



# Metropolitana leggera di Cagliari



CONSIDERAZIONI DELLO STAFF DI MONITORAGGIO  
SUI RITARDI ACCUMULATI

Monitorappalti

# Metropolitana leggera di Cagliari

Linea 3 - Collegamento Repubblica/Stazione RFI

---

Monitoraggio indipendente  
**Transparency International Italia**

nell'ambito del progetto  
*Integrity Pacts: Civil Control Mechanisms for Safeguarding EU Funds*

Finanziato da:



Il presente progetto è finanziato con il sostegno della Commissione Europea.  
L'autore è il solo responsabile di questa pubblicazione e la Commissione declina  
ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni contenute.



---

<b>1. PREMESSE</b>	Pag.4
<b>2. STATO DELL'ARTE, CRITICITÀ E SUGGERIMENTI</b>	Pag.5
<b>3. RAGIONI (E LIMITI) DELL'APPROFONDIMENTO</b>	Pag.6
<b>4. ENTITÀ DEL RITARDO MONITORATO</b>	Pag.8
4.1. Ritardo accumulato nella fase di «valutazione delle offerte»	Pag.9
4.2. Ritardo accumulato nella fase di «verifica del progetto definitivo»	Pag.10
4.3. Ritardo nella fase di «analisi delle prescrizioni per l'avvio della progettazione»	Pag.10

# PREMESSE

---

La particolarità del Patto di Integrità in corso di applicazione da parte dell'Azienda Regionale per i Trasporti della Regione Sardegna (ARST S.p.a.) riguarda la presenza, tra i firmatari del Patto, di un **Ente di monitoraggio** (Transparency International Italia), al quale spetta osservare le attività messe in atto da ARST e dagli operatori economici partecipanti e aggiudicatari nello svolgimento di tutte le fasi della contrattazione (analisi dei bisogni e progettazione; *pre gara*; *gara*; *post gara*; esecuzione).

La presenza dell'Ente di monitoraggio richiede alle parti maggior **attenzione nel rispetto delle normative**, delle procedure, degli elementi che possono **garantire qualità ed efficienza** (specie economica e temporale) nella realizzazione delle attività progettuali. Inoltre, l'Ente di monitoraggio può suggerire soluzioni rispondenti a buone prassi e/o a canoni di trasparenza, imparzialità ed efficacia.



# STATO DELL'ARTE, CRITICITÀ, SUGGERIMENTI



La procedura inerente la realizzazione delle opere e degli interventi del secondo lotto della metropolitana leggera di Cagliari (Linea 3) fa riferimento ad un «appalto integrato», disciplinato *ratione temporis* dal D.lgs. 163/2006 (cd. 'vecchio' Codice degli appalti pubblici), e vede impegnata ARST in qualità di amministrazione aggiudicatrice

Le fasi salienti della procedura sono riportate nell'infografica realizzata da ARST, utilizzata anche nell'ambito dell'attività divulgativa e di sensibilizzazione promossa dall'Azienda. Al riguardo, va ricordato che le **attività di coinvolgimento e partecipazione civica** sui risultati del monitoraggio costituiscono **obiettivi pregnanti e innovativi** del Patto di Integrità.



ARST SPA: GOVERNANCE E ATTEVITA'  
MILANO, 26 MARZO 2019

9

Nei **cinque dossier** predisposti da Transparency e pubblicati sul sito [monitorappalti.it](http://monitorappalti.it) sono riportate le **osservazioni**, i **commenti** e i **suggerimenti emersi nel corso del monitoraggio**.

Nel rinviare per eventuali approfondimenti alla lettura dei dossier, di seguito si vuole portare l'attenzione sull'aspetto più critico finora rilevato: il **divario tra le tempistiche programmate e quelle effettive**, rispetto al quale si denota uno **scarto negativo** (nel senso di giorni di ritardo accumulati) di **oltre 700 giorni**, ai quali si sommerà l'ulteriore maggior tempo necessario per la progettazione esecutiva delle opere nuove o in variante richieste a conclusione della Conferenza di servizi decisoria.



**RITARDO ACCUMULATO SUL CRONOPROGRAMMA > DI 700 GIORNI**

# RAGIONI (E LIMITI) DELL'APPROFONDIMENTO

---

Con riferimento al dato del ritardo, va precisato che l'Ente di monitoraggio **non ha conoscenze né competenze specifiche per segnalare cause e responsabilità**, fatta salva l'ipotesi di ritardi derivanti da violazioni di impegni assunti con il Patto di integrità (circostanza per ora non verificatasi). Per altro, nel perseguire le finalità del Patto, specie in tema di

- sensibilizzazione alla cultura della legalità mediante la condivisione di criteri di comportamento orientati all'integrità, alla responsabilità e alla trasparenza reciproca,
- rafforzamento delle forme di *civic engagement* e, più in generale, della consapevolezza del ruolo della società civile destinataria di nuovi strumenti di rendicontazione, trasparenza e comunicazione,

l'Ente di monitoraggio ha ritenuto opportuno approfondire **le dinamiche del ritardo, la cui entità sembra superare fisiologici margini di scarto**.

La programmazione di un intervento complesso come quello del secondo lotto della metropolitana leggera di Cagliari (Linea 3) può comportare ritardi sul cronoprogramma (nonché modifiche degli impegni economici), ma tali variazioni **non dovrebbero discostarsi da limiti di ragionevolezza e necessità di buon funzionamento**.

È **difficile stabilire quali siano margini di scarto «fisiologici e ragionevoli»**, specie nel caso dell'appalto integrato, quando l'impresa realizza sia la progettazione che le opere. Al riguardo, le rilevazioni operate dall'ANAC ([Fonte: documento ANAC dell'aprile 2019](#)) dimostrano che il ricorso a questa procedura **non è in grado di incidere sulla qualità della progettazione e dei lavori**, per contro evidenzia dei limiti, sia per i costi elevati di partecipazione per gli operatori, sia per la mancata riduzione delle varianti in corso d'opera.

Vero è che i dati relativi all'andamento del mercato dei contratti pubblici possono offrire **utili parametri di riferimento** per capire quali siano i tempi delle procedure di aggiudicazione e l'entità delle varianti. Ne riportiamo alcuni tra quelli più recenti e significativi.

- Nel caso di appalti pubblici sopra soglia, aggiudicati con procedure aperte pubblicate nella G.U.U.E., l'Italia registra tempi medi intercorrenti tra il termine per la ricezione delle offerte e la data di aggiudicazione tra i **più lunghi rispetto agli Stati membri dell'UE** (210 gg. nel 2015, 193 gg. nel 2016, 186 gg. nel 2017, 195 gg. nel 2018), meglio solo della Grecia e della Slovacchia. Nella maggior parte degli Stati membri, i tempi medi sono **al di sotto dei 100 gg.** ([Fonte: Single Market Scoreboard - Public Procurement, del 4 luglio 2019](#)).
- In Italia, su 186 appalti pubblici di importo superiore a 1 milione di euro, l'ANAC ha riscontrato che in numerosi casi le varianti hanno assorbito il ribasso di aggiudicazione, in tutto o in parte. In particolare, 119 appalti (64% degli appalti monitorati) evidenziano varianti la cui percentuale sull'importo contrattuale si colloca tra il 50% ed il 150% del ribasso di aggiudicazione. In tal senso, i dati sembrerebbero avvalorare il sospetto che per il tramite delle varianti le imprese cerchino di recuperare il ribasso offerto in gara. ([Fonte: ANAC, comunicato del Presidente del primo marzo 2018, Aggiornamento sulle valutazioni delle varianti in corso d'opera trasmesse dalle Stazioni Appaltanti](#)).
- In occasione della [presentazione il 6 giugno 2019 della Relazione annuale dell'ANAC al Par-](#)



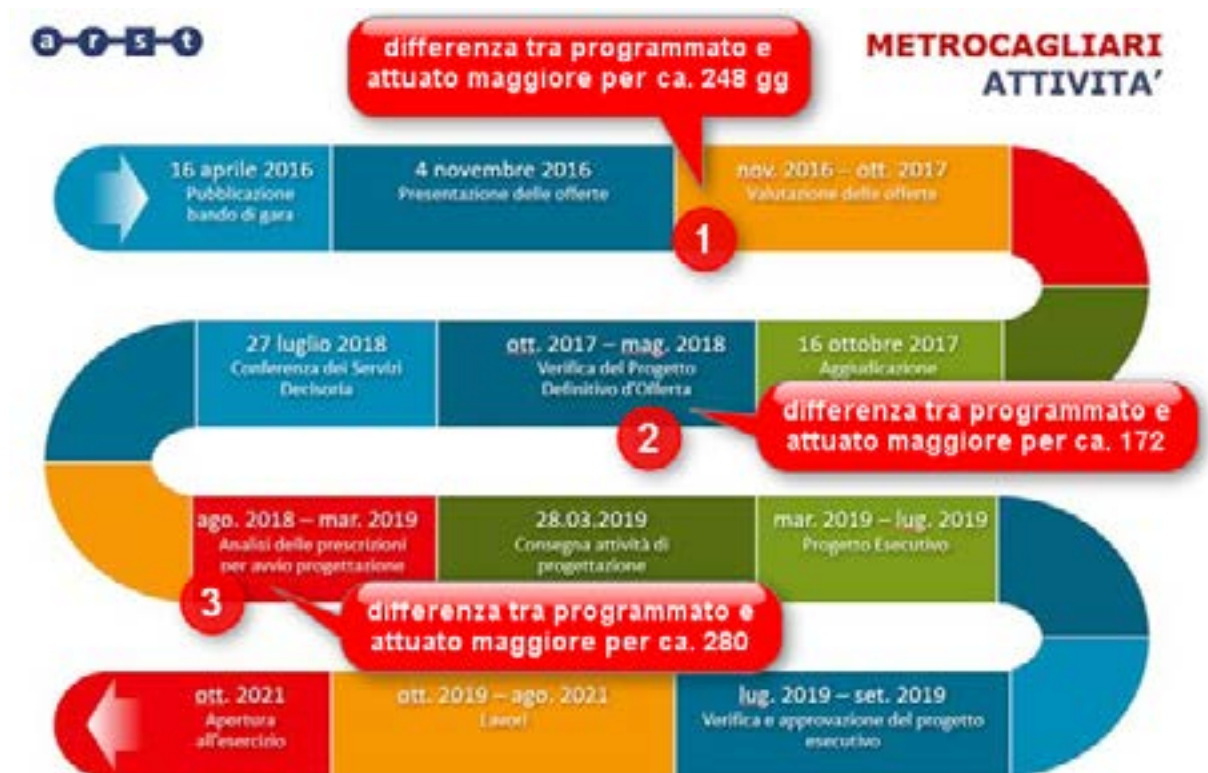


[lamento](#), il Presidente dell’Autorità ha segnalato tra le criticità del settore il fenomeno **dei ribassi anomali in fase di gara, poi recuperati con il meccanismo delle varianti in fase di esecuzione**. La questione è nota: l’Autorità l’aveva segnalata anche in altre occasioni (Relazione annuale del 2010), evidenziando non solo la scarsa capacità e incisività nella gestione e verifica dell’esecuzione del contratto da parte del contraente pubblico ma anche la “scarsa qualificazione degli operatori economici” con conseguenti inefficienze nell’esecuzione dei contratti. Dal documento emergeva che “il più delle volte le inefficienze e le diseconomicità sono provocate dall’incapacità degli operatori economici di far fronte agli eccessivi ribassi che hanno presentato in sede di gara, al solo fine di aggiudicarsi il contratto; in tal senso, le offerte, non garantendo un’effettiva remuneratività all’offerente, determinano l’esigenza dell’operatore medesimo di integrare comportamenti opportunistici per rientrare nei propri profitti di impresa”.



# ENTITÀ DEL RITARDO MONITORATO

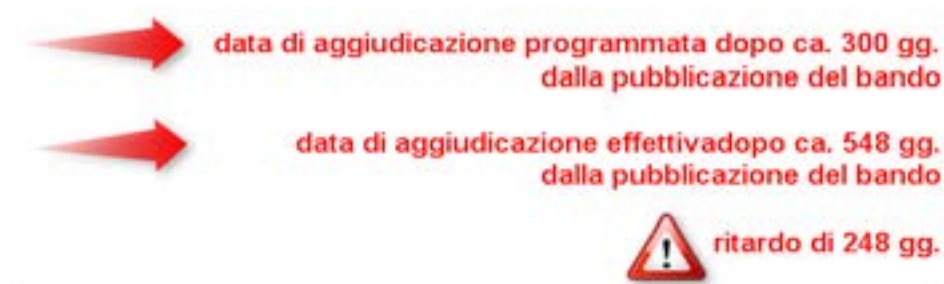
Nella procedura monitorata, i principali rallentamenti riscontrati sono riconducibili a tre fasi della procedura, così articolate:







## 4.1 RITARDO ACCUMULATO NELLA FASE DI «VALUTAZIONE DELLE OFFERTE»



Va ricordato che:

- il termine per il ricevimento delle offerte (inizialmente di 39 gg.) è stato prorogato di 21 gg.;
- l'attività della Commissione di gara (formata da componenti interi ad ARST) è stata particolarmente complessa a causa delle offerte pervenute (cinque, rispetto alle due ipotizzate in fase di programmazione) e, più in generale, per il numero, la varietà, la tecnicità dei criteri impiegati per la valutazione (sono stati esaminati 1561 elaborati). Tale circostanza, già rilevata dall'Ente di monitoraggio nei dossier presentati, avrebbe potuto suggerire ad ARST **maggiore attenzione nella programmazione dei tempi relativi a questa fase della procedura**. Al riguardo, è significativo non tanto il numero complessivo delle sedute della Commissione di gara, quanto la **cadenza delle stesse, spesso distanziate di settimane, circostanza che, seppur necessitata, non ha giovato alla rapidità dei lavori**. Va evidenziato, infine, che la procedura non rientra - per tipologia, complessità e valori - tra quelle normalmente svolte dall'Azienda, elemento anch'esso che avrebbe potuto suggerire maggiore prudenza in fase di programmazione.

### **Nello specifico, ARST dettaglia come segue il tempo impiegato:**

*Il tempo espresso in ore/uomo è stato a consuntivo di 750 ore/uomo [48 sedute di Commissione per un totale di 250 ore per 3 Commissari], rispetto alle 210 ore/uomo ipotizzate [54 giorni n.c. con 3 giorni /settimana di impegno di 3 ore ciascuno, per 3 Commissari].*

*In merito si precisa che sono stati esaminati 1.561 elaborati.*



## 4.2 RITARDO NELLA FASE DI «VERIFICA DEL PROGETTO DEFINITIVO» (parte 2 figura)



Nel corso della verifica sono stati evidenziati 260 rilievi che hanno determinato la necessità di revisionare i relativi elaborati con un impegno di oltre 300 ore/uomo. Molte rettifiche hanno richiesto il coinvolgimento di altri enti con la necessaria azione di coordinamento e tempi non brevi. A quanto sopra, si aggiunge che la sola rimessa a punto degli elaborati grafici ha richiesto un tempo di oltre tre mesi.

## 4.3 RITARDO NELLA FASE DI «ANALISI DELLE PRESCRIZIONI PER L'AVVIO DELLA PROGETTAZIONE» (parte 3 figura)



La conferenza dei servizi decisoria avviata il 27 luglio 2018 si è chiusa ad ottobre 2018 con una durata di oltre 60 gg. rispetto al previsto. Successivamente, da ottobre 2018 a marzo 2019, ovvero **per oltre sei mesi, si sono organizzate più riunioni con gli enti coinvolti nel progetto**, per la definizione di soluzioni di comune interesse. Altrettanto determinanti nell'accumulo del ritardo (**percentualmente quello più significativo e fuori scala**) sono state le **richieste di attività aggiuntive espresse da alcune amministrazioni**, con necessità dunque **dell'elaborazione delle relative specifiche tecniche e l'impiego di maggior tempo**. Ad esempio, il Servizio Mobilità Infrastrutture Viarie e Reti del Comune di Cagliari ha espresso parere favorevole nell'ambito della conferenza di servizi, salvo formulare prescrizioni circa: il rifacimento del tappeto d'usura e della segnaletica verticale e orizzontale, la realizzazione di una rotatoria, del prolungamento della linea, di reti di smaltimento acque meteoriche, di dismissioni

degli impianti dei filobus, di ricollocazione della fermata capolinea.

In generale, in queste due fasi, l'attività dell'Azienda è stata caratterizzata da numerosi incontri con altre amministrazioni e/o dal rilascio di loro pareri/decisioni, necessari per le numerose interferenze, la natura e la collocazione dei lavori. Sul punto, osserviamo che l'Azienda ha **interpretato forse in maniera ottimistica** - in fase di programmazione - la **collaborazione con le organizzazioni coinvolte**, mentre avrebbe potuto **prevedere margini di ritardo**, eventualmente quantificandoli in modo forfettario o sulla base di esperienze pregresse. Per altro, non può sottacersi una **sostanziale mancanza di buona volontà di coordinamento** da parte delle organizzazioni coinvolte, sussistendo la quale si sarebbero forse rilevati ritardi di minor entità.

Non può sottacersi, infine, l'impatto che le richieste di modifiche e nuove opere **comportano in termini di:**

- **maggior tempo**, necessario per il completamento della progettazione esecutiva, l'indizione di una nuova Conferenza di Servizi, eventuali verifiche e procedure di validazione;
- **maggiori impegni economici**, la cui contabilizzazione - stimata provvisoriamente e per difetto in oltre 3 milioni di euro - sarà quantificabile solo al completamento della progettazione esecutiva.





ANALISI DEI BISOGNI E PROGETTAZIONE



**Transparency International Italia**

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

info@transparency.it

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

[monitorappalti.it](http://monitorappalti.it)

