

Patto di Integrità

MADONIE RESILIENTI
LABORATORIO DI FUTURO



Report di monitoraggio
Procedura di gara: Settore Energia

30 DICEMBRE 2020

Funded by the



Report di monitoraggio

Procedura di gara: Settore Energia

Indice

1. Il settore Energia in “Madonie resilienti: laboratorio di futuro”.....	3
2. AIMA 17 - Realizzazione di interventi di efficientamento energetico in edifici pubblici ed impianti di illuminazione pubblica.....	6
3. AIMA 18 - Intervento coordinato di efficientamento energetico del complesso Ospedale/impianti sportivi di Petralia Sottana.....	11
4. AIMA 19 - Realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola di filiera corta.....	12
5. Cosa emerge dall’attività di monitoraggio	15
6. Conclusioni	25

Questo report è l’aggiornamento del Report pubblicato il 10 ottobre 2019.
Tale aggiornamento è integrale e sostituisce il report precedente.

TESTI A CURA DI:

Cristina Massarente e Marco Sorrentino

Report realizzato nell’ambito del progetto pilota finanziato dalla Commissione europea
“**Integrity Pacts: Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds**”

© Amapola - È autorizzata la riproduzione parziale citando la fonte.

1. Il settore Energia in “Madonie resilienti: laboratorio di futuro”

La Strategia d’Area “Madonie Resilienti – laboratorio di futuro” si articola in 23 interventi, tre dei quali fanno capo all’ambito di sviluppo “Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile” (Tabella 1) detto anche, per brevità, ambito “Energia”. Di questi l’Unione dei Comuni Madonie è stazione appaltante.

Tabella 1 Quadro di sintesi degli interventi dell’ambito Energia con ammontare del finanziamento da fondi strutturali FESR

n	Ambito di sviluppo	Tipologie di progetto	Finanziamento FESR monitorato
17 A 17 B	Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile	Realizzazione di interventi di efficientamento energetico in edifici pubblici ed impianti di illuminazione pubblica	€ 6.451.450,00 17 A - € 2.108.000 - Edifici 17 B - € 4.329.000 - Illuminazione pubblica
18 A 18 B 18 C	Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile	Intervento coordinato di efficientamento energetico del complesso Ospedale/impianti sportivi di Petralia Sottana	€ 1.550.000,00 18 A - € 950.000 - Impianti sportivi 18 B - €600.000 - Caldaia a biomassa 18 C - €14.450 - Corpi illuminanti
19	Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile	Realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola di filiera corta	€ 3.000.000,00

Obiettivo principale di questo driver di sviluppo è la **sperimentazione di un nuovo modello energetico** in grado di raggiungere nell’arco di 10 anni il **100% di copertura del fabbisogno elettrico delle comunità locali** del territorio attraverso fonti energetiche rinnovabili (FER), che oggi arrivano a circa il 52%, con una duplice combinazione: efficientamento energetico di edifici ed impianti di illuminazione pubblica e realizzazione di piccoli impianti di produzione da FER diffusi sul territorio.

In riferimento agli ambiti di intervento dei progetti di sviluppo locale, la Strategia d’Area assegna un ruolo centrale alle filiere locali di energia rinnovabile, sollecitando l’intero sistema territoriale madonita a farsi carico dell’esigenza di “sovranità energetica” per quanto riguarda gli aspetti del consumo e della produzione.

Merita evidenziare la scelta di **avvalersi dell’istituto del partenariato pubblico privato per la realizzazione e la gestione degli interventi di efficientamento energetico**, così come recentemente normato dal comma 6 dell’art. 180 del Dlgs 50/2016 che consente di moltiplicare la massa finanziaria di investimenti sul territorio dell’Area Interna: a fronte dei circa 6,4 milioni di euro di risorse pubbliche del PO FESR gli investimenti in efficientamento saranno complessivamente pari a circa 21,6 milioni di euro.

Queste procedure sono state selezionate da Amapola per la sperimentazione del patto di integrità non solo per le motivazioni descritte nel [Report – Fase precedente alla gara di appalto \(par.5\)](#), comuni a tutte le procedure selezionate, ma anche per il valore strategico e per il potenziale impatto sui cittadini.

Tutti e tre gli interventi prevedono la selezione di una **Energy Service Company¹ (ESCO)** con procedura di gara di livello europeo. La ESCo dovrà essere in grado di fornire tutti i servizi tecnici, commerciali e finan-

1 Si tratta di imprese che offrono servizi integrati che, a partire dalla diagnosi energetica, individuano i migliori interventi realizzabili non limitandosi alla sostituzione di singoli dispositivi. Le caratteristiche importanti, che giustificano il forte interesse e l’attenzione riservata al mondo delle ESCo, visti i potenziali benefici per gli utenti e per il sistema energetico nel suo complesso, **sono la garanzia dei risultati sugli interventi effettuati ed il finanziamento tramite terzi**, con o senza assunzione dei rischi finanziari da parte della ESCo. Non si limita quindi a fornire semplicemente le risorse finanziarie con le quali l’imprenditore realizzerà autonomamente l’investimento perché deve infatti possedere, in proprio o tramite gruppi collegati, le adeguate competenze tecniche e le disponibilità economiche necessarie per realizzare quanto le è stato commissionato, offrendo anche flessibilità in base alle esigenze di chi ha richiesto i relativi servizi. (fonte: [FIRE – Federazione italiana per l’uso razionale dell’energia](#))

ziari necessari per realizzare un intervento di efficienza energetica, assumendosi l'onere dell'investimento e il rischio di un mancato risparmio, a fronte della stipula di un contratto in cui siano stabiliti i propri utili.

1.1 Sintesi della fase antecedente alla preparazione dei bandi

I 3 interventi dell'ambito energia, sebbene distinti e oggetto di specifiche procedure, hanno una premessa comune, molto complessa, che ha la sua origine nell'analisi dei bisogni necessaria all'elaborazione della strategia d'area.

Di seguito la descrizione delle principali tappe di questo percorso².

1. **Elaborazione dei Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) a livello comunale (2014-2015)**
Al fine di garantire l'integrazione e l'uniformità tra i piani, il coordinamento dei 28 comuni aderenti a "Città Rete Madonie Termini" ha avviato 4 tavoli tematici riguardanti governance e finanza, mobilità e turismo sostenibile, strategia rifiuti zero, bioedilizia, efficienza energetica ed innovazione tecnologica. Attraverso i Tavoli si è definita una vision condivisa.
2. **Integrazione dei PAES nella Strategia di Area** (aprile 2016) con il duplice obiettivo di integrare le azioni dei PAES comunali a quelle della Strategia e di sostenere il loro potenziamento nell'ambito SNAI in una prospettiva 100% FER.
3. Dopo l'approvazione del Preliminare di Strategia (luglio 2016) sono state **elaborate le schede progettuali e tecniche degli interventi SNAI** da inserire nel documento della Strategia definitiva, con i costi, risultati attesi, indicatori e indicazione delle fonti di finanziamento attivabili.
4. In parallelo (settembre-dicembre 2016), sono stati fatti **incontri con vari Dipartimenti della Regione Siciliana, tra cui quello Energia, finalizzati all'approfondimento delle schede** e alla verifica della coerenza tra gli interventi progettuali previsti, il quadro di riferimento dei Programmi Operativi Regionali finanziati dal FESR e dal FSE e i criteri di ammissibilità e selezione per il FESR approvati dalla Giunta regionale nell'agosto 2016.
5. **L'Approvazione definitiva della SNAI³** (febbraio 2017) ha confermato la legittimità e la necessità degli interventi.
6. **Costituzione ufficiale dell'Unione dei Comuni Madonie** (18 marzo 2017).

Da qui in poi l'iter di tutte le procedure di appalto legate agli interventi SNAI ha subito un forte rallentamento dovuto alla campagna elettorale e alle successive elezioni regionali. La Regione Siciliana, in qualità di Autorità di gestione (AdG)⁴, doveva firmare un Accordo di Programma Quadro (APQ) che autorizzasse l'allocazione dei fondi alla SNAI. La campagna elettorale ha fatto slittare questa firma al dopo-elezioni, avvenute il 5 novembre 2017.

Nei mesi successivi all'insediamento della nuova Giunta si sono generati ulteriori rallentamenti per la necessità di individuare nuovi funzionari di riferimento dando loro il tempo tecnico di studiare tutta la documentazione prodotta dalla strategia d'area e la reale ammissibilità dei singoli interventi con le schede di misura del PO FESR Sicilia. Il 21 febbraio 2018 è stato firmato un Protocollo d'intesa con la Regione

2 Sul sito www.madonieareainterna.it è possibile informarsi dettagliatamente sull'iter di costruzione dei vari ambiti della SNAI nonché scaricare i documenti relativi alla strategia definitiva, quadro logico e finanziario.

3 Il testo completo approvato della SNAI "Madonie resilienti: laboratorio di futuro" è disponibile al seguente link <https://madonieareainterna.it/strategia-darea-definitiva/>

4 L'autorità di gestione gestisce l'erogazione dei fondi, pertanto senza una sua approvazione ufficiale, non si può procedere all'allocazione dei fondi stessi e quindi all'avvio delle procedure: la Stazione appaltante non può assumersi l'onere della spesa non avendo una voce specifica nel proprio bilancio.

proprio per l'allocazione dei fondi alla SNAI e propedeutico alla successiva sottoscrizione dei documenti giuridicamente vincolanti, ma bisognerà attendere il 20 settembre 2018 per la firma dell'Accordo di Programma Quadro da parte del Presidente della Regione Siciliana, tempo durante il quale il documento definitivo dell'APQ ha ricevuto le formali autorizzazioni alla sottoscrizione ed alla successiva firma digitale sequenziale di tutti i soggetti preposti (19 soggetti tra Ministeri, Dipartimenti regionali, Presidente Regione Siciliana ed Unione Madonie).



In questi mesi, l'Unione dei Comuni ha comunque provveduto alla selezione delle 6 aree per gli impianti di biomassa ed ha pubblicato una manifestazione di interesse e selezionato **un esperto a supporto della progettazione esecutiva e della costruzione tecnica dei bandi relativi all'ambito energia**.

1.2 Selezione dell'esperto energetico

Sulla base della delibera della Giunta dell'Unione n.26 del 27/12/2017, il 2 gennaio 2018 l'Unione dei comuni pubblica l'avviso pubblico per la **manifestazione di interesse**⁵ per la selezione di un esperto in servizi di ingegneria con esperienza nella progettazione di impianti di energie rinnovabili, con particolare riferimento alle piattaforme di trattamento di biomasse agricole, per integrare lo staff della Centrale Unica di Committenza (CUC) nella progettazione esecutiva e nella predisposizione dei bandi relativi all'ambito energia. È stato previsto un contratto di 30 mesi prorogabile di altri 6.

L'incarico richiede il possesso dei seguenti requisiti:

1. laurea magistrale in ingegneria o titolo equipollente;
2. esperienza professionale di almeno 5 anni in attività di progettazione di impianti e servizi energetici;
3. esperienza professionale nel campo delle produzioni energetiche da FER, con particolare riferimento a mix di integrazione e a piattaforme di trattamento di biomasse agricole;
4. esperienza di gestione di gruppi di lavoro in collaborazione con la Pubblica Amministrazione locale per la realizzazione di progetti complessi di rilevanza territoriale con approccio partecipativo delle comunità;
5. conoscenza del quadro di riferimento operativo della Strategia Nazionale Aree Interne e delle esperienze di partecipazione alla progettualità della Strategia d'Area Madonie (questo come criterio preferenziale non obbligatorio).

5 È possibile scaricare la manifestazione di interesse nella sezione avvisi del sito www.madonieareainterna.it

La valutazione delle candidature è avvenuta per titoli e colloquio⁶. Alla scadenza dei termini (31 gennaio 2018, poi prorogato al 27 febbraio 2018 a causa di un disguido tecnico informatico) risultano pervenute complessivamente 13 candidature.

Attraverso i verbali⁷, si evince che delle 13 candidature ricevute 5 vengono ammesse a valutazione perché in possesso dei requisiti minimi (il criterio dei 5 anni di esperienza pregressa è stato il vero elemento selezionatore). Solo 3 candidati si presentano al colloquio e di questo dà piena descrizione il terzo verbale della commissione di valutazione, in cui vengono anche esplicitate le domande poste ai candidati. Al termine, il candidato Mario Taravella risulta vincitore con un punteggio di 50,5 punti su 100.

Nelle more dell'autorizzazione da parte del Dipartimento Regionale per la Programmazione alla stipula del contratto dell'esperto energetico da parte dell'Unione Madonie, lo stesso si è reso disponibile ad avviare le attività necessarie alle progettazioni definitive relative agli interventi di efficientamento della pubblica illuminazione. La formalizzazione del contratto è avvenuta il 12 dicembre 2019.

2. AIMA 17: realizzazione di interventi di efficientamento energetico in edifici pubblici ed impianti di illuminazione pubblica

L'intervento è previsto nell'ambito dell'obiettivo tematico "Valorizzare le filiere locali di energie rinnovabili e le capacità della green community" della Strategia d'Area⁸.

Risulta coerente con l'obiettivo specifico 4.1. del PO FESR Sicilia 2014 – 2020 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili", finalizzato alla riqualificazione energetica dei beni pubblici, compresi quelli del patrimonio edilizio residenziale pubblico. In particolare, risulta coerente con le linee di intervento:

- 4.1.1 "Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (*smart buildings*) delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici, installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo".
- 4.1.3 "Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazione di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete)".

A fine dicembre 2016 viene trasmesso ai Comuni lo **Studio di fattibilità** propedeutico alla selezione di una ESCo alla quale affidare la riqualificazione energetica degli edifici e degli impianti di illuminazione pubblica dei comuni Area Interna delle Madonie.

La scelta di una ESCo nasce dall'esigenza di poter affidare ad un unico soggetto contestualmente l'efficientamento degli edifici e dell'illuminazione pubblica per ottimizzare tempi e risorse.

Ad aprile 2017 e sulla base dello Studio di fattibilità, si è proceduto con l'elaborazione dei documenti di gara (capitolato tecnico e bando), che prevedevano **un'unica procedura di appalto** per la selezione di una impresa capace di realizzare sia la riqualificazione energetica degli impianti di illuminazione pubblica sia

6 Il punteggio massimo previsto era di 100 punti così ripartiti: 65 punti per i titoli, 33 dei quali si concentravano sull'esperienza professionale (punti 2 e 3 dell'elenco competenze) e 35 punti per il colloquio.

7 La Commissione di Valutazione ha redatto 3 verbali: Il primo datato 9/02/2018, il secondo 28/02/2018, il terzo 08/03/2018. I verbali sono disponibili nella sezione avvisi del sito www.madonieareainterna.it

8 La scheda intervento AIMA17 completa è disponibile al seguente link <https://madonieareainterna.it/download/testo-apq/?wpdmdl=1778&refresh=5cee5da7ec2651559125415> (pp. 167-169)

l'efficientamento degli immobili di proprietà comunale (scuole, uffici, impianti sportivi, etc). Tale scelta implicava la possibilità di realizzare sia gli interventi ad elevato ROI⁹ (ritorno di investimento) ossia gli impianti di pubblica illuminazione, sia quelli a minore ritorno economico dell'investimento, ossia l'efficientamento degli immobili. Amapola ha segnalato alcune integrazioni/modifiche da fare al testo del bando/capitolato, che la stazione appaltante ha recepito.

Durante la fase di redazione e messa a punto dei documenti di gara da parte della Stazione Appaltante, i Centri di Responsabilità dei Dipartimenti regionali coinvolti, titolari delle linee di intervento nel settore energia, hanno provveduto alla redazione delle **"Schede di pianificazione attuativa"** delle misure, nelle quali venivano esplicitati tutti i requisiti e i criteri facenti parte del modello di Bando-tipo (es. spese ammissibili, tipologie di beneficiari, requisiti di ammissibilità).

Nel corso di incontri e interlocuzioni informali con i referenti del Dipartimento regionale Energia in merito al bando è emersa l'indicazione **di procedere ad una modifica distinguendo la parte dei lavori sugli impianti di illuminazione pubblica da quella sugli immobili di proprietà comunale** (afferenti a due distinte linee di intervento del PO FESR).

L'agenzia di sviluppo SOSVIMA¹⁰ ha quindi proceduto a richiedere la modifica per ciascun comune aderente all'Unione delle schede di pianificazione attuativa per provvedere alla rimodulazione tecnica dell'intervento in due distinte gare di appalto **una per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, l'altra per la riqualificazione degli impianti di illuminazione pubblica**, così come previsto dalle due linee di intervento dell'Obiettivo 4.1. del PO FESR Sicilia 2014 (azioni 4.1.1 e 4.1.3).

Per questa ragione, l'Unione dei Comuni delle Madonie ha provveduto, con comunicazione ai Comuni interessati del 16 giugno 2017, a richiedere integrazioni ai piani di fattibilità entro il 31 luglio 2017, tenendo anche conto di una prima ipotesi di parametri di congruità (costi standard) fissati dal Dipartimento regionale dell'Energia per ogni corpo illuminante, poi non attuata.

L'obiettivo della stazione appaltante era di riuscire a trasmettere alla Regione Siciliana tutta la documentazione riguardante le procedure entro la fine di agosto, per arrivare alla pubblicazione dei bandi entro l'autunno, circoscrivendo così i ritardi in un solo semestre.

Ciò non è avvenuto a causa dello stallo causato dalle elezioni regionali e dalla ritardata firma dell'APQ.

L'iter della procedura si divide, da qui in poi in due procedimenti distinti approvati anche formalmente con la validazione di due schede di intervento distinte da parte del Dipartimento Energia della Regione Siciliana a giugno 2020:

- AIMA 17 A – Efficientamento edifici pubblici
- AIMA 17 B – Efficientamento illuminazione pubblica

9 L'acronimo si rifà all'espressione anglofona "return on investment"

10 La struttura tecnica incaricata per l'implementazione della SNAI



2.1 AIMA17 A: Procedura per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici

Formalizzato il contratto dell'esperto energetico, avvenuta a dicembre 2019, è stata avviata la progettazione degli edifici.

Sono previsti 21 progetti di efficientamento degli edifici pubblici. Attraverso un atto di interpello tecnici dei Comuni dell'Unione si sono dati disponibili alla realizzazione dei progetti di efficientamento, con il coordinamento dell'esperto a supporto del RUP, Ing. Taravella. Realizzati i progetti definitivi, sono stati approvati dalle giunte comunali in cui si trova l'edificio. Ottenuta la conformità urbanistica dal Comune di riferimento, il singolo progetto diventa quindi esecutivo e si indice la conferenza di servizi per la "cantierabilità" del progetto.

A valle di questo la Giunta dell'Unione Madonie deve approvare il progetto in via amministrativa. Dopodiché il progetto viene inviato alla Regione per il Decreto di finanziamento.

Ad oggi:

- 8 progetti sono cantierabili e in attesa di approvazione amministrativa da parte dell'Unione. Si prevede l'approvazione e l'invio in Regione a inizio Gennaio 2021 gennaio per il decreto
- 9 sono esecutivi e di questi sono già state indette le conferenze di servizi per l'acquisizione dei pareri
- 4 sono ancora in fase di progettazione definitiva

La nomina della Giunta dell'Unione Madonie (necessaria all'approvazione dei progetti) è avvenuta il 21 dicembre. Si prevede quindi l'approvazione e l'invio in Regione dei primi 8 progetti per l'emissione del decreto di finanziamento nel mese di gennaio 2021 e in successione i 9 in attesa della cantierabilità¹¹ e i 4 ancora in fase di progettazione definitiva.

¹¹ La Conferenza di servizi è il procedimento semplificato, disciplinato dalla legge n. 241/1990 e ss.mm.ii. indetta dall'Amministrazione procedente, qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo. La "cantierabilità" è il termine con cui si definisce la fase finale dello stato di attuazione del progetto e dell'iter autorizzativo e garantisce l'effettiva possibilità di procedere, all'espletamento della gara per l'esecuzione delle opere con il successivo avvio dei lavori. (fonte www.ediltecnico.it)

di questa, una procedura ristretta a invito. La pubblicazione era prevista entro il mese di settembre 2019. Una volta selezionata, la ESCo si sarebbe dovuta occupare della progettazione definitiva¹³ da concludere entro l'autunno 2019. Al termine di questa fase di progettazione si sarebbero definiti in modo certo i valori delle economie generate dalla rimodulazione dell'intervento che da 17 passa a 9 comuni. Questo iter avrebbe poi previsto una comunicazione al Tavolo dei Sottoscrittori dell'APQ¹⁴ (Art. 6 comma 1) affinché desse l'autorizzazione al riversamento di tali risorse sempre all'interno dell'intervento AIMA17 ma per la parte di efficientamento degli edifici pubblici (AIMA17-A). Al termine di questa fase si sarebbe dovuto procedere con la progettazione esecutiva¹⁵ (dicembre 2019-gennaio 2020) e alla fase di esecuzione con avvio previsto per marzo 2020 e conclusione entro giugno 2021.

A seguito di una missione di monitoraggio, il 22 novembre 2019 SoSviMa comunica che, sebbene in attesa di contratto formale, l'esperto ha comunque proceduto alla progettazione degli interventi di efficientamento, ormai pronta e che, tenuto conto dei tempi tecnici minimi, dopo la sua contrattualizzazione, avvenuta a dicembre, si sarebbe potuto procedere al bando per l'illuminazione pubblica a stretto giro.

Tuttavia, a febbraio 2020 la Stazione Appaltante comunica la propria intenzione di passare da una procedura ristretta a invito (preceduta da una manifestazione di interesse) per la selezione di una ESCo, alla scelta di aderire a una convenzione con CONSIP¹⁶ che stava concludendo una procedura di aggiudicazione per lotti a livello nazionale proprio per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica¹⁷. Questo anche per un obbligo di legge¹⁸ che vincola le amministrazioni pubbliche ad utilizzare convenzioni CONSIP, laddove disponibili rispetto all'oggetto dell'appalto.

Il fatto che in origine l'illuminazione pubblica fosse abbinata all'efficientamento degli edifici non ha reso possibile, ad esempio, pensare di aderire alla convenzione CONSIP precedentemente.

Il passaggio a questo tipo di procedura consiste nel dover operare, con l'aggiudicataria del bando CONSIP, una negoziazione nel merito dello specifico intervento di efficientamento, eliminando, quindi tutta la fase di gara, perché già espletata da CONSIP.

Amapola ha richiesto un parere legale di approfondimento per comprendere la piena compatibilità dell'operazione con l'APQ e con l'Accordo di Monitoraggio. Il parere è stato inviato alla stazione appaltante e discusso nel mese di luglio 2020.

13 Il **progetto definitivo** individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità; contiene, altresì, tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma, attraverso l'utilizzo, ove esistenti, dei prezzi predisposti dalle regioni.

14 Il Tavolo dei sottoscrittori è composto dai firmatari dell'APQ o dai loro delegati con il compito di esaminare le proposte provenienti dai RUPA e decidere, sentito il comitato tecnico aree interne in materia di: a) riattivazione o annullamento degli interventi; b) riprogrammazione delle risorse ed economie; c) modifica delle coperture finanziarie degli interventi; d) promozione di atti integrativi; e) attivazione di eventuali procedure di accelerazione delle fasi attuative da parte delle stazioni appaltanti (art.6 comma 1 dell'APQ).

15 Il **progetto esecutivo**, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. Il progetto esecutivo deve essere, altresì, corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita.

16 CONSIP è la centrale acquisti della pubblica amministrazione italiana. La Convenzione è un contratto-quadro con cui CONSIP o le centrali di committenza regionali individuano, a seguito di procedura di gara, un fornitore che si impegna ad accettare ordini dalle singole amministrazioni fino al raggiungimento del massimale contrattuale. Le Convenzioni, in base alle necessità delle Amministrazioni aggiudicatrici, interessano varie categorie merceologiche, sono attive per un determinato lasso temporale e usualmente sono suddivise in lotti in funzione dell'area geografica di interesse o delle caratteristiche tecniche. (www.appaltiecontratti.it).

17 [Gara per l'affidamento di un Accordo quadro per la Gestione e l'Efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà degli enti locali.](#)

18 Le Amministrazioni statali sono obbligate ad approvvigionarsi facendo ricorso alle convenzioni della CONSIP, per qualunque categoria merceologica, ove tali convenzioni siano disponibili. (articolo 1, comma 449, della legge n. 296/2006).

Il consulente legale incaricato da Amapola (Avv. Vincenzo Palmieri) ha messo in luce alcuni elementi

- 1) la necessità di approfondire, prima di avviare la negoziazione, se i tempi della convenzione CONSIP (9 anni) sono compatibili con il cronoprogramma delle attività previste dalla scheda APQ, così come la congruità di poter utilizzare risorse per l'acquisizione di servizi oltre che di beni e di forniture.
- 2) se la stazione appaltante farà firmare il Patto di integrità all'azienda selezionata da CONSIP, l'accordo di monitoraggio e le conseguenti attività di monitoraggio saranno comunque possibili.

La Stazione appaltante si è impegnata a fare del rispetto del PI una priorità. Tuttavia, ad oggi si è ancora in attesa dell'aggiudicazione definitiva dei lotti da parte di CONSIP. Solo successivamente si potrà aprire la negoziazione con la ESCo aggiudicataria e affrontare le questioni evidenziate dal parere legale.

3. AIMA 18: intervento coordinato di efficientamento energetico del complesso Ospedale/impianti sportivi di Petralia Sottana

L'intervento consiste in un'azione orientata alla mitigazione dei consumi di energia da fonti non rinnovabili di uno dei più significativi complessi di edifici di pubblica utilità dell'Area Interna¹⁹.

Il complesso sportivo - oggetto di un prossimo intervento di riqualificazione - presenta una domanda specifica di riscaldamento dell'acqua di riempimento della piscina, oltre alle importanti esigenze di efficientamento energetico, climatizzazione, illuminazione ed alimentazione di impianti tecnologici.

L'azione prevede quindi la realizzazione di un sistema ibrido cogenerativo solare-biomassa composto da un impianto solare termico ad alta temperatura, da un impianto fotovoltaico e da un sistema combinato CHP a combustione di biomassa da filiera corta, oltre ad interventi di efficientamento energetico degli edifici e dei corpi illuminati localizzati all'esterno.

L'intervento è previsto nell'ambito dell'obiettivo tematico "Valorizzare le filiere locali di energie rinnovabili e le capacità della green community" della Strategia d'Area ed è coerente con l'Ob.specifico 4.1. del PO FESR Sicilia 2014 - 2020 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili", finalizzato alla riqualificazione energetica dei beni pubblici, compresi quelli del patrimonio edilizio residenziale pubblico.

Inoltre, risulta coerente anche con l'obiettivo 4.5 del PO FESR Sicilia 2014 - 2020 "Aumento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie" e, in particolare, con la Linea di intervento 4.5.2 "Realizzazione di impianti di trattamento, sistemi di stoccaggio, piattaforme logistiche e reti per la raccolta da filiera corta delle biomasse". A dicembre 2019, a seguito della contrattualizzazione dell'esperto di supporto al RUP, sarebbe dovuta partire la progettazione esecutiva, tuttavia, a un anno di distanza è ancora tutto fermo.

La principale causa di questo stallo è dovuta a un'inchiesta giudiziaria che ha coinvolto l'impresa capofila della ATI che stava facendo i lavori preparatori agli interventi previsti.

Tale inchiesta ha di fatto bloccato la conclusione di queste opere di rifacimento della piscina fino ai mesi estivi, quando la situazione si è sbloccata e i lavori sono ripresi.

A questo si aggiunge la richiesta da parte dei dipartimenti Regionali di rivedere l'impianto della scheda, così come prevista nell'APQ e, come accaduto per AIMA 17 di dividerla in 3 distinti interventi in base alle linee di finanziamento del PO FESR su cui l'intervento ricade nel suo complesso.

19 La scheda intervento AIMA18 completa è disponibile al seguente link <https://madonieareainterna.it/download/testo-apq/?wpdmdl=1778&refresh=5cee5da7ec2651559125415> (pp. 170-172)

Pertanto, il 5 giugno 2020 viene inviata alla Regione la revisione della scheda APQ con la suddivisione dell'intervento in tre distinte misure:

- AIMA 18 A – Realizzazione di impianti pubblici -Linea di intervento PO FESR Sicilia 4.1.1 "Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche"
- AIMA 18 B – Caldaia a biomassa - Linea di intervento del PO FESR Sicilia 4.5.2 "Realizzazione di impianti di trattamento, sistemi di stoccaggio, piattaforme logistiche e reti per la raccolta da filiera corta delle biomasse"
- AIMA 18 C – Corpi illuminanti – Linea di intervento Del PO FESR Sicilia 4.1. 3 "Adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, promuovendo installazione di sistemi automatici di regolazione"

Questo blocco e la successiva necessità di dividere gli interventi in tre procedure distinte ha di fatto costretto la riprogrammazione dei lavori di progettazione da parte del tecnico di supporto al RUP, prevista a inizio 2021.

4. AIMA 19: realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola di filiera corta

L'intervento nell'ambito della Strategia d'Area²⁰ prevede la realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola per la generazione di potenza elettrica pari a 100 kW. Questo intervento è stato progettato sulla base di uno studio di fattibilità, finanziato a SO.SVI.MA. SpA dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, per la produzione di energia elettrica attraverso biomasse. Questo lavoro ha consentito di effettuare una verifica puntuale delle potenziali convergenze esistenti in campo agro energetico: tra peculiarità colturali (aspetti pedologici, climatici, idrologici del territorio) ed ambientali (attuazione di cicli colturali virtuosi e contributi alla riduzione di gas serra), aspetti sociali (con il coinvolgimento degli attori locali) e imprenditoriali (investimenti e loro remunerazione, costi, ricavi e utili). La stima del potenziale di risorsa disponibile per le tipologie di biomassa da utilizzare a scopi energetici è stata sviluppata sulla base di strumenti GIS, integrati da informazioni provenienti da altre fonti, che hanno permesso di valutare in modo dinamico la localizzazione delle risorse, la loro tipologia, l'accessibilità alle aree, fornendo indicazioni utili anche in ordine alla localizzazione di piattaforme di produzione, così come previste anche dalla SNAI.

Le aree di riferimento su cui è stata dimensionata la rete di piccole piattaforme per il trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola di filiera corta sono le seguenti: 580.000 ha di superfici a colture estensive; 75.000 ha di uliveti; 39.000 ha di vigneti; 15.000 ha di frutteti ed agrumeti.

Sulla scorta dei risultati dello studio di fattibilità è stata prevista la realizzazione di 6 piccole piattaforme di raccolta, trattamento, confezionamento e stoccaggio di biomassa da filiere corte.

Per la loro localizzazione è stata inviata una nota ai 21 comuni dell'Area Interna (7 novembre 2016) finalizzata a verificare la disponibilità di immobili e/o aree di proprietà pubblica adeguate all'insediamento, sulla base dei seguenti criteri di valutazione:

- evitare ulteriori consumi di suolo mediante l'uso di immobili pubblici esistenti e di aree già servite da viabilità, reti idriche ed elettriche;

²⁰ La scheda intervento AIMA19 completa è disponibile al seguente link <https://madonieareainterna.it/download/testo-apq/?wpdmdl=1778&refresh=5cee5da7ec2651559125415> (pgg 173-175)

- equa distribuzione delle piattaforme tra i sub-ambiti territoriali anche al fine di ridurre al minimo i processi di movimentazione delle biomasse agro-forestali da lavorare.

In base alle manifestazioni di interesse pervenute sono state selezionate, sulla base di un'analisi comparativa e non competitiva, le seguenti località : Castellana Sicula all'interno dell'ex Mattatoio comunale; Geraci Siculo in località San Peri in prossimità dell'impianto di biogas realizzato da un'azienda agricola; Collesano all'interno di un immobile dell'azienda agricola Garbinogara (trasferito al Comune dall'Agenzia Nazionale dei Beni confiscati alla Mafia); San Mauro Castelverde in località Sant'Ippolito adiacente all'ex stazione di fecondazione equina; un'area agricola e una destinata agli insediamenti produttivi attualmente inutilizzate rispettivamente nei comuni di Sclafani Bagni e Aliminusa.

Anche questa procedura ha subito i medesimi rallentamenti descritti per la procedura AIMA 17, legati allo stallo causato dal cambio al vertice della Regione Siciliana e il conseguente slittamento della firma dell'Accordo di programma quadro (APQ), avvenuta il 20 settembre 2018 e ufficializzata dalla delibera di Giunta Regionale n.370 del 12 ottobre 2018.

Il 14 marzo 2019 con la delibera n. 11 la giunta dell'Unione nomina come responsabile unico del procedimento il Geom. Pietro La Placa, in servizio presso il Comune di Petralia Soprana

Per la complessità dell'intervento la stazione appaltante ha deciso di avvalersi di un esperto a supporto del RUP in tutte le fasi, dalla progettazione definitiva ed esecutiva fino alla messa a punto delle 6 piattaforme.

4.1 Selezione dell'esperto di supporto al RUP

Il 9 aprile 2019 con prot. n. 190 l'Unione ha trasmesso ai comuni che la compongono un avviso di interpellato rivolto a tutto il personale per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per l'incarico di supporto al RUP nella procedura AIMA19 a scadenza 18 aprile 2019.

L'oggetto dell'incarico prevede:

- supporto al RUP per la progettazione esecutiva, per il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, per il collaudo tecnico amministrativo/certificato regolare esecuzione;
- progettazione esecutiva delle strutture, relazione geologica, relazione geotecnica, piano di manutenzione delle opere strutturali e collaudo statico delle strutture;
- supporto al RUP per la progettazione esecutiva, per il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione e per il collaudo tecnico funzionale degli impianti;
- redazione degli elaborati tecnici prestazionali occorrenti per l'ottenimento delle autorizzazioni (statali, regionali, provinciali e comunali, ecc.) da parte di tutti gli enti competenti a rilasciare parere e assistenza al RUP per l'ottenimento delle autorizzazioni necessarie all'entrata in esercizio della rete di piattaforme.

Scaduti i termini era pervenuta una sola manifestazione di interesse e per la sola parte di Collaudo delle strutture; il 14 giugno 2019 è stato diramato un ulteriore avviso pubblico a scadenza 24 giugno rivolto ai dipendenti dell'Area Metropolitana di Palermo. Alla scadenza anche in questo caso era pervenuta una sola manifestazione di interesse e per la sola parte riguardante il supporto al RUP.

Non avendo trovato un unico esperto competente per tutti gli incarichi richiesti, l'Unione ha optato per la procedura di affidamento dell'incarico a un professionista esterno. Il bando è stato pubblicato il 22 novembre 2019 con questo titolo: Procedura ristretta per l'affidamento dei servizi tecnici inerenti la Progettazione definitiva ed esecutiva, Direzione Lavori, misure, contabilità, redazione della Relazione Geologica e Coordinamento della Sicurezza in fase di esecuzione per la "REALIZZAZIONE DI UNA RETE DI PIATTAFORME DI TRATTAMENTO DI BIOMASSA LIGNOCELLULOSICA E AGRICOLA IN FILIERACORTA".

Nella fase di monitoraggio pre-tender di questa procedura, in particolare durante la scrittura del bando, sono state inviate alla stazione appaltante due principali raccomandazioni legate: 1) alla richiesta di firma del Patto di integrità (PI) anche per le imprese in avvalimento dei requisiti; 2) alla necessità di indicare il patto di integrità anche nel contratto. Entrambe le raccomandazioni sono state recepite.

Trattandosi di una procedura ristretta a invito, le manifestazioni di interesse pervenute sono state 4.

Tra l'8 e il 22 gennaio 2020 sono state aperte tutte le buste, ritenute idonee tutte le imprese che sono state invitate a presentare un'offerta. Entro il 14 febbraio tutte le quattro imprese hanno presentato un'offerta. A causa dell'emergenza sanitaria Covid-19, la Commissione di valutazione si è insediata a maggio 2020 e la procedura è ufficialmente ripresa il 21 maggio con le sedute della commissione di valutazione (21, 27 maggio e 1 giugno).

Il 26 giugno Amapola, esaminando gli incartamenti, ha richiesto alla Stazione appaltante di fornire la dichiarazione prevista dall'art. 2 comma 5 del Patto di integrità relativa alle relazioni intercorse tra i partecipanti alla gara nei 3 anni precedenti. L'Unione dei Comuni ha provveduto prontamente alla richiesta. Le dichiarazioni sono pervenute entro il 30 giugno.

È emersa soltanto una precedente collaborazione tra due esperti di due diversi partecipanti, ma hanno chiarito la natura della loro collaborazione.

Il secondo classificato tra i partecipanti ha fatto richiesta di accesso agli atti e hanno in seguito inviato una lettera di ricorso in autotutela alla Commissione di Valutazione affermando che la prima classificata ha fornito false dichiarazioni su alcuni requisiti previsti dal bando.

La Commissione, valutando i documenti e le dichiarazioni ha ritenuto le istanze presentate senza fondamento, rigettando la richiesta di annullamento della gara. Amapola ha concordato con la decisione presa dalla Commissione. A questo punto la procedura prevede che si eseguano i controlli sulle autodichiarazioni fornite dall'aggiudicataria provvisoria per poter procedere con l'aggiudicazione definitiva.

Si tratta, in particolare dei controlli relativi alle dichiarazioni legate all'art. 80 del Codice appalti, che vengono verificate attraverso la richiesta del casellario giudiziale dei tecnici e degli amministratori dell'impresa. Tali controlli, a fine agosto 2020 hanno portato all'emersione di alcuni precedenti penali e di un carico pendente (un processo in corso) del Direttore Tecnico dell'impresa. Precedenti non dichiarati nella documentazione presentata. La Stazione appaltante ha pertanto ritenuto di chiedere chiarimenti all'impresa relativamente a queste mancate dichiarazioni.

L'impresa in risposta ha spiegato che le fattispecie di reato per cui il Direttore tecnico era stato condannato non rientravano tra quelle previste dall'art. 80 commi 1 e 2. Nella medesima occasione hanno comunicato il cambio di Direttore tecnico avvenuto a maggio 2020, allegando visura camerale aggiornata con i dati della nuova Direttrice tecnica. Analizzati tutti questi passaggi, Amapola, in base al proprio ruolo di supervisore indipendente e avvalendosi della consulenza dell'avv. Palmieri, ha inviato una raccomandazione alla stazione appaltante in vista dell'aggiudicazione definitiva ponendo all'attenzione alcuni elementi che potevano arrecare un potenziale pregiudizio di integrità.

La stazione appaltante ha ritenuto che non aver dichiarato i precedenti e i carichi pendenti fosse una violazione dell'art.80 comma 5 del Codice Appalti, in quanto l'impresa non ha messo la Commissione di Valutazione nella condizione di poter valutare la sua integrità, inoltre la mancata tempestiva comunicazione del cambio del Direttore Tecnico (se non a seguito di richieste di chiarimenti su altri fronti) è stata valutata dalla stazione appaltante come una mancanza di trasparenza e una violazione del Patto di integrità, pertanto ha deciso di avviare il procedimento amministrativo per l'esclusione dalla gara dell'aggiudicataria provvisoria il 28 settembre.

L'impresa ha presentato le proprie memorie difensive. La stazione appaltante non le ha ritenute esaustive tanto da modificare la propria decisione e procedere con la determina di esclusione e di aggiudicare provvisoriamente alla seconda impresa. La determina di esclusione è stata notificata in data 24 ottobre e pone al centro delle motivazioni la violazione del Patto di Integrità.

L'impresa esclusa ha presentato ricorso per l'annullamento del provvedimento di esclusione al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR). L'Unione dei Comuni Madonie, insieme ad Amapola e alla nuova aggiudicataria provvisoria si è costituita nel ricorso. A seguito dell'udienza, avvenuta il 9 dicembre, il TAR si è pronunciato a favore della Stazione appaltante, rigettando il ricorso, ritenendolo infondato e condannando la ricorrente al pagamento delle spese processuali.

I controlli effettuati rispetto alle autodichiarazioni fornite dalla nuova aggiudicataria, hanno portato all'emersione di un carico pendente del legale rappresentante. Richiesti chiarimenti all'impresa, la stazione appaltante ha ritenuto che la fattispecie di reato (presunto abuso edilizio) e la notifica di rinvio a giudizio (posteriore all'invio dei documenti di gara) non fosse pregiudicante dell'integrità dell'impresa stessa, tanto da procedere con la stesura della determina di aggiudicazione definitiva, approvata il 30 dicembre. Amapola, sentito il consulente legale, ha ritenuto opportuno il comportamento tenuto dalla Stazione appaltante. A inizio 2021, si prevede la stesura del contratto e l'avvio della progettazione delle 6 piattaforme.

5. Cosa emerge dall'attività di monitoraggio

5.1 Fase Antecedente alla gara

- **Analisi dei bisogni**

Possiamo definire il periodo tra il 2014 (realizzazione dei PAES) e il 2017 (approvazione definitiva della SNAI) come una lunga fase di analisi dei bisogni in cui i comuni, inizialmente facenti parte di un coordinamento chiamato Città Rete Madonie-Termini²¹, hanno lavorato insieme per individuare obiettivi e strumenti comuni. L'approvazione della SNAI conferisce legittimità a questa vision di sviluppo. Questo lungo lavoro di concertazione ha certamente consentito l'emersione dei reali bisogni del territorio sul tema dell'efficientamento e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

- **La nuova stazione appaltante**

Il fatto che l'Unione dei Comuni sia nata funzionalmente alla realizzazione della SNAI ha comportato oltre a un forte disallineamento dei tempi (tanto che gli interventi sono stati progettati prima che la CUC esistesse), anche tutte le difficoltà operative che si manifestano all'avvio di un nuovo organo amministrativo (personale che deve essere distaccato, la formazione e il coordinamento delle attività), un esempio lampante è l'approvazione del bilancio avvenuta il 23 agosto 2019 con mesi di ritardo rispetto al previsto²². Il contesto politico-amministrativo, non propriamente favorevole²³ all'istituzione di un nuovo organo amministrativo, ha comportato ritardi e forti difficoltà di avvio che determinano la mancanza di un interlocutore certo ai fini del monitoraggio, funzione sofferita dal manager tecnico per la SNAI, l'Agenzia So.Svi. Ma., quantomeno fino alla nomina dei RUP.

- **La lentezza burocratica è nemica della trasparenza?**

Il periodo di blocco dovuto alle dinamiche politiche della Regione non è stato votato all'immobilità: l'Unione dei Comuni, nonostante non avesse ancora a disposizione fondi per poter procedere alla pubblicazione

21 Per ulteriori informazioni <http://www.cittarete.it/main.php>

22 Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad approvare il bilancio previsionale entro il 31 dicembre dell'anno precedente e il bilancio consuntivo entro il 30 aprile dell'anno successivo.

23 A marzo 2019 è stato inviato un ispettore della Regione Siciliana per verificare la legittimità dell'Unione Madonie. L'ispezione non ha rilevato irregolarità.

dei bandi ha comunque seguito il proprio iter di incardinamento istituzionale come CUC, ha continuato a lavorare sui vari fronti nella progettazione esecutiva (ove possibile) e nella continua revisione delle schede di intervento. Tuttavia, tutto questo lavoro, avvenuto con il supporto tecnico dell'Agenzia So.Svi.Ma., sebbene avesse la volontà di ottimizzare i tempi progettando nonostante il quadro istituzionale non fosse ancora completamente definito, è stato inficiato dalle novità sopravvenute, come la valutazione della Regione sulla maggiore opportunità di separare in due distinti interventi l'efficientamento energetico degli edifici e della illuminazione pubblica, che hanno inevitabilmente comportato un lavoro di riprogettazione e un aggravio amministrativo non solo per l'Unione, neonata e in fase di incardinamento, ma anche per i singoli comuni.

Un esempio paradigmatico della lentezza delle procedure si è avuto con l'emissione del decreto di finanziamento per la contrattualizzazione dell'esperto energetico di supporto al RUP, avvenuta a dicembre 2019 a fronte di una selezione conclusasi a marzo 2019.

Non si può non osservare che la lentezza burocratica e il regime autorizzativo in cui ci si trova ad operare ha un impatto che non può più essere considerato trascurabile dal punto di vista della procedura. Tempi dilatati per mancanza di una firma o per i molteplici passaggi che ogni singolo documento deve fare producono un maggior rischio di irregolarità cattiva o di influenza sulla procedura e l'operato della stazione appaltante.

● **AIMA 17 da una a due procedure, una scelta efficiente?**

Scindere AIMA 17 in due appalti distinti può avere potenziali ricadute positive:

- Favorire la concorrenza poiché ripartendo le risorse su due bandi, più imprese avranno la capacità finanziaria e le competenze tecniche per poter partecipare. Inoltre, essendo i due interventi molto diversi sia per tecniche progettuali e diagnostiche, sia realizzative non hanno implicazioni l'una con l'altra.
- Non si ravvisano perdite di appetibilità per i potenziali partecipanti alla gara sull'illuminazione pubblica in quanto si tratta di un intervento ad alto ritorno di investimento. Qualche dubbio in più per l'efficientamento degli edifici perché il ritorno di investimento è soggetto a più variabili come la qualità costruttiva degli edifici stessi e quali sono gli interventi necessari ad efficientarli.

Tuttavia, sussistono alcune criticità che possono avere un impatto in termini di efficienza ed economicità:

- La partecipazione di 8 comuni dell'Unione al bando regionale sullo stesso asse del PO FESR 4.1.3 ha ridotto l'intervento AIMA 17-A a soli 9 comuni rispetto ai 17 previsti. La riduzione della massa critica sul singolo intervento comporta la perdita delle potenziali economie di scala che una ESCo avrebbe potuto attivare occupandosi di 17 comuni.
- L'aggravio amministrativo per i Comuni dell'Unione è lampante. Quella che poteva essere un'unica procedura di appalto si è trasformata in: 8 procedure per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica su singoli comuni (bando Regione Siciliana), cui si aggiunge la negoziazione dell'Unione con l'impresa aggiudicataria del Bando CONSIP dell'Unione per i 9 comuni che non hanno aderito al bando regionale. A ciò si aggiungono le procedure di appalto per l'efficientamento degli edifici. In sintesi, si è passati da 1 a 10 procedure di appalto.

Infine, sebbene senza impatti diretti su interventi e procedure, ai fini dell'implementazione del Patto d'integrità 9 comuni escono dall'alveo di monitoraggio con una ricaduta della sperimentazione sul piano territoriale certamente ridotta.

● **L'azione della autorità di gestione: lunghezze burocratiche e tempi imprevedibili**

Fino ad ora, quinto anno di monitoraggio, in cui le procedure hanno subito fortissimi rallentamenti, le dinamiche regionali hanno avuto un ruolo determinante.

Il fatto che per ogni impegno di spesa sia necessario il decreto di finanziamento emesso dai Dipartimenti Regionali che, sebbene a fronte di un accordo di programma quadro condiviso e siglato nel 2018, ad ogni

passaggio richiedono modifiche, come lo split di AIMA 17 e poi di AIMA 18, non agevola il lavoro di una stazione appaltante che si ritrova a dover gestire e riprogettare ad ogni passaggio.

A questo si aggiunge il tema dei tempi di emissione dei decreti. Per l'esperto energetico di supporto al RUP, dalla sua selezione (febbraio-marzo 2018) si è ottenuto il decreto di finanziamento per la sua contrattualizzazione soltanto a dicembre 2019. La procedura per la Direzione lavori e la progettazione di AIMA 19 è partita a novembre 2019, a causa della tardiva approvazione del bilancio Regionale.

Ciò che genera maggiore preoccupazione è che per le procedure che stanno progredendo si aprano nuovi scenari di indeterminata attesa, come ad esempio l'intervento AIMA 19 e AIMA 17 A e B che torneranno in Regione per l'approvazione della progettazione e il decreto di finanziamento per appaltare le opere.

La stazione appaltante cerca di ottimizzare anticipando lavori e progettazione ovunque possibile. Tuttavia spesso si scontrano con le sopravvenute novità richieste dalla Regione o dai cambiamenti nella legislazione. Certamente in questo frangente la pandemia ha complicato ulteriormente il quadro, ma l'emergenza sanitaria, del tutto imprevedibile e inaspettata, non può certamente costituire un alibi ai ritardi in corso su tutti i fronti, che hanno origine precedente e nell'organizzazione regionale e della stazione appaltante.

5.2 Fase di gara

● **Accesso alla piattaforma digitale della Stazione Appaltante**

Avere accesso alla piattaforma digitale in sola lettura ci ha consentito, anche nell'impossibilità di andare sul campo di presidiare la procedura. Tuttavia, non è sufficiente ai fini del monitoraggio. Nonostante la Stazione appaltante sia stata informata a più riprese sul Patto e su cosa comportava l'attività di monitoraggio, abbiamo riscontrato alcune difficoltà da parte della stazione appaltante a implementare nuove pratiche, diverse dalle consuetudini dettate da relazioni di prossimità. Certamente, l'impossibilità di incontrarsi di persona per molti mesi non ha contribuito a superare queste lentezze e difficoltà della Stazione appaltante. A settembre è stata svolta una missione di monitoraggio con il principale obiettivo di condividere con la stazione appaltante una prassi per il flusso di informazioni. Va riscontrato, che a seguito della missione di monitoraggio e del lavoro degli ultimi mesi, in particolare sulla procedura di AIMA 19, la stazione appaltante si è impegnata moltissimo nella maggiore condivisione di informazioni, documenti, recependo quanto raccomandato loro in precedenza.

● **Accordi quadro e Patto di integrità**

La decisione di aderire alla convenzione CONSIP in merito all'intervento AIMA 17 B sull'efficientamento dell'illuminazione pubblica in 9 comuni dell'Unione ha aperto nuovi scenari per il monitoraggio e l'implementazione del Patto di integrità. Questo passaggio, sebbene mostri la piena volontà della Stazione appaltante di arrivare quanto prima alla realizzazione degli interventi nella modalità più efficiente ed efficace possibile, ha aperto alcune questioni legate al monitoraggio della procedura stessa che hanno portato Amapola a richiedere un parere legale di approfondimento in particolare:

- sulla piena compatibilità di una convenzione CONSIP rispetto a quanto previsto dalla scheda AIMA 17B non solo per quanto riguarda l'uso dei Fondi strutturali, ma anche in termini di qualitativi rispetto agli interventi previsti
- sulle potenziali modifiche dell'attività di monitoraggio e dagli obblighi del Patto di integrità, visto che l'impresa vincitrice del bando CONSIP non ha siglato il Patto in sede di gara.

Se il primo punto sarà l'oggetto principale della fase di negoziazione, il secondo è cruciale ai fini della prosecuzione dell'attività di monitoraggio, tanto che si potrebbero aprire due scenari:

- la stazione appaltante non stipula la convenzione con l'azienda, considerando il rispetto del Patto di integrità *conditio sine qua non*.

– la stazione appaltante decide di stipulare il contratto comunque, non mettendo in condizioni il soggetto di monitoraggio di continuare la propria attività. Questo porterebbe a un'inadempienza rispetto al Patto di integrità e alla valutazione dell'opportunità, per Amapola di recedere dall'Accordo di monitoraggio.

Sebbene la stazione appaltante sembra orientata al primo scenario e abbia assicurato che il Patto resta una priorità e che farà il possibile per farlo sottoscrivere alla ESCo, è del tutto possibile che l'impresa aggiudicataria, non essendo vincolata dalla sottoscrizione del Patto di integrità in sede di gara, si rifiuti di sottoscriverlo per l'esecuzione dei lavori. Questo scenario precluderebbe l'attività di monitoraggio. Va rilevato che gli accordi quadro e le centrali di committenza nazionali sono sempre più utilizzate soprattutto per gli enti locali più piccoli e meno in grado di gestire appalti di grossa portata, quindi emerge la necessità di valutare come gli accordi quadro possano contemplare la richiesta agli aggiudicati di aderire in sede di esecuzione del contratto a standard più alti di trasparenza.

Rispetto alla procedura monitorata, non appena la procedura CONSIP sarà conclusa si capirà quale sarà l'esito della negoziazione tra impresa aggiudicataria e stazione appaltante e di conseguenza Amapola valuterà come procedere.

● **L'esclusione dell'aggiudicataria provvisoria per AIMA 19. Il Patto di integrità è stato decisivo.**

L'esclusione dell'impresa che ha ottenuto l'aggiudicazione provvisoria è avvenuta con il contributo determinante del Patto di integrità.

Due sono gli elementi che dall'attività di monitoraggio sono emersi con forza:

1) Firmare il Patto di integrità non è una formalità.

Gli impegni sottoscritti attraverso il Patto e sottovalutati dall'impresa (tanto da non menzionare il Patto nelle proprie memorie difensive all'avvio del procedimento di esclusione), mette in evidenza come questo sia stato percepito come mero adempimento burocratico, non considerando come la legge italiana preveda l'utilizzo di questi strumenti e che la loro violazione possa essere motivo di esclusione dalla gara²⁴.

2) La relazione dialogica e di fiducia con la stazione appaltante è essenziale.

Le stazioni appaltanti di piccoli enti pubblici hanno uno strutturale problema di debole capacità amministrativa²⁵. Nel caso specifico della stazione appaltante Unione Comuni Madonie, nonostante un ufficio tecnico zelante e meticoloso, esso manca di competenze giuridico/amministrative, necessarie per poter scrivere bene i bandi e per poter rilevare quando ci sono forzature/violazioni di legge all'interno di un quadro normativo di grande complessità.

Se non ci fosse stato il supporto dell'ente esterno di monitoraggio, abbiamo buona ragione di credere che avrebbero ritenuto le giustificazioni in merito alle omissioni dei precedenti penali sufficienti a confermare l'aggiudicazione.

La condivisione dei loro dubbi e l'opportunità che il patto di integrità offre di avere un terzo occhio e approfondimenti tecnici ha consentito di mettere in evidenza e in fila tutti gli elementi di rischio e di pregiudizio all'integrità che l'impresa manifestava con il suo comportamento.

Le consulenze e gli approfondimenti non sarebbero avvenuti in assenza del patto di integrità.

24 La Legge 190/2012, nota come legge anticorruzione, all'articolo 1 comma 17 recita: " Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara".

25 Si veda sulla capacità amministrativa il lavoro rilevante fatto dalla Commissione europea https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/

- **La violazione del Patto d'integrità è causa di esclusione lo ha ribadito anche il TAR di Palermo**

Al centro delle motivazioni che hanno portato all'esclusione dalla gara l'aggiudicataria provvisoria della procedura per la Direzione Lavori di AIMA 19, c'era un motivato pregiudizio di integrità rispetto al comportamento dell'impresa (par. 4.1.1). Inoltre, tale comportamento si è rivelato, in piena violazione del Patto di integrità.

Ciò che rappresenta un importante precedente sul piano della giurisprudenza è che queste motivazioni sono state ritenute così forti da resistere a un ricorso al Tribunale Amministrativo, il quale ha ritenuto che la Stazione appaltante ha agito, mossa da fondate motivazioni, esercitando legittimamente la propria discrezionalità, in base a quanto previsto dal Codice appalti (art. 80 comma 5 D.lgs 50/2016) e dalla normativa Anticorruzione (art. 1 comma 17 L 190/2012).

Si tratta di un importante traguardo raggiunto per la sperimentazione del Patto di integrità in Italia, che dà un senso al lavoro di monitoraggio nell'individuazione e nella prevenzione di comportamenti illeciti, da un lato e nell'accompagnamento della stazione appaltante affinché agisca nella massima trasparenza dall'altro.

- **Protocollo Dalla Chiesa e Patto di Integrità**

Tra i documenti di gara per la direzione lavori AIMA 19 (par. 4.1.1) è stato incluso, come prevede la normativa della regione Siciliana, anche il Protocollo di legalità "Dalla Chiesa" uno strumento di prevenzione delle infiltrazioni criminali negli appalti introdotto nei primi anni 2000. Le evoluzioni normative degli ultimi anni e la presenza del Patto di Integrità hanno fatto emergere il superamento di questo strumento, ormai quasi totalmente assorbito nella normativa vigente. Pertanto, è stato proposto alla stazione appaltante di avviare un percorso istituzionale per arrivare a un superamento anche dal punto di vista formale e procedurale del Protocollo di legalità "Dalla Chiesa", non includendolo più nei documenti di gara.

La ratio della iniziativa consiste nel cercare di snellire la documentazione che i partecipanti alla gara devono presentare ed evitare che il Patto di integrità venga percepito soltanto come un ulteriore documento da firmare. La stazione appaltante ha pienamente accolto il suggerimento e, con il supporto di Amapola, ha colto l'opportunità offerta dalla consultazione pubblica aperta dalla Regione Siciliana per il nuovo Piano Anticorruzione (novembre 2020). Nella sezione dedicata agli strumenti aggiuntivi, è stato da un lato indicato il superamento normativo del "Dalla Chiesa", dall'altro la persistenza del suo impianto valoriale tanto da proporre l'integrazione con il Patto di integrità, configurando un unico strumento il "Patto d'integrità Dalla Chiesa". Alla fine di gennaio 2021 è prevista la pubblicazione del nuovo Piano e sarà possibile capire se e come le proposte descritte sono state accolte.

Tabella 2.1 Sintesi delle osservazioni emerse dal monitoraggio della stazione appaltante (SA) e del contesto nella fase antecedente alla gara.

		Vantaggi	Criticità	Rischi evidenziati dal monitoraggio
Osservazioni	Analisi dei bisogni partecipata e concertata con il territorio	Elaborazione di una vision comune di sviluppo locale Redazione di un documento, la Strategia d'Area, che fissa gli obiettivi e gli strumenti per soddisfare i bisogni individuati anche in tema di energia	Complessità del processo e di fare "sintesi" rispetto a obiettivi e strumenti essendo molti gli attori in campo, che nel tempo potrebbero non riconoscersi completamente nel progetto	Il monitoraggio non ha prodotto particolari evidenze, se non la necessità di presidiare molto da vicino le procedure in quanto di fronte a una progettualità composita e molto complessa.
	SA nata contestualmente alla SNAI	Soggetto ad hoc, quindi (teoricamente) pronto a dedicarsi al progetto	Lungaggini di avvio del nuovo soggetto con forti mancanze di operatività	Rischio di una SA debole
	Stallo della AdG a causa delle elezioni, progettazione continuata lo stesso	La progettazione preparatoria è stata migliorata	Aggravio amministrativo	Inefficienza nell'economia del lavoro con maggiori rischi di errore nella programmazione
	L'azione della autorità di gestione (AdG) lunghezze burocratiche e tempi imprevedibili		Non consente una verosimile programmazione degli interventi Aggravio amministrativo per la stazione appaltante Ritardi per la realizzazione degli interventi Necessità, scaduti i termini di bilancio annuale di riprogrammare le voci di spesa	Difficile delinearne in modo trasparente tutti i passaggi amministrativi. Si tratta di un vulnus alla regolarità della procedura e alla trasparenza. Tempi non compatibili con l'attività di monitoraggio né con la programmazione dei fondi
	Complessità del regime autorizzativo	Maggiore controllo (in teoria) di tutti i passaggi della procedura da parte della MA	Lungaggini Aggravio amministrativo	Difficile delinearne in modo trasparente tutti i passaggi amministrativi. Si tratta di un vulnus alla regolarità della procedura e alla trasparenza
	Scissione AIMA17	Più imprese possono partecipare Illuminazione pubblica più appetibile per l'elevato ROI	Perdita di appetibilità per l'efficientamento degli edifici Aggravio amministrativo Perdita di massa critica e di potenziali economie di scala di una ESCo	Non sono emersi particolari rischi dal monitoraggio
	Bando regionale sulla stessa linea di finanziamento PO FESR	Meno comuni devono fare l'efficientamento dell'illuminazione pubblica, quindi maggiori risorse per gli edifici	Perdita di massa critica e di potenziali economie di scala di una ESCo Aggravio amministrativo e lungaggini per la progettazione.	Dà una percezione di mancanza di coordinamento all'interno della Regione Siciliana con i Fondi FESR quando questa opera come stazione appaltante o come Managing Authority per la SNAI. Impatto territoriale della sperimentazione del patto di integrità ridotto

Tabella 2.2 Sintesi delle osservazioni emerse dal monitoraggio della stazione appaltante e del contesto nella fase della gara

		Vantaggi	Criticità	Rischi evidenziati dal monitoraggio
Osservazioni	Accesso alla piattaforma online della stazione appaltante	Possibilità di monitorare in tempo reale	La distanza fisica rende più complicata l'introduzione di nuove prassi	Sapendo che abbiamo accesso alla piattaforma talvolta le comunicazioni sugli sviluppi della procedura saltano
	Cambio di procedura verso accordo quadro di una centrale di committenza nazionale (CONSIP)	La stazione appaltante non deve occuparsi della fase di gara	Non scontata la firma del patto di integrità (PI) per l'esecuzione del contratto per un'impresa che non ha sottoscritto il PI in fase di gara	L'impresa non firma il PI e non si può proseguire con il monitoraggio e si riduce la trasparenza della gara.
	Violazione al patto di integrità decisiva per l'esclusione dell'aggiudicatario dalla gara	Ha consentito alla stazione appaltante di esercitare con più forza la propria discrezionalità amministrativa.	Percepito dai partecipanti come adempimento burocratico Sottovalutazione degli impegni a cui ci si vincola	Allo stato dell'arte non si ravvisano rischi per il monitoraggio
	La violazione del Patto d'integrità è causa di esclusione lo ha ribadito anche il TAR	Ha consolidato la validità del Patto di integrità e il valore del monitoraggio esterno nell'individuazione e prevenzione degli illeciti	Non si rilevano criticità	Non si rilevano rischi per il monitoraggio
	Relazione dialogica e di fiducia con la stazione appaltante	Consente di condividere dubbi e perplessità della SA, soprattutto laddove la mancanza di competenze costituisce un rischio Ponderare meglio le decisioni e le aggiudicazioni Il soggetto di monitoraggio come facilitatore del processo amministrativo	Percepire il supervisore indipendente non tanto come monitore ma come consulente/ supplente per le competenze che mancano all'interno della SA, mettendo in discussione la terzietà del ruolo	Se non vi è un costante impegno di equilibrio nel ribadire ruoli e distanze da parte della SA e del supervisore ci potrebbe esserci il rischio di ingerenze o "invasioni di campo"
	Necessario superamento del Protocollo Dalla Chiesa	Documenti di gara più snelli e non ridondanti e ripetitivi Riconoscimento dell'evoluzione legislativa in tema di trasparenza e di prevenzione della corruzione	Occorre una attenzione sul piano della comunicazione per evitare che non si riconosca l'importanza storica che questo documento ha avuto	Non si rilevano rischi per il monitoraggio

Tabella 3 Monitoraggio dello stato di avanzamento delle singole procedure dell'ambito Energia

Procedura	Osservazioni
Selezione esperto energetico a supporto della CUC per l'ambito energia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ci è voluto più di un anno per la firma del contratto a causa di una mancata autorizzazione da parte della Regione. L'esperto ha comunque iniziato il proprio lavoro nell'attesa della formalizzazione. Tuttavia la mancanza di un contratto ha generato ulteriori ritardi nell'espletamento della procedura. 2) L'esperto è stato contrattualizzato a dicembre 2019, sta attualmente lavorando alla progettazione di AIMA 17 A (efficientamento edifici). A inizio 2021 dovrebbe procedere con la progettazione di AIMA 18
Selezione esperto di supporto al RUP per intervento AIMA 19	Attualmente si è conclusa la procedura di aggiudicazione definitiva dopo il ricorso.
AIMA 17 A Efficientamento energetico edifici pubblici	<ol style="list-style-type: none"> 1) Procedura appetibile per una ESCo per il ritorno di investimento che propone, anche se il numero di comuni partecipanti è inferiore a quanto previsto inizialmente. La bozza avanzata del bando con i valori finanziari indicati e il capitolato tecnico, risultano congrui all'oggetto dell'intervento. 2) Al momento è in fase di conclusione la fase di progettazione portata avanti dall'esperto selezionato. A inizio 2021 i progetti verranno presentati in regione per l'emissione del decreto di finanziamento.
AIMA 17 B Efficientamento energetico illuminazione pubblica	<ol style="list-style-type: none"> 1) Si ravvisa il rischio di una potenziale perdita di appetibilità per le imprese a causa di ritorno di investimento troppo legato alle condizioni degli edifici qualora essi risultino difficili da efficientare. 2) Una volta avvenuta l'aggiudicazione definitiva da parte di CONSIP, si aprirà la fase di negoziazione con l'impresa individuata. Si prevede l'invio del progetto esecutivo in Regione per il decreto di finanziamento entro febbraio 2021.
AIMA 18 Efficientamento energetico Ospedale/impianti sportivi di Petralia Sottana	<ol style="list-style-type: none"> 1) La progettazione esecutiva è rimandata alla contrattualizzazione dell'esperto energetico già selezionato a supporto della CUC. Da questa dipende il rispetto dei tempi previsti dal cronoprogramma 2) L'esperto si occuperà della progettazione di AIMA 18 a inizio 2021.
AIMA 19 Realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa	<ol style="list-style-type: none"> 1) La progettazione esecutiva è rimandata alla selezione di un esperto a supporto del RUP. 2) È stata espletata la procedura per la selezione del soggetto incaricato della progettazione e direzione lavori. La violazione del patto di integrità ha portato all'esclusione del primo aggiudicatario provvisorio e l'aggiudicazione provvisoria al secondo. 3) La procedura per AIMA 19 potrà essere avviata solo dopo l'emanazione del decreto di finanziamento da parte della Regione Siciliana in seguito all'approvazione della progettazione esecutiva realizzata ad opera del soggetto selezionato per la Progettazione e la direzione lavori.

Tabella 4 Raccomandazioni alla Stazione Appaltante (SA)

Oggetto	Raccomandazione	Riscontro da parte della SA
Pubblicazione atti segmentata su più piattaforme	30 maggio 2019. Occorre mettere ordine nella pubblicazione degli atti, individuando un unico luogo in cui questi vengono pubblicati. Oggi sono presenti sull'albo pretorio dell'Unione solo i documenti in pubblicazione (15 gg), manca un accesso allo storico dell'albo pretorio. Al momento si individuano 3 piattaforme di pubblicazione (madonieareainterna.it, albo pretorio dell'Unione e portaleappalti.it, non coordinate). Amapola ha invitato la SA a inserire sul proprio sito un link alla piattaforma portaleappalti.it.	La SA ha risposto in modo rapido e puntuale. Gli atti delle procedure legate alla SNAI, indicizzate per titolo di intervento, saranno pubblicati sulla piattaforma portaleappalti.it e, per quanto riguarda gli atti in pubblicazione anche sull'albo pretorio del sito dell'Unione. L'albo pretorio è oggi gestito da un nuovo fornitore che ha al momento messo a punto solo la parte "atti in pubblicazione". Il sito madonieareainterna.it manterrà soltanto gli avvisi e gli atti legati agli sviluppi della SNAI, in quanto sito istituzionale. In questo periodo di transizione manterrà, nella sezione avvisi gli atti relativi alla selezione dell'esperto energetico.
Attività di informazione e sensibilizzazione della cittadinanza	30 maggio 2019. Visto l'impatto che le procedure dell'ambito energia avranno sul territorio e anche sui cittadini, Amapola ha chiesto alla SA se avessero previsto attività di informazione e sensibilizzazione dei cittadini. Ha invitato inoltre la SA ad attivarle il prima possibile o comunque contestualmente alla pubblicazione degli appalti.	La SA ha risposto che, sebbene non potessero essere previsti interventi "immateriali" nella SNAI, sono state inserite attività di sensibilizzazione contestualmente ad alcune schede di intervento, come quella sulla scuola (AIMA 03) che prevede Fab Lab e Living Lab sul tema dell'energia. Al momento non hanno saputo fornire un'indicazione sui tempi in cui potranno realizzare queste attività.
Passaggi amministrativi e rispetto dei tempi	30 maggio 2019. Alla luce dei tempi che si allungano inesorabilmente ad ogni passaggio amministrativo con la AdG o all'interno della SA, si raccomanda di avere sempre sotto controllo quali sono i passaggi burocratici per poter formulare tempistiche che siano il più possibile in linea con le previsioni.	La SA si è impegnata a informare puntualmente Amapola su tutti i progressi, gli ostacoli e i passaggi amministrativi, in modo da sviluppare una timeline attendibile delle procedure. Gli aggiornamenti possono avvenire a cadenza settimanale via mail, telefono o Skype.
AIMA 19 – Soggetto tecnico di supporto al RUP - Preparazione dei documenti di gara (adattamento del Patto di integrità)	Richiesta di firma del Patto di integrità anche per le imprese in avvalimento dei requisiti;	Recepita dalla SA
	Indicare il patto di integrità anche nel contratto.	Recepita dalla SA
	Avviare un percorso di superamento del Protocollo di legalità Dalla Chiesa (ormai completamente recepito dai codici vigenti e dal patto di integrità)	Riscontro positivo e condivisione di avviare un percorso di ottimizzazione della documentazione di gara.
AIMA 19 – Soggetto tecnico di supporto al RUP - Precedenti penali del Direttore tecnico dell'impresa non dichiarati, cambio non dichiarato del Direttore tecnico	Attraverso una nota approfondita redatta dal consulente legale di Amapola sono stati fatti presenti alla Stazione appaltante gli elementi ritenuti di potenziale pregiudizio all'integrità dell'impresa	La stazione appaltante ha recepito le osservazioni e ne ha tenuto conto nella decisione di avviare il procedimento di esclusione dalla gara dell'aggiudicatario provvisorio

Tabella 5 Scheda sintetica sullo stato di avanzamento delle procedure (aggiornata al 30/12/2020)

Procedura	Stato dell'arte	Fase della procedura				Rispetto dei tempi previsti*	Prossimi passi
		Pre-gara	Gara	Valutazione Aggiudicazione	Esecuzione		
Selezione esperto energetico a supporto della CUC per l'ambito energia	Esperto contrattualizzato					In ritardo	Conclusione progettazione esecutiva di AIMA 17
Selezione esperto di supporto al RUP per intervento AIMA 19						In ritardo	Avvio della progettazione esecutiva
AIMA 17 A efficientamento energetico edifici pubblici	Progettazione in fase di conclusione					In ritardo	Decreto di finanziamento; pubblicazione del bando.
AIMA 17 B efficientamento energetico illuminazione pubblica	Attesa aggiudicazione accordo quadro CONSIP					In ritardo	Negoziazione con l'impresa aggiudicataria; esecuzione del contratto.
AIMA 18 efficientamento energetico Ospedale/ impianti sportivi di Petralia Sottana	Conclusi i lavori preparatori					In ritardo	Progettazione esecutiva; decreto di finanziamento; pubblicazione del bando.
AIMA 19 Realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa						In ritardo	Progettazione esecutiva e preparazione del bando

*in anticipo, nei tempi, in ritardo (in riferimento al cronoprogramma della singola procedura)

Tabella 6 Indicatori di monitoraggio scala di valore 1= scarso 5=ottimale

Indicatore	Livello					Osservazioni
	1	2	3	4	5	
Rispetto dei tempi						Lungaggini dovute alla lentezza della AdG nella risposta alle comunicazioni e alla complessità dell'iter autorizzativo. L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia ha ulteriormente aggravato questo aspetto.
Trasparenza e pubblicazione degli atti						Gli atti sono tutti pubblicati. Tuttavia si è sottolineata alla SA la necessità di provvedere a un riordino dei siti internet in modo da dare riferimenti chiari agli utenti su dove trovare gli atti.
Fluidità della relazione con la SA (risposta alle richieste, disponibilità)						La SA è sempre disponibile a fornire risposte e ad assecondare le richieste di documenti, anche se con tempi non sempre immediati.
Tempi di risposta/recepimento delle raccomandazioni						La SA ha sempre risposto alle raccomandazioni in tempi brevi. Il recepimento allo stato dell'arte non è misurabile.
Attività di sensibilizzazione e informazione dei cittadini sugli interventi e il potenziale impatto nella vita quotidiana degli stessi						Tali attività sono state previste sia dal documento di strategia sia dai PAES. Attualmente nulla è ancora stato attivato. Nei mesi a venire e le restrizioni in corso a causa della pandemia sono un ulteriore elemento di difficoltà per l'attivazione di questi percorsi.

6. Conclusioni

Nel suo complesso l'ambito "energia" della SNAI è in movimento. Nonostante l'iter amministrativo risulti molto appesantito e spesso incastrato nei gangli delle procedure di approvazione da parte dell'autorità di gestione (Regione Siciliana): basti pensare al tempo che ci è voluto per contrattualizzare l'esperto di supporto al RUP (più di un anno e mezzo), ad AIMA 18, che solo quest'anno, oltre a dover far fronte a un blocco dell'iter causato da un'inchiesta in corso sull'ATI che si occupava delle opere preparatorie (par.3) la stazione appaltante, su richiesta della Regione ha dovuto suddividere la scheda di intervento in 3 schede distinte. A questo si sono aggiunti i problemi introdotti dalla pandemia Covid-19, come il blocco dell'aggiudicazione del bando CONSIP per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica, ad esempio.

Tutto ciò considerato, nonostante questa fase di pre-bidding si sia protratta ben oltre le aspettative, la scelta di monitorare anche la fase precedente alla gara e tutte le procedure di gara prodromiche alla realizzazione degli interventi di efficientamento energetico e di realizzazione delle piattaforme di biomasse si è rivelata una scelta opportuna e ha ancora una volta confermato la forte vulnerabilità della fase antecedente alla gara. Ciò risulta ancora più vero nel caso di procedure di gara per la realizzazione di lavori, precedute da procedure di selezione di esperti per la progettazione esecutiva e/o per la direzione lavori. A tal proposito, la procedura per la selezione dell'esperto per la progettazione e la direzione lavori delle biomasse (par. 4.1), si è rivelato un importante campo di prova per il Patto di integrità: il monitoraggio ha svolto un ruolo decisivo nell'accompagnare la stazione appaltante ad esercitare la propria discrezionalità amministrativa fornendo loro gli elementi utili ad andare oltre la formalità degli atti e le meccaniche di

esclusione mettendo insieme elementi che dall'interno della stazione appaltante stessa sarebbero stati difficili da identificare, come il valutare il generale comportamento dell'impresa e non solo i documenti forniti. Tutto ciò va certamente a suffragio dell'utilità del patto di integrità come strumento di prevenzione di irregolarità e forzature e il fatto che la stazione appaltante si confronti con l'ente di monitoraggio sulla regolarità e appropriatezza del proprio operato è certamente un elemento positivo, che testimonia il riconoscimento di un ruolo e una percezione del monitoraggio come garanzia dell'integrità del processo. Due sono gli aspetti che questa vicenda ci porta a rimarcare:

1. Le difficoltà, soprattutto in termini di competenza, di una stazione appaltante che risulta molto operosa e competente sul piano tecnico, ma molto debole e senza strumenti nel gestire vicende come quella accaduta con AIMA 19, la cui natura è prettamente giuridico-amministrativa.
2. la giurisprudenza, attraverso la sentenza di rigetto del ricorso al TAR presentato dall'impresa esclusa per la direzione lavori di AIMA 19, ha creato un precedente importante che sancisce la legittimità delle prescrizioni del Patto di integrità così come sperimentato nelle Madonie ma non solo, rappresenta anche la legittimazione del lavoro compiuto in seno al monitoraggio, che si è dimostrato cruciale nell'individuazione di un pregiudizio di integrità.

Sul primo punto, l'insicurezza della stazione appaltante rispetto anche all'esercizio della propria discrezionalità rappresenta, nel contesto specifico, un vero vulnus, che deve essere visto e affrontato, ben oltre la sperimentazione del Patto di integrità. A valle dell'esperienza degli ultimi mesi, per affrontare e dirimere la questione dell'esclusione prima e del ricorso poi, si può tuttavia evidenziare un'evidente capacitazione della stazione appaltante quantomeno nell'introdurre nella propria prassi operativa una continua condivisione di informazioni con il soggetto di monitoraggio e certamente nell'aver agito una discrezionalità amministrativa che può essere esercitata di nuovo.

In merito al secondo punto siamo di fronte a una milestone. In Italia ci sono attualmente in corso quattro sperimentazioni del Patto di integrità con soggetto esterno di monitoraggio, si tratta quindi di uno strumento nuovissimo e ancora tutto da capire nelle sue potenzialità, ma che da oggi può vantare un precedente nella giurisprudenza amministrativa rispetto alla sua legittimità e alla legittimità del lavoro del soggetto esterno di monitoraggio.

Nei prossimi 6 mesi sono previsti importanti step per le procedure sull'efficientamento energetico:

- Arrivare a bando per gli interventi sugli edifici pubblici (AIMA 17 A)
- A valle dell'Aggiudicazione CONSIP portare a termine la negoziazione con la ESCo (AIMA 17B)
- Definire la progettazione per AIMA 18 A, B e C
- Concludere la progettazione e arrivare a bando per l'appalto delle opere per la realizzazione delle sei piattaforme di per la biomassa (AIMA 19)

In questa fase il ruolo della Regione Siciliana e della prontezza con cui validerà i progetti ed emetterà i decreti di finanziamento sarà fondamentale. Altrettanto fondamentali saranno i tempi legati all'aggiudicazione CONSIP e la reattività della Stazione appaltante nel merito di ogni questione. È su quest'ultimo elemento che l'attività di monitoraggio sarà focalizzata.