

AVANZAMENTO, CRITICITA' E PROSPETTIVE DI SETTE OPERE SIGNIFICATIVE PER LA PROVINCIA DI BERGAMO

Schede tecniche realizzate con la collaborazione di

NuovaQuasco
QUALITÀ DEGLI APPALTI E SOSTENIBILITÀ DEL COSTRUIRE

**Per il convegno del 14 ottobre 2005 sul tema
IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI
Cantieri, Lavoro, Appalti, mercato, imprese edili a
Bergamo**

Sommario

Presentazione	pag.	3
Conoscenza e scelte consapevoli	pag.	4
La tratta Milano-Verona della linea AV/AC	pag.	8
Il Raccordo autostradale diretto Brescia-Milano	pag.	13
La Pedemontana Lombarda	pag.	19
Il Tram delle Valli	pag.	24
La Tangenziale est di Bergamo	pag.	28
Il nuovo ospedale di Bergamo	pag.	31
L'ospedale di Piario-Clusone	pag.	36

PRESENTAZIONE

Le schede contenute in questo fascicolo sono concepite ed elaborate per fornire utili elementi di conoscenza e valutazione delle criticità specifiche di alcune opere, in corso di realizzazione o di prossimo avvio, importanti e con un significativo impatto imprenditoriale e socio-economico nel contesto del territorio bergamasco.

I casi scelti sono 7, quelli che, ad avviso di Cgil e Fillea, sono fra i più significativi per volume di attività e riflessi che avranno sul settore delle costruzioni e sulla economia bergamasca nel breve e medio periodo. I casi analizzati sono:

- **La tratta Milano- Verona della linea AV/AC**
- **Il raccordo autostradale diretto Brescia-Milano**
- **La Pedemontana Lombarda**
- **Il tram delle Valli**
- **La tangenziale est di Bergamo**
- **Il nuovo Ospedale di Bergamo**
- **L'ospedale di Piario Clusone**

Si tratta di sette casi studio che si caratterizzano non solo per le dimensioni degli interventi, ma anche per le modalità di affidamento e le architetture contrattuali o finanziarie connesse, infatti:

- L'affidamento a “contraente generale” nel caso della AV/AC MI-VE
- L'affidamento in “project-financing” nel caso BREBEMI
- L'affidamento in parte in “concessione” ed in parte di “appalti” nel caso della mista Pedemontana lombarda.
- La “rescissione” di due contratti di appalto affidati con il “massimo ribasso” ed il riaffidamento con il criterio dell’“offerta economicamente più vantaggiosa” per il Tram delle Valli.
- L’“appalto integrato”, il “massimo ribasso” e la “rescissione” di contratto nel caso della Tangenziale est.
- L'asta pubblica con aggiudicazione al “massimo ribasso” nell'Ospedale di Bergamo.
- Il “subentro della mandante” in un appalto affidato al “massimo ribasso” nell'Ospedale di Piario-Clusone.

L'analisi complessiva dei casi studio offre, fra le altre cose dunque, vari motivi di riflessione anche sulle modalità di programmazione e gestione delle procedure di affidamento, sulle scelte delle amministrazioni committenti, oltre che sull'assetto normativo generale in materia di appalti di lavori pubblici.

Le schede sono strutturate in modo omogeneo con tre titoli essenziali. Il primo coincide con:

- **NOME DELL'OPERA**

con una breve descrizione e caratterizzazione dell'opera stessa. A questo segue un secondo titolo che contiene una ricostruzione della cronologia dei fatti o atti essenziali e più importanti che hanno punteggiato il suo sviluppo:

- **BREVE CRONISTORIA**

La scheda si conclude con un terzo titolo:

- **ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE**

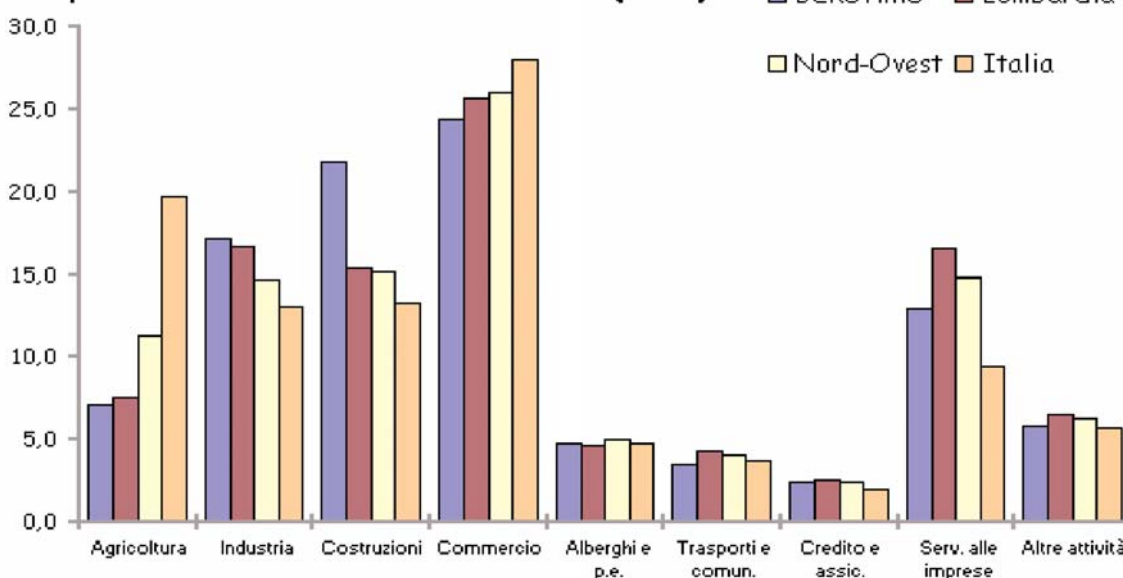
nel quale oltre a descrivere gli sviluppi futuri, si cerca di segnalare per quanto possibile gli aspetti critici con particolare riferimento alla gestione della fase esecutiva. Nella scheda oltre a delineare gli sviluppi, per quanto possibile, si segnalano anche alcune prime proposte o esigenze al fine di garantire situazioni di trasparenza e regolarità in particolare per quanto attiene il fattore lavoro.

CONOSCENZA E SCELTE CONSAPEVOLI

L'avvio a breve della realizzazione di queste grandi opere proiettano sul breve e medio periodo uno scenario che deve essere attentamente valutato per i molti aspetti di criticità che esso presenta. La Fillea e la Cgil vogliono dunque, con questo lavoro, dare il loro contributo alla costruzione di una maggiore consapevolezza su queste prospettive e determinare le migliori condizioni possibili per conoscere e per governare il sistema degli impatti che comunque tale scenario determinerà nel contesto economico, sociale e imprenditoriale della nostra provincia.

Alcuni elementi caratteristici dell'attuale contesto provinciale possono essere richiamati sia pure sommariamente. Bergamo ha una struttura imprenditoriale nella quale l'incidenza del settore delle costruzioni è straordinariamente alta, tanto che presenta una percentuale di gran lunga maggiore rispetto a tutti i contesti territoriali: quello nazionale, quello delle regioni del Nord-Ovest e quello della Regione Lombardia.

Composizione delle attività economiche (2003)



È altresì un settore fortemente caratterizzato dalla piccola impresa che ha operato in un contesto territoriale e istituzionale particolarmente frazionato, parcellizzato e disperso in un territorio complesso. La provincia di Bergamo per varietà del territorio e soprattutto per numero di comuni non trova situazioni paragonabili nel nostro paese. La semplice rappresentazione dei confini comunali ci dà una immagine più che eloquente di questa realtà.

I comuni della provincia



Le imprese bergamasche si sono storicamente caratterizzate per una relativa qualità e specializzazione proprio in questo specifico contesto territoriale. Rispetto al contesto nazionale, che si è caratterizzato in questi ultimi anni per un forte processo di destrutturazione e frantumazione della struttura produttiva del settore, nella provincia di Bergamo la piccola e la media impresa presenta ancora caratteri di specializzazione e di tenuta relativa della propria struttura.

Il settore delle costruzioni è anche quello che registra negli ultimi anni gli incrementi più significativi di lavoratori provenienti da paesi extracomunitari. Nella provincia il fenomeno è già particolarmente significativo.

Addetti attivi di provenienza extracomunitaria

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale addetti attivi	Edile	9.116	9.207	9.588	10.397	10.516	
	Artigiana		5.507	5.998	7.448	7.486	7.509
di cui nati o cittadini di nazione non EU	Edile		643	797	1.047	1.847	2.008
	Artigiana		743	1.001	2.235	2.097	2.065
Variazione % su anno precedente	Edile		24,0%	31,4%	76,4%	8,7%	
	Artigiana			34,7%	123,3%	-6,2%	-1,5%
incidenza dei non EU sul totale	Edile	7,1%	8,7%	10,9%	17,8%	19,1%	
	Artigiana		13,5%	16,7%	30,0%	28,0%	27,5%

Elaborazione NuovaQuasco su dati Casse Edili

Occorre inoltre tenere presente la particolare congiuntura positiva che il settore ha registrato in questi ultimi anni sia per quanto riguarda gli investimenti che la crescita della occupazione. Una crescita in linea con quella che si registra a livello nazionale e che dura ormai da diversi anni.

Ora, quello che occorre evidenziare è che la qualità e la dimensione degli interventi che si sovrapporranno a questo contesto hanno caratteri profondamente diversi da quelli che storicamente hanno caratterizzato la struttura produttiva ed il mercato delle costruzioni della nostra provincia. Un mercato, in primo luogo difficilmente approcciabile dalle imprese bergamasche e che si realizza attraverso forme di affidamento profondamente diverse dal tradizionale contratto di appalto. Non solo, le nuove forme di affidamento, dalla concessione al contraente generale, dal project-financing all'appalto integrato, determinano anche un nuovo sistema di relazioni fra pubblico e privato ma anche nel sistema di relazioni infrasettoriali.

Stante questo contesto specifico e caratteristico, la domanda che ci poniamo è molto semplice, ma ineludibile: quale sarà l'impatto di uno scenario fortemente caratterizzato da interventi di grandi dimensioni e con nuove modalità di affidamento sul contesto economico Bergamasco in generale e sulla struttura produttiva di settore in particolare di uno scenario fortemente caratterizzato da interventi di grandi dimensioni e con nuove modalità di affidamento?

E sulla risposta a questa domanda che il nostro sindacato sta lavorando e sulla quale, a partire dalle prossime settimane cercheremo di fornire altri elementi di riflessione attraverso una specifica ricerca sul settore che nei prossimi giorni concluderemo e presenteremo pubblicamente.

È una domanda però che non può non essere rivolta alle anche istituzioni e agli operatori economici della nostra provincia. Una domanda che dunque dobbiamo porci tutti per ricercare, possibilmente insieme, e possibilmente in modo condiviso, una risposta adeguata ed all'altezza delle criticità che essa presenta.

Al di là infatti delle differenze di valutazione o di sensibilità che possiamo avere su questi temi, quello che comunque riteniamo indispensabile è l'apertura immediata di un tavolo di confronto su queste tematiche. Tavolo del quale, a nostro avviso, dovrebbe farsi carico in primo luogo la Provincia.

Quello che infine ci preme sottolineare è l'esigenza che il confronto si realizzi sulla base

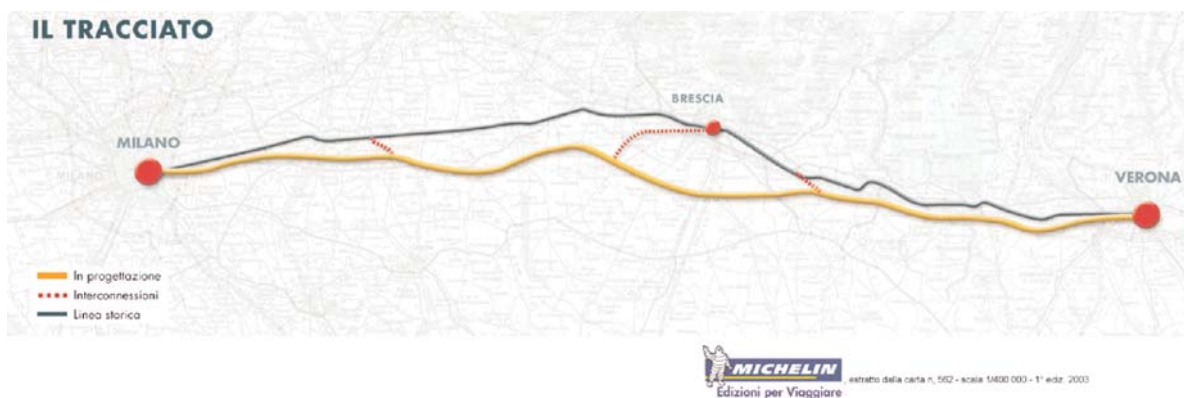
di una conoscenza comune vera e concreta dei processi in atto. Questa però può essere data solo da strumenti e strutture che stabilmente forniscano, in modo competente e professionale, un monitoraggio puntuale degli elementi fondamentali di questo scenario. Diciamo subito che riteniamo indispensabile che l'apertura del confronto deve essere accompagnato dalla costruzione di un vero e proprio OSSERVATORIO che in modo stabile e strutturato fornisca a tutti quanto necessario per supportare delle politiche di intervento consapevoli e motivate.

Maurizio Laini
Segretario generale
Cgil Bergamo

Alessandro Fusini
Segretario generale
Fillea Bergamo

LA TRATTA MILANO-VERONA DELLA LINEA AV/AC

Il progetto della linea veloce Milano-Verona si sviluppa per una lunghezza di circa 112 km, attraversando un territorio che comprende 31 comuni lombardi e 4 veneti. Prevede 7 punti di interconnessione con la rete esistente. Nella provincia bergamasca la fascia di territorio direttamente (tratta e cantieri) ed indirettamente interessata (traffico di mezzi) coinvolge i comuni di: Antegnate, Arzago d'Adda, Barbata, Calvenzano, Caravaggio, Casirate, Fara Olivana, Fontanella, Fornovo, Isso, Misano di Gera, Mozzanica, Pumenengo, Treviglio, Torre Pallavicina.



BREVE CRONISTORIA (1991 – 2005)

Il **15 ottobre 1991** viene stipulato il contratto di affidamento della “concessione di progettazione e costruzione” fra la TAV Spa, quale concessionaria dell’Ente nazionale Ferrovie dello Stato (ed oggi concessionaria di Rete Ferroviaria Italiana Spa – RFI) ed il consorzio di imprese CEPAV DUE, per un importo pari a 2?200 miliardi delle vecchie lire (1?125 milioni di ?). Il contratto è affidato senza alcuna procedura ad evidenza pubblica.

I compiti affidati al consorzio CEPAV DUE sono esattamente quelli oggi definiti con la cosiddetta legge obiettivo (n. 443/2001) ed in particolare dal decreto attuativo n. 190/2002. All’epoca l’affidamento avvenne sulla base di quanto consentiva la legge 80/1987, che prevedeva la possibilità, ancorché tramite gara ad evidenza pubblica, comunque disattesa, della “concessione di progettazione e sola costruzione”. Tale norma consentiva tale affidamento per un periodo straordinario di soli tre anni (prorogati dal parlamento di uno). La norma è scaduta un mese dopo la firma del contratto.

Il “contraente generale” è oggi definito dalla legge obbiettivo (l.443/2001) come un soggetto che svolge ed ha tutti i poteri di un CONCESSIONARIO, ma, dice la legge, con “..LA ESCLUSIONE DELLA GESTIONE DELL’OPERA”. Tale definizione è da tenere presente perché, oltre alla contraddittorietà rispetto alla definizione di “appalto” e di “concessione”, ha implicazioni importanti sui ruoli e sulle responsabilità nella gestione dei cantieri.

Il consorzio CEPAV DUE è stato costituito il 19.07.1991 con la seguente composizione societaria.

CONSORZIO CEPAV DUE – Composizione societaria 19.07.1991

Main contractor	SNAM PROGETTI (ENI)	35,00%
	Fioroni	12,00%
	Ferrocemento	12,00%
	Maltauro	12,00%
	Saipem	12,00%
	Todini	12,00%
	Acquater	5,00%

Nel luglio 1992 si è aperta formalmente la procedura di Valutazione Impatto Ambientale (VIA) sulla tratta Milano Verona, in base al Progetto di Massima redatto da Italferr. Nell’ambito della procedura VIA, la Regione Veneto ha espresso, nel settembre ’92, parere negativo fornendo nel contempo indicazioni sulla individuazione di un tracciato alternativo.

Nel febbraio 1994, la Regione Lombardia ha approvato con prescrizioni, la compatibilità ambientale del progetto.

Nel 1995, nell’Accordo Quadro per il potenziamento del sistema ferroviario del Veneto sottoscritto con Ministero dei Trasporti, Regione Veneto, FS e TAV, la stessa Regione Veneto ha definito un nuovo tracciato nel tratto tra il fiume Mincio e Verona (in affiancamento all’autostrada A4, dal confine con la Lombardia fino al confine est del Comune di Verona).

Nel 1996, è stata ripubblicata, ai fini della reiterazione della procedura VIA, la variante fiume Mincio – Verona su cui nel ’97 la Regione Veneto ha espresso parere favorevole con prescrizioni. Il Ministero dell’Ambiente e il Ministero dei Beni Ambientali e Culturali non hanno mai espresso parere formale in sede di VIA.

Nel 1997, il Gruppo tecnico composto da esponenti dei ministeri dei Trasporti e dell’Ambiente istituito nell’ambito della Verifica Parlamentare, ha indicato la necessità di approfondire le previsioni di traffico, il sistema di alimentazione elettrica, e i tracciati. Per definire il tracciato in territorio veneto, nel ’99 è stato istituito un Tavolo Istituzionale tra Ministeri dei Trasporti e dell’Ambiente, Regione Veneto, Province di Verona, Vicenza e Padova.

Nel novembre 1999, In preparazione della Conferenza di Servizi, la Regione Lombardia ha concluso la preistruttoria informale sul progetto avviata nel settembre 1998, con Province e Comuni lombardi, che ha portato all’individuazione di ottimizzazioni e varianti di tracciato.

Il 23 dicembre 2001 viene approvata dal Parlamento la legge n. 338, cosiddetta finanziaria per il 2002. Al comma 2 dell’art. 131 si sanciva la decadenza del contratto di concessione fra TAV – CEPAV DUE ed il riaffidamento dei lavori tramite gara di appalto secondo le norme europee. Si avviano le procedure per la rescissione del contratto con contraente generale.

Il 2 agosto 2002 viene approvata dal Parlamento la legge n. 166 (cosiddetta collegato infrastrutture, con la quale all’art. 11 si sancisce che: “...il comma 2 dell’art. 131, della legge 338/2001 è abrogato; proseguono pertanto senza soluzione di continuità le con-

cessioni rilasciate a TAV... ed i sotto stanti rapporti di general-contracting”. Conseguentemente il contratto fra TAV e CEPAV DUE viene ripristinato nei termini fissati nel 1991 e negli atti integrativi successivi.

Il 18 luglio 2003 la Regione Lombardia ha espresso parere favorevole sul progetto, formulando prescrizioni di carattere tecnico ed in materia di compatibilità ambientale.

Il 23 dicembre 2003 il CIPE, secondo quanto previsto dalle procedure della legge obiettivo, approva il progetto preliminare.

Nella delibera CIPE del 23 dicembre 2003 si prevede, sotto l’aspetto finanziario:

- che il costo dell’intervento ferroviario, che rappresenta l’aggiornamento della stima risalente al 2001, è quantificabile in 4?720 Meuro; comprende – oltre ai costi diretti, quantificati sulla base di un costo tipologico di riferimento adeguato alle peculiarità dell’opera – anche costi indiretti ed oneri generali in relazione all’affidamento al contraente generale, ivi incluse l’attualizzazione sino alla data di stipula dell’atto integrativo della convenzione e l’applicazione di una quota per imprevisti, ed è riferito anche ad opere extra-linea e di riambientalizzazione;
- che l’accoglimento delle ulteriori prescrizioni per opere e misure compensative dell’impatto ambientale, richieste dalle Amministrazioni nel corso dell’istruttoria, comporta oneri aggiuntivi per 384,1 Meuro, di cui 49,1 Meuro valutabili in modo sufficientemente certo, mentre il residuo, come specificato in premessa, è valutato in via di larga massima in attesa dello sviluppo delle progettazioni definitive;
- che l’importo relativo ad interventi e attività da avviare in via anticipata è stimato in complessivi 576 Meuro, di cui 106 Meuro nell’anno 2004 e 470 nel 2005.

ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE

Le quote di partecipazione nei consorzi affidatari della realizzazione delle tratte di AV sono state quelle che più hanno condizionato la cessione o fusione di aziende del settore. Anche il CPEAV DUE non è stato estraneo a questo processo (il passaggio più recente è la cessione della quota di partecipazione della Garboli che consentirà alla Pizzarotti di raggiungere il 24%). Il contraente generale presenta oggi le seguenti presenze societarie.

CONSORZIO CEPAV DUE – Composizione societaria 2005

Main contractor	SNAM PROGETTI (ENI)	35,00%
	Fioroni	12,00%
	Garboli-Conicos	12,00% (0%)
	Maltauro	12,00%
	Saipem	12,00%
	Pizzarotti	12,00% (24%)
	Acquater	5,00%

Caratteristica di questo progetto è la complessa architettura finanziaria e contrattuale. L’aspetto decisamente più critico dell’architettura finanziaria-contrattuale è certamente quello delle risorse finanziarie necessarie per la copertura dei costi in continuo aumento; queste oggi sono tutte garantite dallo Stato tramite “Infrastrutture Spa”. Il contraente

generale CEPAV DUE infatti è il concessionario per la progettazione e la sola esecuzione dell'opera non avendo alcuna responsabilità sulla gestione. La totale assenza di responsabilità sulla gestione determina un oggettivo disinteresse del contraente generale sui costi e sulla qualità dell'opera. In poco più di dieci anni il contratto con CEPAV DUE ha registrato una lievitazione dei costi di oltre il 400% (quattrocento per cento). L'architettura contrattuale ha comunque dei riflessi critici anche sulla gestione delle attività di cantiere, data la straordinaria complessità del sistema di relazioni.

COSTI DELLA TRATTA AV/AC MILANO - VERONA

Convenzione del 15.10.1991	1.225
Delibera CIPE 13.12.2003	4.720 (+ 384)

Al contraente generale, infatti, in quanto "concessionario" sia pure con l'"esclusione della gestione", sono affidati tutti i compiti del committente, inclusa dunque anche la "direzione dei lavori". Il CEPAV DUE si colloca però in una catena di subcontratti che spesso confondono la esatta individuazione dei ruoli.



I rapporti tra TAV e contraente generale sono disciplinati dalla richiamata convenzione sottoscritta il 15 ottobre 1991 in attuazione degli impegni assunti da TAV verso FS (oggi RFI) nell'Atto di Concessione e nella relativa Convenzione attuativa rispettivamente dell'agosto e del settembre 1991. La Convenzione indicava l'importo presunto del costo dell'opera. Tempi, costi e modalità realizzative dell'opera vengono però stabiliti definitivamente attraverso appositi Atti integrativi alla Convenzione, sottoscritti a conclusione delle Conferenze di Servizi, sulla base dei progetti approvati dalle Conferenze stesse.

Nel caso in cui il progetto della linea non venga approvato nella sua interezza, ma vengano stralciate parti approvate poi successivamente, la definizione di tempi, costi e modalità realizzative di tali parti viene regolata attraverso specifici Accordi complementari all'Atto integrativo (detti Addendum).

Inoltre la Convenzione stabilisce che i lavori possono essere realizzati:

- dalle imprese che costituiscono il General Contractor, fino ad un massimo del 60% del totale dei lavori;
- da imprese (appaltatori terzi) selezionate dal General Contractor – a seguito di gare d'appalto europee indette nel rispetto della normativa comunitaria – in misura non inferiore al 40%;
- da imprese subappaltatrici del General Contractor.

Le imprese subappaltatrici sono scelte direttamente dal General Contractor relativamente alle opere di rispettiva competenza. Per i subappalti di lavori, il General Contractor deve rispettare quanto previsto dalla normativa antimafia.

È bene rilevare, e sottolineare, che, sul piano della contrattazione-interlocuzione, il soggetto di riferimento fondamentale non può che essere quello titolare delle effettive responsabilità per la realizzazione dell'opera: il CEPAV DUE. Tale precisazione è necessaria stante il sistema di relazioni che normalmente tendono a proporre altre società coinvolte senza che ne abbiano titolo. Ci riferiamo in particolare a RFI che è titolare (in sostituzione di FFSS Spa) del contratto affidato a TAV Spa e alla stessa da TAV Spa che ha affidato tutte le funzioni di committente a CEPAV DUE, comprese quelle degli espropri e indennizzi nonché quella della direzione lavori.

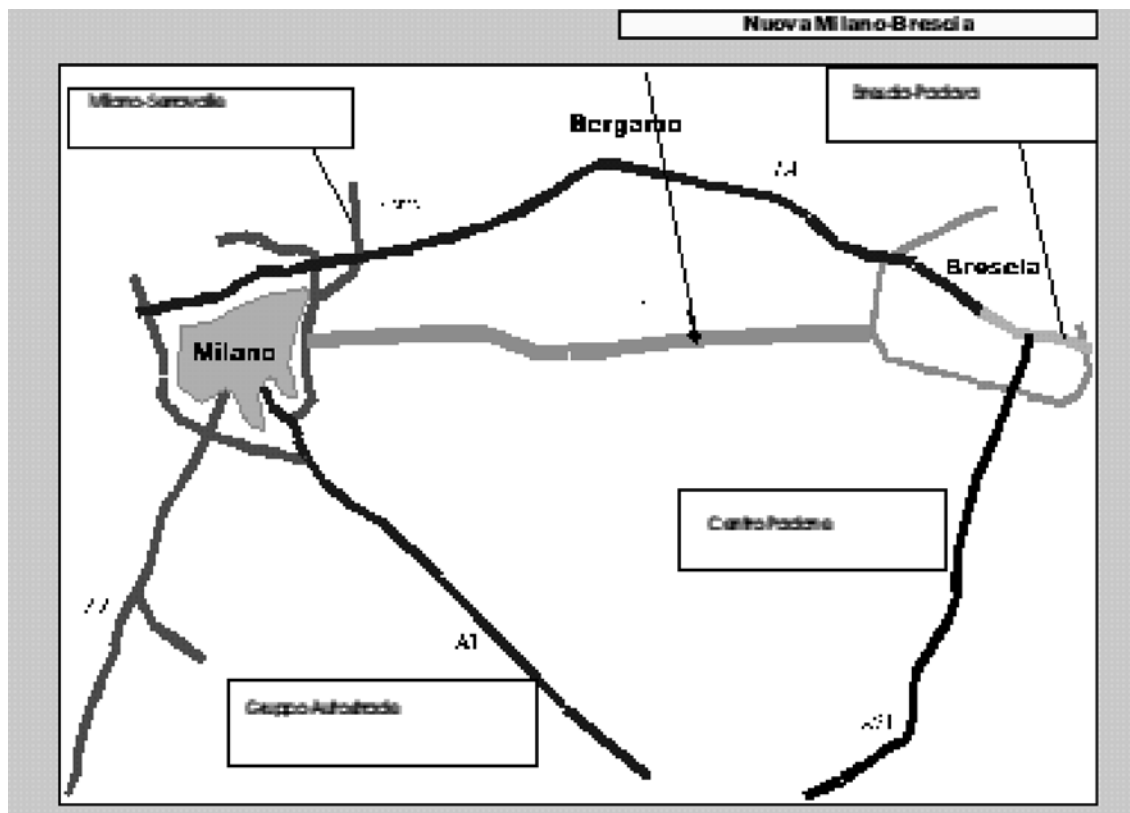
Occorre infine segnalare il ruolo di ITALFERR Spa che spesso viene confuso con quello della direzione lavori. ITALFERR infatti partecipa alle attività in virtù di un contratto di servizio affidato alla stessa da TAV Spa; svolge dunque un ruolo di supporto tecnico a TAV assistendo questa nella valutazione tecnico-economica dei progetti e delle attività esecutive svolte in piena autonomia e responsabilità da CEPAV DUE.

La complessità dell'architettura contrattuale e l'impatto socio-ambientale-imprenditoriale dei cantieri consigliano l'avvio immediato di una interlocuzione-trattativa con CEPAV DUE per governare e mitigare gli impatti che l'avvio a regime dei cantieri determinerà. D'altro canto a questa si affianca, nello stesso corridoio, la realizzazione della nuova autostrada BRESCIA – MILANO.

Il volume e la complessità dei lavori e delle imprese coinvolte, consigliano la costituzione di un vero e proprio "osservatorio" del corridoio come strumento di monitoraggio e governo degli impatti a supporto delle amministrazioni locali. L'osservatorio dovrebbe essere una struttura con una "governance" degli enti e delle organizzazioni (lavoratori e imprese) locali. I costi dovrebbero essere a carico di CEPAV e BREBEMI quali soggetti attuatori e gestori degli interventi e dei relativi impatti prodotti.

IL RACCORDO AUTOSTRADALE DIRETTO BRESCIA- MILANO

L'intervento ha come obiettivo quello di risolvere i problemi di congestionamento del traffico dell'attuale tratto autostradale della A4 Milano-Bergamo-Brescia.



La soluzione proposta accorcia di circa 20 Km l'attuale percorso fra Brescia e Milano e, secondo i proponenti:

- alleggerisce l'autostrada storica, perché cattura il traffico di lunga percorrenza generato e diretto da Ovest di Milano a Est di Brescia, oltre a quello generato dai due sistemi metropolitani.
- offre un servizio di qualità al traffico locale che caratterizza le aree di pianura delle province di Brescia, Bergamo e Cremona, con origine e destinazione compresa tra Brescia e Milano.

Il collegamento Brescia - Milano è lungo 60,9 Km., di cui 35 Km. in rilevato, 18,5 Km. in trincea, 5,2 Km. in viadotto e 2,2 Km. in galleria sotterranea. Si compone di un raccordo di lunghezza complessiva di 49,8 Km. che inizia dall'innesto sulla SP 19 a Brescia e termina a Melzo su una bretella per la viabilità d'accesso a Milano, di 11,1 Km. complessivi, che collega la SP 103 "Cassanese", la SP 14 "Rivoltana" e la SS 415 "Paullese". In corrispondenza dello svincolo terminale sud di Caleppio la bretella si propone come variante raddoppiata della SP 39 "Cerca".

Le due carreggiate sono a doppia corsia, più una corsia di emergenza. In rilevato e in trincea si prevede uno spartitraffico largo 11,50 mt. atto a contenere le future terze corsie, con un allargamento all'interno che riduce i costi di costruzione futuri e minimizza i disagi per l'utenza.

BREVE CRONISTORIA

Il 24 novembre 2000 viene approvata la legge n. 340 con la quale vengono superate le norme contenute nella legge n. 471 del 1975 che impedivano la realizzazione di nuove autostrade a pedaggio.

Nello stesso mese di novembre 2000 il CIPE approva il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) con il quale vengono, fra l'altro, assunte come strategiche 16 grandi opere stradali e autostradali e fra queste l'autostrada per il collegamento diretto Milano Brescia.

Nel maggio 2001 viene pubblicato l'avviso secondo quanto previsto dalla procedura del 37bis della legge 109/94 sulla base dello studio di fattibilità della BREBEMI proposto dalla Autostrade Lombarde SpA quale soggetto promotore.

Nel giugno 2001 oltre al progetto della BREBEMI, viene presentato un progetto di Autostrade SpA. Il tracciato messo a punto da Autostrade si sviluppa a 15 chilometri, circa, più a Sud di quello pensato da BREBEMI: 74 chilometri, circa, che dovrebbero collegare Melegnano (A1) con Manerbio (A21). L'investimento è di circa 2mila miliardi e prevede un arco temporale di realizzazione tra i 4 e i 5 anni. La stima dei tempi per la realizzazione del progetto BREBEMI era di 3 anni, con inizio dei lavori nel 2003 e chiusura nel 2006. Entrambi i progetti prevedono l'integrazione con la futura Tangenziale Est esterna di Milano. In merito BREBEMI ha inserito un tratto della futura tangenziale Est esterna di Milano (11 chilometri) nel progetto della direttissima. Il costo di realizzazione dell'opera era stimato intorno ai 1.050 e i 1.250 miliardi.

Il 26 ottobre 2001 dopo una lunga trattativa che ha visto coinvolta anche la Regione Lombardia, la società Autostrade SpA rinuncia, di fatto, al suo progetto, ma sottoscrive con i soci di Autostrade Lombarde SpA dei patti parasociali che gli consentono di accrescere la quota azionaria che già deteneva nella stessa società.

Nome: AUTOSTRADE LOMBARDE S.P.A.

Promozione e progettazione del raccordo autostradale
Brescia-Bergamo-Milano

Sede: Largo Belotti Bortolo 16 - Bergamo

Capitale sociale:

Deliberato: € 95.000.000,00

Sottoscritto: € 95.000.000,00

Versato: € 95.000.000,00

Soci: AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.P.A (35,5%), SOCIETA' PER AZIONI AUTOSTRADA BRESCIA-VERONA-VICENZA-PADOVA (12,7%), SOCIETA' PER AZIONI AUTOSTRADE CENTRO-PADANE (12,7%), MILANO SERRAVALLE-MILANO TANGENZIALI S.P.A. (10%), BANCA INTESA S.P.A. (3,8%), AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI BRESCIA (3,19%), CAMERA DI COMMERCIO DI BERGAMO (2,57%), C.C.I.A.A. DI MILANO (2,57%), ASM BRESCIA S.P.A. (2,5%), C.C.I.A.A. DI BRESCIA (2,39%), PROVINCIA DI BERGAMO (2,19%), PROVINCIA DI CREMONA (2,19%), AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MILANO (2,19%), A.B.M. AZIENDA BERGAMASCA MULTISERVIZI S.P.A. (1,91%), ASSOCIAZIONE INDUSTRIALE BRESCIANA (1,32%), COMUNE DI BRESCIA (1%), Altri soci con quote inferiori al 1%.

Consiglio di Amministrazione: Bettoni Francesco (Presidente), Parolini Mauro (Vice Presidente), Bottiglieri Bruno (Direttore Generale), Marchioro Riccardo, Bettoni Valerio, Lazzari Fiorella, Piaggio Giuseppe, Trotter Alessandro, Ottolini Maurizio, Rapino Franco, Masseroli Carlo Maria Giorgio, Ghirardelli Corrado, Berardi Augusto, Palastanga Claudio, Bianchi Luisa, Saporitano Giancarlo, Medeghini Arturo.

Il 26 dicembre 2001 ANAS indice la gara per la scelta delle due migliori offerte, secondo quanto previsto dall'art. 37quater (legge 109/94), sul progetto della BREBEMI.

Il 3 agosto 2002, ANAS avvia la trattativa privata con i soggetti che hanno presentato le due migliori offerte (ATI Astaldi-Vianini-Dragados; ATI Gefip Holding – Bechtel – Silec) ed il soggetto della BREBEMI. La scadenza della trattativa, inizialmente fissata al 25 settembre, viene diverse volte prorogata, anche a causa dell'interpretazione delle nuove norme nel frattempo introdotte in merito dalla legge 166/2002. Le offerte definitive dei tre soggetti vengono depositate il 17 gennaio 2003.

Il 18 aprile 2003 l'ANAS accoglie la proposta del raggruppamento facente capo a BREBEMI. Nel frattempo l'opera è stata inserita (Delibera CIPE 2001) nell'elenco delle opere della legge obiettivo, seguendone dunque le procedure di approvazione.

Il 3 maggio 2004 ANAS ha trasmesso al CIPE il progetto preliminare secondo quanto previsto dalle procedure della legge Obiettivo.

Il 29 luglio 2004 la Giunta della Provincia di Milano ha espresso parere negativo sul progetto, prospettando la necessità di una modifica del tracciato.

Il 5 agosto 2004 la Giunta regionale ha approvato il progetto preliminare. Tra le prescrizioni redatte contestualmente al parere della Regione, si segnalano i raddoppi delle corsie delle strade provinciali Cassanese e Rivoltana, complementari alla BREBEMI per quanto riguarda lo schema della nuova viabilità.

Il 1 marzo 2005 la Commissione Speciale V.I.A. del Ministero dell'Ambiente, integrata dal Commissario della Regione Lombardia, ha espresso parere favorevole relativamente al progetto. L'istruttoria ministeriale ha individuato una serie di prescrizioni al fine di garantire un migliore inserimento ambientale dell'opera. Il CIPE avrà il compito, entro i 60gg previsti dalla procedura di "Legge Obiettivo", di approvare il tracciato definitivo dell'opera, previa proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il 29 luglio 2005 il CIPE approva il progetto preliminare stabilendo:

- che il soggetto aggiudicatore è l'ANAS S.p.A.;
- che la società BREBEMI con la convenzione citata in premessa è concessionaria per la costruzione e l'esercizio del raccordo autostradale Brescia Milano;
- che il costo complessivo dall'opera in oggetto, così come risulta evidenziato nella nota ANAS del 3 maggio 2004, è pari a 866.185.262,91 euro, al lordo dei presumibili ribassi d'asta, così articolato:

- lavori a base di gara	658.258 Meuro
- adeguamento sottoservizi	44.989 Meuro
- espropriazioni	59.464 Meuro
- indennizzi e spese varie	25.434 Meuro
- spese generali	78.040 Meuro
- che l'importo di cui sopra comprende le opere e misure compensative dell'impat-

- to territoriale e sociale per un ammontare di 173.554.368 euro;
- che con nota 24 giugno 2005, n 5141, l'ANAS ha trasmesso una documentazione integrativa che - tenuto conto degli oneri connessi all'affiancamento alla linea ferroviaria AV/AC Milano–Verona, delle richieste/prescrizioni della Commissione Speciale VIA e della Regione Lombardia, nonché dei maggiori oneri derivanti dall'aggiornamento normativo e dei costi dei materiali di costruzione - comporta un aumento del costo complessivo dell'opera di circa 714 Meuro;
 - che conseguentemente il costo complessivo dell'intervento è pari a circa 1.580 Meuro, dei quali:
 - circa 1.059 Meuro per lavori;
 - circa 521 Meuro per somme a disposizione;
 - che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dichiara di assumere, in via prudenziale, i predetti extra-costi, riservandosi – tra l'altro - di analizzare quali attengono alla risoluzione di interferenze con la citata linea AV/AC e possono essere posti a carico della TAV.

ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, l'opera viene realizzata con un project-financing vero e proprio che si sostanzia nel trasferimento da ANAS SpA alla "Società di progetto" del "diritto di gestire" l'opera, con il quale la concessionaria potrà recuperare per intero l'investimento necessario alla sua realizzazione.

È comunque del tutto evidente come i costi per la realizzazione non siano indifferenti ai fini degli interessi pubblici. L'aumento dei costi infatti si riflettono sulla "durata" della concessione. La proposta del promotore prevede una durata di 19,5 anni necessari per recuperare un costo ipotizzato in 866 milioni di euro che potrebbe arrivare a 35 anni nel caso che gli extra costi siano tutti a carico del concessionario.

I costi ed i tempi ipotizzati nella prima proposta (2000) della BREBEMI, e recepiti nel "piano Nesi" (gennaio 2001) erano i seguenti:

Piano Nesi (2001)

Sviluppo complessivo Km. 61

Costo complessivo 1.580 mld di Lire

Tempo tecnico di realizzazione 6 anni

Il progetto preliminare approvato dal CIPE prevede le seguenti opere con i relativi costi, mentre ha rinviato ad una successiva seduta l'approvazione del piano finanziario.

Delibera CIPE (2005)

Sviluppo complessivo	Km. 50
Opere connesse viabilità ordinaria	Km. 50
Costo complessivo	866 mil. euro
Extracosto interferenze AV/AC e altro	714 mil. euro
Costi totali	1.580 mil. euro

Sui tempi di realizzazione e di avvio degli stessi lavori pesano ancora diversi elementi di incertezza che ancora debbono essere chiariti in via preliminare.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con la Regione Lombardia, è impegnato a sottoporre al CIPE la soluzione o definizione delle seguenti questioni, precisate dallo stesso CIPE il 29.07.2005.

In particolare il Ministero, giusta la riserva formulata nella relazione istruttoria, effettuerà – in contraddittorio con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A.- un'analisi più approfondita dei sovraccosti concernenti l'affiancamento della linea ferroviaria AV/AC "Milano-Verona", individuando le opere relative alla risoluzione delle interferenze con detta linea da considerare ricomprese nel progetto della medesima e quindi incluse nel finanziamento posto a carico di Infrastrutture S.p.A. con il decreto interministeriale 24 novembre 2004, meglio specificato in premessa.

Il Ministero, d'intesa con la Regione Lombardia, verificherà inoltre quali, tra le opere viabilistiche accessorie e tra le altre misure ricomprese nel progetto complessivo approvato con la presente delibera e da considerare improcrastinabili, presentino un'autonomia che ne consenta la attuazione a cura di soggetto diverso dalla concessionaria, individuando lo strumento dell'Accordo di programma quale modalità a garanzia dell'effettiva realizzazione delle stesse.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti valuterà d'intesa con la Regione interessata le possibili alternative per fronteggiare le spese aggiuntive di cui sopra e formulerà le conseguenti proposte. Le soluzioni sottoposte a questo Comitato dovranno essere coerenti con la normativa comunitaria e nazionale vigente in materia

In particolare, per gli oneri relativi ai sovraccosti che rimarranno a carico della concessionaria, ai sensi dell'art. 19 comma 2 bis della l. 109/94 e ss.mm.ii. occorrerà assicurare l'equilibrio del piano economico finanziario della concessione, a tal fine potendo anche utilizzarsi, nei limiti consentiti dalle norme italiane e comunitarie, la proroga del termine di scadenza della concessione, gli incrementi delle tariffe di pedaggio, ed il valore di rinnovo a scadenza della concessione. Il nuovo piano economico finanziario sarà sottoposto, oltre che al vaglio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell' Economie e delle Finanze anche alla valutazione dell'Unità tecnica Finanza di progetto, dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché degli advisors della struttura tecnica di missione. La società di progetto concessionaria, oltre al finanziamento dell'opera dovrà garantire la progettazione, realizzazione e gestione dell'opera per la durata della concessione. Nella società di progetto, oltre ai soci originari di BREBEMI sono confluite anche le imprese che con la stessa avevano costituito l'ATI che ha partecipato alla gara del 37quater.

**Nome: SOCIETÀ DI PROGETTO BREBEMI SPA
SOCIETÀ DI PROGETTO AUTOSTRADA DIRETTA
BRESCIA MILANO S.P.A.**

Sede: Via Somalia 2/4 – 25126 Brescia

Capitale sociale:

Deliberato: € 100.000.000,00

Sottoscritto: € 100.000.000,00

Versato: € 25.000.000,00

Soci: AUTOSTRADE LOMBARDE SPA (89,29%), CONSORZIO COOPERATIVE COSTRUZIONI (3,1%), IMPRESA PIZZAROTTI & C. SPA (3,1%), SOCIETA' PER AZIONI AUTOSTRADE CENTRO PADANE (1,08%), MILANO SERRAVALLE – MILANO TANGENZIALI SPA (1%), AUTOSTRADE PER L'ITALIA SPA (1%), SOCIETA' PER AZIONI AUTOSTRADA BRESCIA – VERONA – VICENZA – PADOVA (1%), Altri soci con quote inferiori al 1%.

Consiglio di Amministrazione: Bettoni Francesco (Presidente), Bottiglieri Bruno (consigliere delegato), Bedussi Bruno, Belloni Carlo Alberto, Bettoni Valerio, Franceschi Riccardo, Lazzari Fiorella, Burchi Giulio, Marchioro Riccardo, Ottolini Maurizio, Pagliuca Francesco, Parolini Mauro (Vice Presidente), Piaggio Giuseppe, Tamburini Franco, Tozzi Gennarino, Trotter Alessandro, Truppo Gaetano

Per quanto riguarda la fase realizzativa vera e propria occorre segnalare la peculiarità della situazione contrattuale che richiederà una particolare attenzione. Si tratta infatti della prima autostrada realizzata con un contratto di concessione affidato ad una società di progetto costituita da soggetti privati.

Le scelte per la cantierizzazione vedranno certamente coinvolte le imprese di costruzione socie della stessa società, mentre non sono ancora definite modalità di ripartizione e strutture operative di gestione dei cantieri.

Gli ampi margini di libertà che in questo senso ha la società di progetto consigliano l'avvio immediato di tavoli di lavoro che consentano di programmare e gestire gli impatti che l'apertura dei cantieri determineranno nel corridoio interessato che vede anche la parallela apertura dei cantieri per il tratto di AV/AC Milano – Verona.

Due potrebbero essere i tavoli utili. Uno per quanto attiene l'impatto logistico-ambientale dei cantieri e del traffico di servizio, che dovrebbe vedere coinvolti la Provincia e gli Enti locali interessati. Uno per quanto attiene l'impatto socio-imprenditoriale dei cantieri, che dovrebbe vedere il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni imprenditoriali dei territori interessati.

LA PEDEMONTANA LOMBARDA

La Pedemontana Lombarda, o più correttamente, **Sistema viabilistico pedemontano**, è un progetto nato dall'esigenza di realizzare un sistema alternativo per il collegamento sull'asse Est-Ovest del Nord Italia rispetto alla polarizzazione dell'area milanese. L'intervento è finalizzato a realizzare una rete viabilistica alternativa all'asse Bergamo - Milano - Varese lungo il sistema autostradale A4/A8/A9, sviluppandosi a nord del capoluogo lombardo

Si tratta in realtà di un intervento complesso che riguarda appunto il sistema della via-



bilità pedemontana. Il soggetto proponente e che probabilmente gestirà il sistema di interventi è la società Autostrada Pedemontana Lombarda SpA. L'infrastruttura fondamentale dell'intervento, così come il complesso degli interventi connessi, riguardano in maniera molto limitata il territorio bergamasco, ma ha riveste comunque una importanza fondamentale sul piano della logistica per l'economia della provincia di Bergamo.

Nome: AUTOSTRADA PEDEMONTANA LOMBARDA SPA

Sede: via Carducci Giosuè 36 - Milano

Capitale sociale:

Deliberato: € 15.000.000,00

Sottoscritto: € 15.000.000,00

Versato: € 15.000.000,00

Soci: AUTOSTRADE PER L'ITALIA SPA (50%), MILANO SERRAVALLE – MILANO TANGENZIALI SPA (50%)

Consiglio di Amministrazione: Chioccola Giampiero (Direttore Generale), Castiglioni Ennio, Carioni Leonardo, Bruni Stefano, Zoncada Desiderio, Asperti Giuliano (Amministratore delegato), Intiglietta Antonio, Palastanga Claudio

(Prediente).

Il progetto presentato all'ANAS dalla società "Autostrada Pedemontana Lombarda Spa" prevede un collegamento autostradale, articolato nella Tangenziale di Varese, nella Tangenziale di Como e nell'asse trasversale principale da Cassano Magnano (Autostrada A8 in Provincia di Varese) sino alla A4 da Osio Sotto e Brembate in Provincia di Bergamo, e comprende la realizzazione di opere connesse per oltre 48 chilometri, che consentono l'inserimento dell'asse autostradale nella viabilità esistente. Il collegamento è previsto per circa il 59,5% in sede naturale, per il 5,6% in viadotto e per il 34,9% in galleria. L'autostrada sarà a tre corsie per senso di marcia più quella di emergenza da Meda a Vimercate (in provincia di Milano), mentre tutto il resto del sistema sarà a due corsie per senso di marcia più emergenza.

BREVE CRONISTORIA

Nel novembre 2000, la pedemontana lombarda oltre ad essere inserita fra le priorità del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), viene scelta ed inserita dal Ministro dei lavori pubblici in accordo con la Regione Lombardia, fra le 16 "opere viarie di interesse strategico" del cosiddetto Piano Nesi.

L'11 gennaio 2001 viene presentato l'aggiornamento del piano nel quale la Pedemontana viene riportata con i seguenti dati.

Sviluppo complessivo	90 km
Costo complessivo	3.800 miliardi di lire
Risorse disponibili (legge 448/98 e legge n. 388/2000)	240 miliardi di lire
Risorse da reperire (di cui in parte con finanza di progetto)	3.560 miliardi di lire
Tempo tecnico di realizzazione	6 anni

Il 24 dicembre 2001 il CIPE approva l'elenco delle opere collegate alla legge Obiettivo. La Pedemontana lombarda è fra le opere inserite all'interno della MACROOPERA "Corridoio plurimodale padano" e all'interno dell'OPERA "Asse stradale pedemontano (piemontese-lombardo-veneto)". L'intervento specifico è definito :<<COLLEGAMENTO AUTOSTRADALE DALMINE-COMO-VARESE-VALICO DEL GAGGIOLO ED OPERE AD ESSO CONNESSE>>. Il costo dell'intervento è previsto in 3.681 milioni di euro . Il soggetto proponente e competente per la realizzazione è la società AUTOSTRADA PEDEMONTANA LOMBARDA SpA.

Il 7 marzo 2003 il Cda dell'Anas ha approvato il progetto preliminare presentato dalla concessionaria Autostrada Pedemontana, in base agli indirizzi definiti dalla Regione Lombardia. L'apertura al traffico è prevista per il 2012. L'intervento è compreso nell'Intesa Generale Quadro tra il Ministero delle Infrastrutture e la Regione Lombardia dell'11 aprile 2003.

Il 12 febbraio 2004 è stato presentato ai 76 Comuni interessati il progetto preliminare, che tiene conto dei vincoli territoriali proposti dalla Regione nel 2001. Da quella data i Comuni interessati hanno avuto trenta giorni di tempo per la presentazione di eventuali osservazioni.

Il 21 maggio 2004 la Giunta regionale lombarda ha approvato il progetto preliminare.

Tale progetto presenta diverse modifiche ed integrazioni rispetto a quello ricevuto dalla Regione il 4 febbraio 2003, sebbene il 90% del tracciato non sia mutato rispetto agli accordi sottoscritti tra Regione e Comuni interessati nel 2001. Modifica di particolare rilievo è costituita dal tratto fra Cesano Maderno e Lentate, per cui era previsto un tracciato corrispondente all'attuale superstrada Milano – Meda “riqualificata”. La Delibera di approvazione, che recepisce alcune richieste espresse dagli Enti Locali, prevede una soluzione in galleria a tre corsie tra Cesano e Meda, sopra la quale verrebbe costruita una strada per il traffico locale.

Il 18 febbraio 2005 la Giunta regionale lombarda ha fornito parere favorevole in merito al progetto preliminare relativo al potenziamento del tratto Lentate sul Seveso – Desio della Milano – Meda.

L'8 marzo 2005 la Commissione Speciale V.I.A. del Ministero dell'Ambiente, integrata dal Commissario della Regione Lombardia, ha espresso parere favorevole al progetto, con prescrizioni volte a garantire un migliore inserimento ambientale dell'opera.

Il 29 luglio 2005 il CIPE ha approvato il progetto preliminare. L'approvazione del CIPE è stata espressa solo in LINEA TECNICA, con prescrizioni, del progetto preliminare per un costo previsto dal proponente di 4.665,5 milioni di euro.

ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE

Il sistema autostradale pedemontano interessa la parte più popolata ed industrializzata del territorio lombardo. Le province interessate (Milano, Varese, Como, Bergamo) hanno una popolazione di 6,2 milioni di abitanti ed una presenza di addetti alle attività economiche pari a 2,6 milioni di unità, con un peso percentuale sul totale regionale rispettivamente del 70% e del 72%.

Si tratta quindi di una grande regione urbana che ha come punto di riferimento fondamentale la metropoli milanese, ma che presenta al contempo la presenza di una fitta rete di città intermedie e minori e di importanti distretti produttivi: I sistemi locali che la compongono tendono sempre più a sviluppare rapporti di reciproca integrazione ed a rafforzare il proprio posizionamento nelle relazioni internazionali (accessibilità a Malpensa, valichi transalpini), con una relativa autonomia rispetto alla tradizionale dipendenza da Milano. La necessità dell'integrazione è ancor più evidente se si considera la principale caratteristica del sistema produttivo dell'area, che è quella dell'impresa a rete diffusa sul territorio. In questo contesto, disporre di efficienti reti di collegamento diventa essenziale ai fini dello sviluppo. Essenziali sono soprattutto i collegamenti trasversali Est-Ovest, che costituiscono l'alternativa allo storico modello radiale, convergente sul capoluogo milanese.

Il progetto preliminare approvato con prescrizioni prevede la realizzazione dei seguenti assi:

Tangenziale di Varese: dall'autostrada A8 (Gazzada) a Ponte di Vedano Olona e da Folla di Malnate al Valico del Gaggiolo.

Tangenziale di Como: dall'autostrada A9 (Grandate) allo svincolo di Acquanegra e quindi ad Albese con Cassano ed opere connesse.

Asse principale Ovest-Est, che si compone di 4 sotto-tratte:

a. tratta A: dall'autostrada A8 (Cassano Magnago) all'autostrada A) presso Turate

ed opere connesse

b. tratta B: dall'autostrada A9 alla SS 35 dei Giovi (Lentate) ed opere connesse

c. tratta C: dalla SS35 dei Giovi Cesano Maderno (Desio) alla Tangeziale Est A51 presso Vimercate ed opere connesse

d. tratta D: da Vimercate fino a Boltiere (Osio Sotto) e opere connesse.

L'estensione complessiva del tracciato autostradale risulta pari a circa 77 Km.

Il sistema autostradale è supportato da una serie di opere connesse, che interessano la viabilità al contorno, e di opere complementari che interessano un ambito territoriale più vasto e che, pur contribuendo al disegno del sistema viabilistico nel suo complesso, non rientrano tra le opere previste in progetto e pertanto non sono qui oggetto di valutazione. Le opere connesse al progetto saranno realizzate ex novo o mediante adeguamento di opere già esistenti.

L'infrastruttura è progettata come autostrada a pedaggio (categoria A), con le seguenti caratteristiche:

- Tangenziali di Varese e di Como, tratte A e D: 1 carreggiata a doppia sede a 2 corsie per senso di marcia + corsia di emergenza.
- Tratte B e C: 3 corsie per senso di marcia + corsia di emergenza.

Il tracciato presentato dal proponente attraversa la pianura lombarda con giacitura prevalentemente ovest-est, interessando il territorio delle Province di Varese, Como, Milano e Bergamo.

Per quanto riguarda il territorio bergamasco, gli Enti interessati si sono espressi favorevolmente, con osservazioni o in modo condizionato. In un caso è stato espresso un parere contrario.

ENTE	ATTO	POSIZIONE ENTE
Provincia di Bergamo	Delibera giunta n. 208 del 15.04.04	Esprime osservazioni
Comune di Boltiere	Delibera giunta n. 20 del 11.03.04	Esprime osservazioni
Comune di Bonate Sopra	Delibera giunta n. 61 del 02.04.04	Favorevole
Comune di Bonate Sotto	Delibera giunta n. 12 del 03.03.04	Favorevole
Comune di Bottanuco	Delibera giunta n. 37 del 11.03.04	Esprime osservazioni
Comune di Brembate	Delibera giunta n. 19 del 10.03.04	Favorevole condizionato
Comune di Capriate S. Gervasio	Delibera giunta n. 39 del 11.03.04	Esprime osservazioni
Comuni di Chignolo d'Isola	Delibera giunta n. 22 del 31.03.04	Favorevole
Comune di Filago	Delibera consiglio n.11 del 12.03.04	Favorevole
Comune di Madone	Nota del Sindaco n. 2172 del 11.03.04	Favorevole
Comune di Osio Sotto	Delibera consiglio n.13 del 10.03.04	Contrario
Comune di Terno d'Isola	Delibera giunta n. 66 del 08.03.04	Esprime osservazioni

Per quanto riguarda la cantierizzazione, al momento è possibile fare riferimento solo alle previsioni del progetto preliminare. Per realizzare l'opera, il Proponente ne prevede una suddivisione in lotti funzionali, con tempi che variano da un minimo di 3 a un massimo di 4 anni circa. Tale suddivisione è agevolata dal fatto che la nuova infrastruttura implica

numerose interconnessioni con la grande viabilità esistente (A8, A9, SS35, SS36, Tangenziale Est, A4). Attestandosi su tali interconnessioni, i diversi lotti funzionali sono in grado di servire con efficacia la domanda di traffico, senza indurre eccessivi squilibri nel sistema.

La priorità nella realizzazione degli interventi è assegnata dal Proponente alle situazioni in cui è maggiore il carico di traffico previsto (tratta C SS35-Tangenziale Est) ed alle tangenziali di Varese e Como. In questi casi, si prevede di completare la progettazione definitiva ed esecutiva tra il 2004 e il 2005 e di appaltare i lavori tra il 2005 e il 2006, con l'obiettivo di permettere l'entrata in esercizio di tutti i lotti entro il 2009. Per tutti gli altri lotti l'entrata in esercizio è prevista nel 2010-2012. Tali previsioni saranno tutte da verificare e comunque, allo stato, registrano già dei significativi slittamenti.

IL TRAM DELLE VALLI

Il progetto della infrastruttura prevede il collegamento Bergamo-Albino al servizio di un corridoio altamente urbanizzato. Titolare dell'intervento è la società TEB Spa.

TEB Spa - Via T. Tasso 8 - Bergamo	
Data costituzione: 20.07.2000	
Capitale deliberato:	€ 16.000.000
Capitale versato:	€ 14.500.000
Provincia di Bergamo:	€ 7.250.000
Comune di Bergamo:	€ 7.250.000
Valore della produzione (2004):	€ 1.128.000
Ricavi (2004):	€ 0
Utile (Perdita) 2004:	€ - 303.667
Consiglio di Amministrazione (in scadenza con la prossima assemblea di approvazione del bilancio 2005):	
	Gianfranco Ceruti (Presidente), Felice Sonzogni, Franco Bertacchi, Enrico Piccinelli, Gianbattista Scarfone, Maddalena Cattaneo

L'opera avrà un tracciato di 12,6 km e sarà realizzata in due tempi: il primo tratto, quello che congiungerà Bergamo ad Albino, sarà di 7 km con un tempo di percorrenza di 25 minuti; il secondo tratto, da Albino ad Albino, sarà lungo oltre 5 km. Dove possibile la tramvia utilizzerà le vecchie stazioni di Bergamo e verrà costruita sul vecchio tracciato della ferrovia delle Valli. Il piano della TEB prevede 15 fermate e 14 navette elettriche climatizzate ed ecologiche progettate dalla società Metropolitana Milanese SpA.

BREVE CRONISTORIA

Nel 1998 la Provincia di Bergamo nel Piano direttore della Mobilità inserisce fra gli interventi prioritari la "realizzazione di una rete di trasporto pubblico in sede propria, lungo le direttrici primarie...".

Nel 1992, la legge n. 211, fra gli "interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata in sede propria e di tramvie veloci, ..." viene indicato fra i progetti prioritari "il sistema a guida vincolata per la città di Bergamo".

Nel 1993, la Provincia affida alla società "Metropolitana Milanese Spa" l'incarico per la progettazione della "Metropolitana Leggera della Valli Seriana e Brembana".

Nel 1999, il Ministero (con atto n. 141/211 BG) approva il progetto definitivo.

Il 20 luglio 2000 viene costituita la TEB Spa con oggetto sociale: "la progettazione, la realizzazione, la gestione e l'esercizio, di linee tranviarie nel territorio della provincia di Bergamo nonché la progettazione, la realizzazione e gestione di impianti tecnologici, attrezzature e servizi in genere per il trasporto pubblico urbano ed extraurbano a guida vincolata, con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati. La società...".

Il 3 dicembre 2001 la TEB SpA, dopo l'indizione e l'espletamento di una gara per l'affidamento di un appalto integrato (progettazione esecutiva e costruzione) con il criterio dell'offerta al massimo ribasso, aggiudica il contratto per la progettazione ed esecuzione

ne della prima tratta funzionale Bergamo-Alzano. L'importo a base d'asta era di ? 50.896.827,41; l'offerta vincitrice presenta un ribasso del 24,491% offerto dal C.C.C. (Consorzio Cooperative Costruzioni) di Bologna. Il Consorzio affida l'esecuzione dei lavori alla propria cooperativa socia Coopcostruttori di Argenta (FE).

Il 14 aprile 2003 la TEB SpA aggiudica la progettazione ed esecuzione della seconda tratta funzionale Alzano sopra – Albino. L'importo a base di gara era di ? 34.916.490,60; l'appalto integrato è affidato sempre al C.C.C. di Bologna con un ribasso del 24,423%. Il C.C.C. affida l'esecuzione dei lavori alla sua consociata Coopcostruttori di Argenta (FE). Fra il 2003 ed il 2004 l'impresa esecutrice registra una situazione di grave crisi finanziaria che determina un rallentamento dei lavori fino al loro blocco a causa dell'attivazione della procedura di "liquidazione coatta" della stessa cooperativa.

Il 25 gennaio 2005 i due contratti di cui sopra vengono consensualmente risolti con la firma dell'accordo fra la TEB SpA ed il C.C.C. di Bologna . Nell'accordo si da atto di alcune opere collaudate e vengono riconosciuti i lavori eseguiti per un importo pari a ? 17.000.000,00.

Il 15 luglio 2005 viene inviato all'ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali della Comunità Europea il nuovo bando per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. La procedura scelta è l'asta pubblica, il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'oggetto di gara è fissato nel seguente: "realizzazione della linea 1 della metrotramvia Bergamo-Albino, da Piazza Marconi (prg. 0+000) ad Albino(prg.12+601), comprendente il fabbricato del deposito per la manutenzione e rimessa del materiale rotabile e il fabbricato per il controllo del traffico (PCO) di Ranica". Il bando segnala altresì "che una parte delle opere è già stata realizzata e regolarmente collaudata".

L'importo complessivo dei lavori oggetto dell'appalto è fissato in 63.729.000,00 euro al netto delle forniture già approvvigionate a piè d'opera.

L'offerta economicamente più vantaggiosa sarà valutata in base agli elementi fissati nel bando e che risultano i seguenti

a)	tempo per gli interventi di consolidamento e ristrutturazione della galleria di Borgo Palazzo	punteggio max	5
b)	tempo per l'ultimazione generale dei lavori	punteggio max	6
c)	incremento del tempo di manutenzione gratuita degli impianti tecnologici	punteggio max	10
d)	incremento della durata della garanzia	punteggio max	6
e)	qualità tecnica dell'impiantistica elettrotramviaria	punteggio max	6
f)	costo annuo totale della manutenzione	punteggio max	7
g)	prezzo	punteggio max	60

I requisiti fissati per la partecipazione alla gara prevedono, fra l'altro, il possesso da parte della impresa, o raggruppamenti, del possesso di tre categoria obbligatorie, inclusa la prevalente, e di cinque categorie scorporabili e/o subappaltabili.

	CATEGORIA	CLASSIFICA	IMPORTO	NOTE
a)	OG3	VIII	€ 25.007.100,00	Prevalente
b)	OS29	VII	€ 13.923.400,00	Scorporabile e non subappaltabile (ATI verticale obbligatoria)
c)	OS27	VI	€ 11.258.100,00	Scorporabile e non subappaltabile (ATI verticale obbligatoria)
d)	OG1	V	€ 5.257.400,00	Scorporabile e subappaltabile
e)	OG6	IV	€ 1.221.800,00	Scorporabile e subappaltabile
f)	OG10	V	€ 3.304.200,00	Scorporabile e subappaltabile
g)	OS30	IV	€ 2.659.500,00	Scorporabile e subappaltabile
h)	OS28	III	€ 1.097.500,00	Scorporabile e subappaltabile
TOTALE			€ 63.729.000,00	

Il bando inoltre prevede la facoltà di affidare, successivamente, alla stessa impresa vincitrice, degli ulteriori lavori, per il momento privi di copertura finanziaria, per un importo pari a 8.407.000,00 euro e specificamente definiti per categorie ed importi.

	CATEGORIA	CLASSIFICA	IMPORTO	NOTE
a)	OG3	VIII	€ 1.722.500,00	
b)	OS29	VII	€ 1.572.200,00	
c)	OS27	VI	€ -	
d)	OG1	V	€ 2.141.500,00	
e)	OG6	IV	€ -	
f)	OG10	V	€ -	
g)	OS30	IV	€ 522.000,00	
h)	OS28	III	€ 2.448.800,00	
TOTALE			€ 8.407.000,00	

Il giorno 19 settembre 2005 è la scadenza fissata dal bando per la consegna delle offerte.

Il giorno 2 ottobre 2005 è il nuovo termine per la consegna delle offerte, dopo la decisione di TEB di prorogare la scadenza. (verifica)

ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE

Il termine previsto per i lavori dal bando di gara e fissato in 730 giorni naturali e consecutivi, termine comprensivo della effettuazione delle prove funzionali sino alla emissione del verbale di collaudo provvisorio positivo.

Stante i tempi ancora necessari per la valutazione delle offerte e dunque per la consegna dei lavori occorre anche ipotizzare le inevitabili sospensioni e slittamenti connessi con la realizzazione di un'opera con molte interferenze. È dunque realistico ipotizzare la effettiva conclusione dei lavori non prima della fine del 2008, inizi del 2009.

Ovviamente la stima deve necessariamente dare per scontata la non ripetizione dell'esperienza realizzata precedentemente.

Con l'attuale bando si sono sicuramente determinate condizioni di maggiore garanzia rispetto alla situazione precedente. Il sistema di affidamento con l'offerta economicamente più vantaggiosa è certamente più selettivo imponendo alle imprese partecipanti la definizione di una offerta complessa che richieda anche particolari competenze tecniche.

Stante comunque il peso attribuito al prezzo (60%) sarà comunque importante la valutazione di merito nel caso che proprio il ribasso proposto fosse l'elemento determinante dell'offerta vincitrice.

Essendo una gara sopra la soglia europea permane comunque il potere (diritto-dovere) della stazione appaltante di escludere l'offerta economica valutata anomala.

Nella precedente gara, infatti, l'osservazione critica che può essere mossa alla società appaltante è appunto quella di non avere esercitato tale potere discrezionale a fronte di una offerta che presentava un ribasso di ben il 25,4%. Ovviamente il rifiuto dell'offerta anomala deve essere motivato, ma è difficile pensare che l'impresa offerente abbia potuto giustificare in modo documentato e convincente un ribasso di quella entità.

Per quanto riguarda la fase esecutiva sono da segnalare diverse criticità che richiederanno una particolare attenzione.

Un aspetto critico riguarda il tema delle interferenze dei lavori da realizzare con l'esercizio delle infrastrutture e attività che interferiscono; sicuramente saranno da governare (e programmare) gli impatti sul sistema logistico e di vita dell'area interessata.

L'altro aspetto critico è quello della tutela dei lavoratori e della regolarità del loro trattamento. I lavori, e le stesse categorie richieste, implicano attività con specializzazioni diverse e comunque diverse da quelle strettamente edili.

Più che in altri casi dunque, in questo, assume una importanza decisiva la definizione preventiva (se non contrattualizzata nel capitolato) dei contratti collettivi applicati in relazione alle specifiche attività realizzate da imprese subappaltatrici o comunque subaffidatarie. In tal senso sarebbe indispensabile che la TEB Spa imponesse e proceduralizzasse il rispetto puntuale, da parte dell'appaltatore, di quanto previsto dal comma 12 dell'art. 18 della legge 55/90 in merito alla trasmissione delle informazioni su "tutti i sub-contratti" che l'appaltatore affiderà a terzi, richiedendo oltre a quanto previsto dalla legge (nome del sub-contraente, oggetto e importo del sub-contratto) la specificazione del contratto collettivo applicato.

LA TANGENZIALE EST DI BERGAMO

L'infrastruttura è oggetto di una relativa revisione rispetto al progetto approvato nel 2003 dalla Regione Lombardia con uno stanziamento di 17 milioni di euro su un costo complessivo previsto in 53 milioni di euro.

L'intervento è previsto in due lotti. Il primo lotto del progetto prevedeva due interventi (stralci): il nodo di Largo Decorati con la realizzazione del sottopasso "Rondò delle Valli" ed il collegamento dell'asse interurbano alla S.P. 35.

BREVE CRONISTORIA

Il 10 gennaio 2002 il Comune di Bergamo pubblica il bando di gara per la realizzazione del sottopasso Rondò delle Valli. La procedura scelta è un'"asta pubblica" con offerta di solo prezzo al massimo ribasso. L'importo dei lavori posti a base di gara è di 4.391.203,00 euro.

Il 20 febbraio 2002 si tiene la seduta pubblica dell'asta. Si registrano ben 93 offerte per ribassi offerti che vanno da un minimo di 2,0100% dell'impresa "Edilnapoli – di Novate Milanese" ad un massimo di 23,6600% dell'impresa "Coopcostruttori di Argenta – FE". Stante l'importo sotto soglia europea si procede, in base a quanto stabilito dall'art. 21 della legge 109/94, al calcolo della soglia di anomalia ed alla scelta "matematica-automatica" della migliore offerta che risulta essere di 11,8380% presentata dall'ATI: Bassani Srl – Tacchini e Riva – L'Orobica Srl". Il tempo contrattuale è fissato in 350 giorni.

I lavori registrano qualche slittamento giustificato e comunque si concludono regolarmente con l'emissione del certificato di collaudo.

Il 14 marzo 2003 viene pubblicato l'avviso indicativo dell'appalto per il secondo stralcio del primo lotto della Tangenziale Est con esattamente il seguente oggetto: "Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione della Tangenziale Est di Bergamo dall'asse interurbano alla S.P. 35 (Comune di Torre Bordone) 1° lotto. 2° stralcio: dall'asse interurbano al sottopasso Rondò delle Valli".

L'importo a base di gara è indicato in 36.102.000,00 euro; la procedura adottata è una asta pubblica con richiesta di offerta di solo prezzo al massimo ribasso.

Il 29 dicembre 2003 è la data fissata per la consegna delle offerte. Essendo l'affidamento dei lavori collegato con l'affidamento della progettazione esecutiva (cosiddetto APPALTO INTEGRATO) vengono richiesti requisiti specifici per le prestazioni di progettazione, mentre per i lavori vengono richieste due categorie obbligatorie ed indicate cinque categorie scorparabili e subappaltabili.

CATEGORIA	CLASSIFICA	IMPORTO	NOTE
OG3	VIII	€ 24.653.809,92	Prevalente
OS21	VI	€ 8.969.223,23	Non subappaltabile
OS12	III	€ 731.505,80	Subappaltabile
OS6	II	€ 405.390,00	Subappaltabile
OG6	II	€ 382.150,00	Subappaltabile
OS10	I	€ 236.000,00	Subappaltabile
OS34	I	€ 210.144,97	Subappaltabile

Il 31 dicembre 2003 ha luogo la prima seduta pubblica dell'asta nella quale vengono ammesse 5 offerte delle quale quattro valide.

	In aumento	In ribasso
1 FABIANI COSTRUZIONI SPA – MANDATARIA		
V.I.P.P. LAVORI SPA – MANDANDE - DALMINE	3,1000%	
2 GIUDICI SPA – MANDATARIA – COLOSIO SPA		
MILESI SPA - CIVIDINI SPA ED ELSE SPA		
MANDANTI – ROGNO		12,3300%
3 GUERRINO PIVATO SPA - ONÈ DI FONTE TV		13,8660%
4 CAVALLERI OTTAVIO SPA – MANDATARIA RIVOLI SPA		
MANDANTE PROGETTISTI INDIVIDUATI C.LOTTI		
& ASSOCIATI E ENEL HYDRO – DALMINI		17,6630%
5 LOCATELLI GEOM. GABRIELE SPA		
GRUMELLO DEL MONTE		15,3710%

Il 2 febbraio 2004, ha luogo la seconda seduta dell'asta nella quale si prende atto delle giustificazioni e si assegna l'APPALTO INTEGRATO" all'ATI costituita da :Cavallari Ottavio SPA (mandataria) – Rivoli spa (mandante) – C. Lotti & Associati (progettista) – Enel Hydro (progettista).

Nel corso del 2004, dopo l'affidamento dell'appalto il contratto prevedeva la consegna da parte dell'appaltatore del progetto esecutivo dell'opera entro 75 giorni, mentre la durata dei lavori era stabilita in 710 giorni naturali e consecutivi-

I ritardi nella consegna del progetto esecutivo nonché una valutazione di merito negativa degli elaborati predisposti dall'appaltatore, insieme ad altri motivi derivanti dalla esigenza di revisione del progetto, conducono l'Amministrazione a rescindere il contratto.

Il 16 febbraio 2005, il Consiglio comunale dopo diversi mesi di polemiche, approva un ordine del giorno che fissa gli orientamenti per la realizzazione dell'opera:<< *Il consiglio Comunale, premesso che nel merito dell'opera pubblica denominata "Tangenziale Est" il Sindaco si è espresso nella presentazione delle Linee Programmatiche del mandato 2004-2009, ribadendo quanto già affermato ed approvato nella riunione del Consiglio Comunale del 15.11.1004. Posizione che ha consentito di avere la conferma dalla Regione dello stazionamento di 17.250.000,00 euro e di ottenere uno stazionamento della Camera di Commercio di 4.500.000,00 euro. Approva la dichiarazioni del Sindaco: si attuerà il collegamento tra l'Asse interurbano e Borgo Palazzo, come per altro previsto nell'accordo di programma per la realizzazione del nuovo Polo Fieristico; si procederà ad una significativa revisione progettuale dell'opera; previa verifica degli effetti delle opere viarie in via di realizzazione (in particolare la Nembro-Seriate) e la progettazione di soluzioni per il rondò autostradale, si procederà per lotti successivi; si continuerà nell'obiettivo del coinvolgimento di ulteriori istituzioni e partner presenti sul territorio al fine di incrementare l'attuale partecipazione ai costi dell'intera opera per un valore di almeno un terzo dei costi complessivi>>.*

ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE

Nella seduta del 16 febbraio 2005, nella quale il consiglio approvava il citato ordine del giorno che “approvava le dichiarazioni del Sindaco”, lo stesso Sindaco indicava in tre punti gli impegni e gli sviluppi della realizzazione della Tangenziale Est: <<1) la volontà di questa Amministrazione di realizzare immediatamente, dando attuazione all’accordo di programma sulla fiera, il collegamento tra l’asse interurbano e Borgo Palazzo a servizio della fiera; 2) la questione del reperimento di ulteriori risorse finanziarie rispetto a quelle della Regione e della Camera di Commercio; 3) la riprogettazione esecutiva di tutti quanti gli altri lotti, dei lotti successivi al primo. Questo nell’ambito di una definizione complessiva del comparto in relazione al collegamento con la Valle Seriana, alla previsione della penetrazione da est contenuta nel piano territoriale di coordinamento, nell’assetto del casello autostradale e alla Nembro-Seriate>>.

Pur nella impossibilità di prevedere puntualmente tempi e modalità di attuazione di questi impegni, appare comunque sufficientemente attendibile la previsione a breve: dell’affidamento di uno stralcio del primo lotto per la realizzazione del collegamento con la fiera (dunque uno stralcio dello stesso stralcio per il quale è stato rescisso il contratto). Nella stessa dichiarazione del Sindaco pare anche sia contenuta una scelta di carattere procedurale con la esclusione del cosiddetto appalto integrato, nel punto in cui indica la riprogettazione “esecutiva” di altri lotti.

Dalle dichiarazioni e dalle discussioni che si sono succedute è ipotizzabile una revisione del progetto con una maggiore attenzione al collegamento con la Valle Seriana ed una maggiore attenzione e coinvolgimento dei comuni limitrofi.

Appare dunque di importanza fondamentale ai fini della tempistica il coordinamento fra Comune e Provincia che, al mese di settembre 2005 pare si sia già concretizzato con la definizione di una prima ipotesi di piano a scala urbanistica di massima.

IL NUOVO OSPEDALE DI BERGAMO

L'opera riguarda la "realizzazione del nuovo ospedale, completo di opere edili, impiantistiche e varie; sono comprese attività di manutenzione e attività di conduzione di impianti relative all'opera da realizzare per una durata di dieci anni". La nuova struttura sarà realizzata nel comune di Bergamo nell'area ricompresa tra via M.L. King e la circonvallazione Leuceriano.

BREVE CRONISTORIA

Nell'ottobre 2003 viene presentato ufficialmente il progetto che prevede oltre 900 posti letto, 230 ambulatori e 30 fra sale operatorie e per il day surgery. All'atto della presentazione si prevedeva il seguente timing:

- l'approvazione del progetto esecutivo entro il dicembre 2003;
- l'indizione della gara nel febbraio 2004;
- l'aggiudicazione e inizio dei lavori nell'ottobre 2004;
- la fine dei lavori nel febbraio 2008.

In data 14 luglio 2004 è stato emanato il bando di gara con la specificazione puntuale dei seguenti importi:

- a) importo complessivo dei lavori di realizzazione dell'opera: € 208.814.087,00, di cui: € 203.175.841,92 per lavori soggetti a ribasso d'asta € 5.638.245,08 per oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza, non soggetti a ribasso d'asta
- b) importo complessivo delle attività di manutenzione e delle attività di conduzione di impianti per la durata complessiva di dieci anni: € 34.304.400,00
- c) importo complessivo dell'appalto (somma tra importo complessivo dei lavori di realizzazione dell'opera e importo complessivo delle attività di manutenzione e delle attività di conduzione di impianti): € 243.118.487,00
- d) importo complessivo dell'appalto al netto degli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza (somma tra l'importo per lavori di realizzazione dell'opera e l'importo per attività di manutenzione e per attività di conduzione di impianti): € 237.480.241,92. A tale importo di € 237.480.241,92 si applicherà il ribasso offerto.
- e) lavorazioni di cui si compone l'intervento:

Lavorazione	Categoria D.P.R. 34/2000	Importo lavori (euro)	Importo manutenzione (euro)	Importo totale (euro)	%
EDIFICI CIVILI E INDUSTRIALI	OG 1	86.263.510,69	6.288.177,80	92.551.688,49	38,97
STRADE	OG 3	2.445.736,19	1.214.373,00	3.660.109,19	1,54
IMPIANTI TECNOLOGICI	OG 11	64.586.170,71	22.875.488,49	87.461.659,20	36,83
STRUTTURE PREFABBRICATE IN C.A.	OS 13	7.524.310,21	207.412,40	7.731.722,61	3,26
COMPONENTI STRUTTURALI IN ACCIAIO E METALLO	OS 18	29.889.565,65	592.811,70	30.482.377,35	12,84
OPERE STRUTTURALI SPECIALI	OS 21	4.121.804,08	-	4.121.804,08	1,74
VERDE E ARREDO URBANO	OS 24	2.045.519,43	1.695.425,21	3.740.944,64	1,58
COPERTURE SPECIALI	OS 33	6.299.224,96	1.430.711,40	7.729.936,36	3,25

Il giorno 14 settembre 2004 ha luogo la prima seduta pubblica per l'apertura delle offerte; in tale occasione non viene ammessa l'offerta presentata dall'ATI costituita dalle imprese DEC SpA (mandataria), Termigas Bergamo SpA (mandante), Busi Impianti SpA (mandante), S.A.C.A.I.M. SpA (mandante) in quanto la Commissione di Gara rileva che le schede di giustificazione delle voci di prezzo più significative erano fascicolate in 6 volumi e che il primo di questi "contraddistinto dalla dicitura Opere edili Volume 1/2 raccoglie le schede numerate da 1 a 129: nessuna di tali schede, seppure compilata, risulta debitamente sottoscritta, come espressamente richiesto, a pena di esclusione, dal disciplinare di gara". In particolare, la Commissione richiamava la clausola inserita a pag. 8 del disciplinare di gara secondo la quale "ogni scheda del documento "Giustificazioni relative alle voci di prezzo più significative" dovrà, a pena di esclusione, essere sottoscritta dal legale rappresentante del concorrente o da suo procuratore".

Il 26 ottobre 2004 il Tar della Lombardia – sezione di Brescia – annulla il provvedimento di esclusione adottato dalla Commissione di gara in data 5/10/04 e riammette la DEC SpA, alla procedura di gara.

Il 10 marzo 2005 i lavori vengono aggiudicati con un ribasso del 23,21% sull'importo a base di gara. Il raggruppamento aggiudicatario dei lavori è costituito da quattro imprese fra le quali anche una impresa bergamasca, la TERMIGAS:

**COMPOSIZIONE ATI, CATEGORIE E CLASSIFICHE SOA
POSSEDUTE DALLE SINGOLE IMPRESE**

Impresa	Categoria	Classifica
DEC SpA (mandataria) – con sede a Bari	OG1	VIII
via G. Devitofrancesco, 31/c	OG3	VIII
Capitale sociale:	OG11	VIII
deliberato € 23.496.200,00	OS1	III
sottoscritto € 23.496.200,00	OS4	II
versato € 10.663.660,00	OS6	III
Soci:	OS7	III
- DG Costruzioni srl (78,02% quote)	OS13	VI
- Immobiliare Brindisi Avion srl (14,65% quote)	OS21	IV
- Dafne Domus srl (5,24% quote)		
- Immobiliare Brindisi 2000 srl (2,09% quote)		
TERMIGAS BERGAMO SpA	OG1	IV
Via Buratti 21 - Bergamo	OG11	VI
	OS3	V
	OS28	VI
	OS30	V
BUSI IMPIANTI SpA	OG1	VI
Via del Tappezziere 4 - Bologna	OG10	VI
	OG11	VIII
	OG9	IV
	OS19	V
	OS27	V
	OS28	VIII
	OS3	V
	OS30	VIII
	OS5	IV
	OS9	III
S.A.C.A.I.M. Società per Azioni Cementi Armati ing. Mantelli	OG1	VIII
Via Augusto Righi 6 – Marghera (VE)	OG2	VIII
	OG3	VIII
	OG4	III
	OG6	VIII
	OG7	VIII
	OG8	V
	OG11	V
	OG12	IV
	OS1	IV
	OS2	IV
	OS3	II
	OS6	II
	OS12	I
	OS18	V
	OS19	III
	OS21	III
	OS25	II
	OS26	II
	OS28	III
	OS30	IV

Il **26 luglio 2005** è avvenuta la posa della prima pietra che ha sancito l'apertura del cantiere. La durata dei lavori è prevista in 1095 giorni e la durata del servizio di conduzione e manutenzione impianti in 10 anni a partire dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio.

ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE

Una prima considerazione critica può essere rivolta alla procedura scelta per l'aggiudicazione. Occorre infatti evidenziare che il committente ha scelto, giustamente, la strada di un appalto misto nel quale l'oggetto dell'affidamento era relativo ai "lavori", ma anche ai "servizi" di manutenzione e gestione degli impianti per una durata di 10 anni.

L'osservazione critica si riferisce alla scelta del metodo di aggiudicazione: il massimo ribasso con offerta di solo prezzo. L'oggetto di gara infatti si sarebbe prestato alla richiesta di una offerta contenente anche elementi di carattere qualitativo con la scelta della "offerta economicamente più vantaggiosa".

La eventuale proposizione, infatti, da parte degli offerenti di soluzioni tecniche e/o tecnologiche (integrazioni e/o varianti) era infatti coerente con la previsione dell'affidamento della gestione e manutenzione decennale, anzi questa poteva essere più responsabilizzante se fosse scaturita da una specifica offerta dell'offerente, soprattutto se migliorativa di quella ipotizzata nel progetto posto in gara.

Ovviamente tale scelta avrebbe comportato dei tempi maggiori (probabilmente sarebbe stata una licitazione privata) rispetto a quelli dell'asta pubblica con offerta di solo prezzo adottata.

È altrettanto evidente, ma questo solo con il senno del poi, che i tempi sarebbero stati inferiori rispetto a quelli effettivamente registrati a causa dei ritardi determinati dai ricorsi e dalle decisioni del TAR.

Sulle prospettive relative alla gestione del cantiere è da evidenziare positivamente la disponibilità e l'impegno dell'Azienda Ospedaliera ad un effettivo controllo in tema di sicurezza e diritti dei lavoratori nella gestione del cantiere.

L'Azienda infatti già il 9 luglio 2004 ha firmato un Protocollo d'Intesa con le organizzazioni sindacali di settore (Filca, Fillea, Feneal) e confederali (Cisl, Cgil, Uil) della provincia di Bergamo, con il quale fra l'altro si conviene che:

- la trasparenza e la regolarità della manodopera e delle imprese sono condizioni essenziali per la qualità del lavoro e dell'opera stessa oltre che garanzia per i lavoratori, le imprese e la committenza;
- è essenziale ottenere da parte dei subappaltatori, o delle imprese i cui dipendenti operano nell'area del cantiere, il massimo rispetto delle norme di legge e di quelle stabilite dai CCNL e CCPL a beneficio di tutti i lavoratori impegnati nell'opera. Pertanto è indispensabile che la direzione di cantiere verifichi prima di avvallare ogni pagamento pattuito il DURC e se ancora non definito i certificati liberatori, compresa la relativa congruità, rilasciati dagli Enti previdenziali, assistenziali e dalla Cassa Edile o Edilcassa di Bergamo;
- la costruzione dell'opera deve avvenire nel rispetto delle norme sulla sicurezza e nella predisposizione di tutte le misure indicate nel Piano della sicurezza, nonché nelle norme di igiene per i lavoratori.

- Anche i subappaltatori o i titolari di contratti di sub-affidamento aventi dipendenti presente nel cantiere, devono predisporre, qualora fossero necessari, gli alloggiamenti per i lavoratori trasfertisti e/o non residenti, in misura sufficiente, areati e riscaldati e in misura adeguata per il numero di lavoratori interessati;
- È ritenuta fondamentale l'applicazione di tutte le norme contenute nei decreti legislativi 626/1994 e 494/1996. In tal senso l'aggiudicatario dovrà essere impegnato in un programma di formazione e informazione dei lavoratori come stabilito nel piano di sicurezza ed ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 626/94:
- È istituito un sistema di relazioni per la verifica delle situazioni inerenti la sicurezza, igiene e ambiente di lavoro;
- La stazione appaltante consegnerà alle OO.SS. Territoriali e di cantiere un quadro riepilogativo di tutta la forza lavoro presente nei siti lavorativi, suddiviso per impresa appaltatrice ed altre imprese operanti in qualsivoglia forma di sub-affidamento.

Il protocollo d'intesa pone certamente le basi per una conduzione trasparente di un cantiere di particolare importanza e che vedrà la presenza di un consistente numero di imprese subcontraenti oltre a quelle costituenti l'ATI aggiudicataria.

In tal senso sarebbe particolarmente significativo, ai fini del sistema informativo ipotizzato dal protocollo, dare piena attuazione ad una norma fortemente disattesa dagli "appaltatori", ma, quasi sempre, ignorata anche dalle stazioni appaltanti. Ci riferiamo al comma 12 dell'art.18 della legge 55/90, che sancisce l'obbligo per l'appaltatore: "di comunicare alla stazione appaltante, per tutti i sub-contratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati".

Si tratta infatti di una norma semplice e che l'appaltatore può soddisfare con un minimo di impegno.

Tale informazione risulta di importanza fondamentale per una gestione consapevole e trasparente delle attività e per fare in modo che il controllo della regolarità non sia solo una petizione di principio.

CODICE

APPALTO

APPALTATORE

In data

ha affidato il seguente subcontratto

oggetto:

Importo

durata prevista

Nome subcontraente

C.F.:

indirizzo

L'OSPEDALE DI PIARIO – CLUSONE

Il progetto prevede l'accorpamento degli ospedali di Piario e Clusone nel nuovo ospedale per pazienti acuti di Piario. La nuova struttura sta sorgendo nell'area dell'ex ospedale di Groppino ed una volta pronta offrirà alla popolazione 132 posti letto. A lavori conclusi il pronto soccorso sarà nel piano rialzato unitamente alle sale operatorie. Al primo piano ci saranno i reparti di chirurgia e di ortopedia. Al secondo piano troveranno posto l'ostetricia e la ginecologia con le sale parto e il day hospital pediatrico. Sarà il terzo piano ad ospitare la medicina. Verrà anche realizzata la piazzola per gli elicotteri.

Il cantiere è stato aperto nel luglio del 2002 ed avrebbe dovuto essere terminato nel luglio 2005.

BREVE CRONISTORIA

Il 14 dicembre 2000 viene presentato dai progettisti, dal Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera e dal Sindaco di Piario, il progetto definitivo agli amministratori dell'Alta Valle Seriana e della Valle di Scalve presso la Comunità montana a Clusone. Si ipotizza l'apertura del nuovo ospedale entro il 2004.

Il 10 aprile 2002 l'Azienda Ospedaliera Bolognini Seriate approva la delibera, immediatamente esecutiva, per la indizione della gara per l'affidamento dei lavori di realizzazione. I termini fissati per la gara sono i seguenti:

sistema di gara: pubblico incanto

criterio di aggiudicazione: offerte di solo prezzo al massimo ribasso

importo a base d'asta: ? 13.942.270,45 oltre IVA al 10%

termine di presentazione delle offerte: ore 12 del 3.06.2002.

Il 5 giugno 2002, ha luogo la prima seduta dell'asta pubblica nella quale si registra la presenza di sette offerte con relativi ribassi.

Secondo quanto previsto dalla normativa in materia (art. 21, legge 109/94) la soglia di anomalia calcolata in una percentuale pari al 15,515% determina la definizione di offerte anomale, quelle presentate da: ATI – COGI Spa / Satrel Spa (21,526%) e ATI – Garboli – altri (16,00%).

Concorrenti	Ribasso
Impresa DEC Spa	- 13,53%
A.T.I.: COGI Spa/Satrel Spa	- 21,256%
A.T.I.: Sitem imp. Spa/Politermica Spa	- 13,374%
A.T.I.: Garboli-Conicos/P.S.C. Srl	- 16,00%
A.T.I.: Brancaccio Spa / Socim Spa	- 15,03%
A.T.I.: Fiabiani Spa / Gemmo impianti spa	- 14,02%
A.T.I.: Locatelli Spa / Sieg Spa / Hidroberg	- 1,690%

Il 3 luglio 2002 si tiene la seconda seduta della commissione di gara nella quale si rende noto che il Responsabile del procedimento ha comunicato l'esito della verifica effettuata sull'offerta "anomala" (in quanto il ribasso di -21,526% è superiore alla soglia determinata in 15,515), presentata dalla miglior offerente ATI costituita da CO.GI. Spa di

Firenze e Satrel Spa di Prato e contestualmente, ha trasmesso il relativo verbale. La commissione prende atto e aggiudica in via provvisoria, fatti salvi gli accertamenti di Legge, l'appalto alla miglior offerente che risulta essere:

Ditta Aggiudicataria	Importo di aggiudicazione
A.T.I.: COGI Spa di Firenze (mandataria) Satrel Spa di Prato (mandante)	€ 11.025.521,79, oltre IVA al 10% (di cui ? 220.268,87, oltre IVA al 10% per oneri della sicurezza)

Il 31 luglio 2002 viene celebrata la posa della prima pietra. Nella gestione dei cantieri si manifestano diversi problemi di affidabilità dell'appaltatore anche in relazione a questioni di regolarità e trattamento dei lavoratori. Si registrano proroghe e fermi e comunque un rallentamento complessivo delle attività.

Nel dicembre 2004, a causa delle difficoltà della impresa mandataria, il cantiere di fatto si ferma.

L'11 febbraio 2005 il direttore generale dell'Azienda Ospedaliera incontra i sindaci componenti della commissione di controllo comunicando l'impegno alla riapertura del cantiere "nel giro di 15 giorni".

Nel mese di marzo 2005, l'amministrazione comunale di Piario approva una delibera che denuncia la grave situazione determinatasi ed il blocco dei lavori. Con la delibera si denunciava in particolare "che l'ultimo fermo dei lavori si protrae da circa la metà di gennaio 2005 e che pertanto la situazione dei tempi di realizzazione del cantiere è ritenuta di estrema gravità".

Il 13 aprile 2005 il Tribunale di Firenze dichiara il fallimento della Impresa C.O.G.I. Spa. mettendo di fatto nelle condizioni l'Azienda Ospedaliera di fronte alle alternative possibili per il proseguo dei lavori.

Il 5 maggio 2005 viene formalizzato il subentro della impresa mandante SATREL Spa; i lavori riprendono inizialmente solo in parte a causa del contenzioso con l'impresa fallita sulla disponibilità ed il trasferimento dei mezzi tecnici e materiali.

ASPETTI CRITICI E PROSPETTIVE

Le vicende dell'ospedale vanno al di là delle responsabilità del committente ed offrono l'opportunità per una riflessione sul sistema normativo.

Occorre comunque rilevare che la scelta del committente di operare attraverso l'"asta pubblica" e l'"offerta di solo prezzo" al "massimo ribasso" ha sicuramente accentuato i limiti del sistema normativo riducendo i margini di discrezionalità (di scelta consapevole e responsabile). Nel caso, vi erano margini per la scelta della procedura di "licitazione privata" e richiesta di offerta con il sistema dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", che sarebbe stata probabilmente più opportuna.

Anche se con margini ristretti, stante l'attuale sistema di qualificazione delle imprese fondato sulle SOA, la licitazione e la richiesta di offerta non di solo prezzo avrebbe consentito di verificare con più elementi la affidabilità delle imprese.

L'affidamento infatti dell'appalto con un ribasso di oltre il 20% non poteva non porre un'ipoteca quanto meno sulla corretta esecuzione, come puntualmente si è verificato

anche prima del fallimento dell'impresa mandataria.

L'offerta di solo prezzo presuppone e dà per scontata la partecipazione di imprese "qualificate" e dunque per definizione affidabili. A garantire tale affidabilità dovrebbe essere il sistema di qualificazione fondato sulle SOA. È noto come tale sistema stia manifestando tutti i suoi limiti. La colpa ovviamente non può essere attribuita ai committenti, ma è bene che questi comunque ne siano consapevoli. Molto spesso infatti non lo sono e, purtroppo, quasi sempre preferiscono ignorarlo.

Proprio nel caso specifico infatti entrambe le imprese dell'ATI vincitrice sono state attestate da una SOA che il 15 di settembre 2005 è stata sospesa (PRIMO ED UNICO CASO) dall'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici.

Al momento della pubblicazione della gara la scelta dell'ATI era per le due imprese una scelta obbligata. Il bando infatti richiedeva il possesso obbligatorio della attestazione SOA per due categorie: la OG1 con classifica VII e la OG11 con classifica V.

La COGI era attestata per la classifica VIII nella categoria OG1 (possedeva solo la classifica IV per la OG11). La SATREL era attestata per la classifica VI per la categoria OG11 (non possedeva alcuna attestazione per la OG1). Stante queste attestazioni il fallimento della COGI avrebbe dovuto comportare la rescissione del contratto ed il subentro della impresa con la migliore seconda offerta in fase di gara. La scelta della Azienda Ospedaliera infatti, di riaffidare il contratto alla SATREL, non sarebbe stata possibile se le attestazioni della stessa impresa fossero rimaste invariate. Nel frattempo invece la SOA attestante (oggi sospesa dall'Autorità) aveva attestato il possesso della OG1, rendendo legittima e quasi obbligata la scelta della Azienda Ospedaliera.

Attestazioni SATREL Categoria	Classifiche per data di emissione		
	22.06.2001	30.07.2002	08.08.2005
OG1	=	V	VI
OG10	V	VI	VIII
OG11	VI	VIII	VIII
OS3	III	III	III
OS19	V	V	III
OS29	V	V	III
OS30	V	V	VIII
Valore convenzionale	32.020.327	52.678.603	75.402.705

Il riaffidamento con il subentro della SATREL pur consentendo l'auspicato e sollecitato riavvio dei lavori richiederà comunque un lavoro attento ed impegnativo del RUP e della D.L. Il contenzioso infatti con l'impresa fallita avrà inevitabilmente delle code, mentre la affidabilità della subentrante sarà da monitorare stante la facilità con la quale operava, secondo l'Autorità, la SOA attestante.