio con i Soggetti interessati, questo Collegio ritiene che permangano le suddette criticità nelle fasi di attuazione dell’intervento che ad oggi ha registrato nell’attuazione un notevole ritardo sui tempi programmati. Si tratta di criticità, dalle quali possono derivare ripercussioni sul buon andamento dell’investimento che ha un’importanza rilevante per la Regione e il suo sviluppo in quanto il completamento tempestivo di tale infrastruttura, attesa da decenni, permetterebbe di migliorare l’interconnessione del Sud-Est della Sicilia con il resto del Paese e del Mondo con indubbe ricadute positive sul benessere dei cittadini di questi territori.

Si conferma che la situazione che desta maggiori potenziali criticità è quella relativa al lotto 2, finanziato in via prevalente dai fondi POC 2014-2020 di pertinenza della Regione Siciliana con una scadenza di erogazione al 31.12.2026, stante il riferito rischio di definanziamento per le opere incluse nello stesso qualora non realizzate nei termini previsti dal cronoprogramma.

Le riportate criticità, alla luce della notevole complessità dell'investimento e dei recenti miglioramenti comunque registrati nell'avanzamento dello stesso, e fermi restando gli ulteriori approfondimenti da porre in essere nel prosieguo dell'istruttoria, non appaiono, allo stato degli atti, tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 conv. in L. 120/2020.

P.Q.M.

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

ACCERTA

le criticità di cui alla parte motiva, le quali - allo stato degli atti - non sono tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020

RACCOMANDA

- al Commissario straordinario di esercitare e intensificare ogni attività di controllo, di impulso e di vigilanza, anche impartendo ogni più opportuna indicazione ad ANAS, al fine di assicurare il recupero dei ritardi accumulati e la più celere conclusione dei lavori di tutto l'intervento, anche mediante l'esercizio di ogni potere e strumento sollecitatorio e di adempimento coattivo previsto dai contratti e dai capitolati speciali nei confronti delle imprese affidatarie di ciascun lotto in relazione ai rilevanti ritardi accumulati.

- al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti-DGS-Div. 2 e al Commissario straordinario di garantire, per quanto di rispettiva competenza, un monitoraggio più intenso e continuo dell'avanzamento dei lavori, anche su base semestrale.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, ai seguenti Soggetti:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti-Direzione generale per le strade e la sicurezza delle infrastrutture statali del Dipartimento per le infrastrutture e le reti di trasporto
- Commissario straordinario dell'intervento nella persona del Presidente *p.t.* della Regione Siciliana
- Commissioni parlamentari competenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Commissario straordinario sono invitati a riferire entro il 30 settembre 2024 sulle eventuali iniziative intraprese per osservare le raccomandazioni impartite con particolare riferimento alle azioni attuate per il recupero del ritardo accumulato nell'avanzamento dei lavori, fermo restando che, alla mancata comunicazione nel termine assegnato, il Collegio assegnerà il significato di mancata adozione di ogni misura, prendendone conseguentemente atto.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di legge.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 9 luglio 2024.

Il Magistrato estensore

Gaspere RAPPA

(f.to digitalmente)

Il Presidente

Massimiliano MINERVA

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria 11 luglio 2024

La funzionaria preposta

Luigina SANTOPRETE

(f.to digitalmente)