

# Patto di Integrità

**MADONIE RESILIENTI**  
LABORATORIO DI FUTURO



**Report di monitoraggio**  
Procedura di gara: Settore Energia

30 SETTEMBRE 2021

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.....	14
4. AIMA 19 - Realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa lignocellulosica e agricola di filiera corta.....	15
5. Cosa emerge dall’attività di monitoraggio .....	21
6. Conclusioni .....	34

Questo report è l’aggiornamento del Report pubblicato il 30 dicembre 2020.  
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 Company<sup>1</sup> (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 percorso<sup>2</sup>.

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 SNAI<sup>3</sup>** (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)<sup>4</sup>, 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](http://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**<sup>5</sup> 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](http://www.madonieareainterna.it)

La valutazione delle candidature è avvenuta per titoli e colloquio<sup>6</sup>. 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 verbali<sup>7</sup>, 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'Area<sup>8</sup>.

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](http://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 ROI<sup>9</sup> (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 SOSVIMA<sup>10</sup> 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.

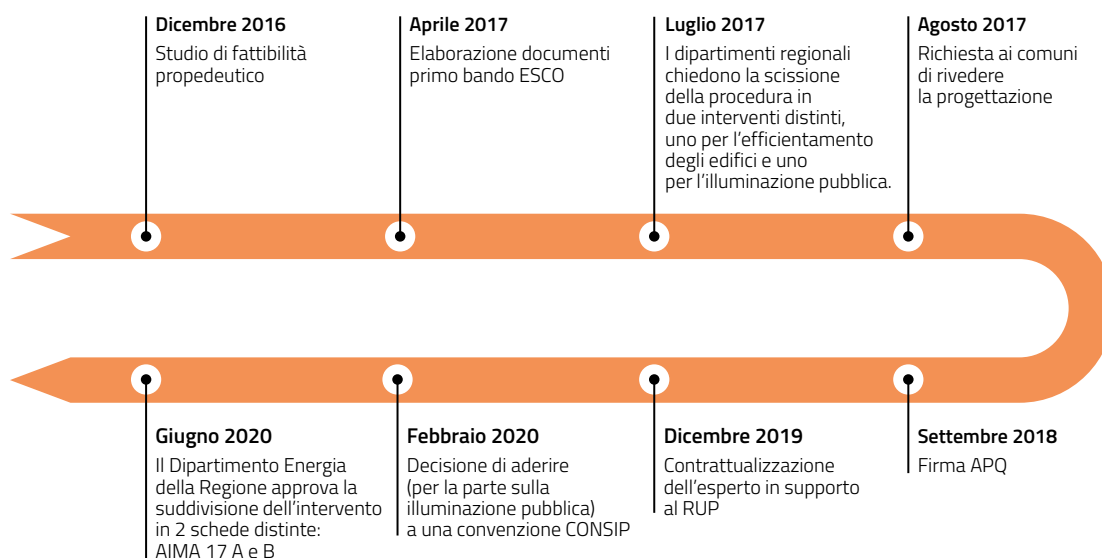
L'iter della procedura si divide, da qui in poi in due procedimenti distinti approvati anche formalmente con la validazione di due schede di intervento distinte da parte del Dipartimento Energia della Regione Siciliana a giugno 2020:

- 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 a dicembre 2019 il contratto dell'esperto energetico, è stata avviata la progettazione degli edifici. Si tratta di 21 interventi di efficientamento energetico su altrettanti edifici pubblici situati nei 21 Comuni dell'Unione<sup>11</sup>. La progettazione degli interventi partita nel 2020, sotto il coordinamento dell'esperto a supporto del RUP, Ing. Taravella, in collaborazione con alcuni dei tecnici dei singoli comuni che si sono dati disponibili, è giunta al termine.

Una parte degli interventi sarà cofinanziata attraverso l'accesso agli incentivi del GSE (Gestore Servizi Energetici) sul Conto Termico per la pubbliche amministrazioni. La progettazione è stata realizzata tenendo conto di questa ulteriore opportunità finanziaria e quindi per un valore economico complessivo superiore a quanto previsto dalla scheda intervento dell'APQ (circa 5,6 milioni di euro).

Nel mese di aprile 2021, dopo alcune interlocuzioni della stazione appaltante con il GSE sono emersi due elementi importanti:

1. per gli edifici scolastici presenti sul territorio dell'Unione gli incentivi sul Conto Termico corrispondono al 100% del valore economico degli interventi di efficientamento<sup>12</sup>;
2. i comuni in convenzione (Scillato, Sclafani Bagni e Caltavuturo) e non membri dell'Unione non possono accedere agli incentivi sul Conto Termico se è l'Unione dei Comuni il Soggetto Responsabile<sup>13</sup>.

Queste due novità hanno richiesto una revisione complessiva di tutti i quadri economici dei singoli interventi, in quanto una parte delle economie generate dall'incentivo sugli edifici scolastici andrà a compensare gli interventi sui 3 Comuni che, in quanto convenzionati, non ne potranno beneficiare. Tale revisione, inviata in Regione contestualmente ai progetti esecutivi sarà soggetta ad approvazione da parte della Regione Siciliana in quanto necessaria alla formulazione corretta dei decreti di finanziamento.

11 L'Unione dei Comuni Madonie è composta da 18 Comuni membri e sottoscrittori dello statuto, a cui si aggiungono 3 Comuni (Scillato, Sclafani Bagni e Caltavuturo) che hanno sottoscritto una convenzione con l'Unione stessa limitata ad alcuni ambiti di azione, tra cui l'efficientamento energetico.

12 Gli incentivi sul Conto Termico da parte del GSE non sono dati sempre nella stessa misura, ma corrispondono a percentuali diverse del valore economico dell'intervento eleggibile, in base a una serie di parametri come la tipologia dell'intervento, o la destinazione d'uso dell'edificio, ecc.).

13 Le Regole Applicative per accedere al Conto Termico stabiliscono che a presentare l'Istanza per ricevere l'incentivo debba essere il Soggetto Responsabile, ovvero il soggetto che sostiene le spese per l'intervento. Nel caso specifico si tratta dell'Unione dei Comuni, che potendo disporre dei fondi dell'APQ su decreto di finanziamento della Regione Siciliana, gestirà le procedure di appalto e i pagamenti alle imprese che eseguiranno i lavori di efficientamento. Le Unioni dei Comuni possono essere Soggetti Ammessi agli incentivi e possono agire come Soggetti Responsabili per i soli Comuni membri, non per quei comuni per cui sussistono altre forme di accordo o convenzione.



Nella tabella a pagina 10 si riassume lo stato di avanzamento dei singoli interventi e il valore economico di tutte le progettazioni con una voce di dettaglio per la parte finanziata attraverso il Conto Termico.

### 2.1.1 – La costruzione della procedura di gara

Questo intervento sul piano della procedura presenta diversi elementi di complessità: 21 interventi implicano 21 aggiudicatari, 21 direzioni dei lavori e 21 collaudi. La stazione appaltante vuole inoltre introdurre un vincolo di incompatibilità per cui un'impresa può ottenere una sola aggiudicazione, per consentire a più imprese di partecipare. Inoltre, nella scheda dell'APQ non è stata prevista la spesa per una commissione di gara, il che rende obbligata la scelta del criterio del minor prezzo<sup>14</sup> o l'individuazione di un'altra modalità di finanziamento dei costi della commissione aggiudicatrice.

A questo si aggiungono alcuni elementi di incertezza:

- tempi regionali di approvazione dei nuovi quadri economici, della modifica all'APQ e dell'emissione dei decreti di finanziamento;
- eventuali tempi ulteriori per le revisioni di progetto qualora la Regione li richiedesse;
- caratteristiche del decreto di finanziamento: se sarà unico tenendo insieme i 21 interventi oppure 1 decreto per intervento, o un decreto per blocchi di più interventi.

---

<sup>14</sup> È un criterio di aggiudicazione mediante il quale la stazione appaltante confronta le offerte con riguardo al maggior ribasso di prezzo rispetto alla base d'asta. In linea di principio questo criterio è applicabile soltanto per servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato. Tuttavia le recenti semplificazioni normative al codice appalti e in particolare il D.L. 76/2020 convertito poi nella L. 120/2020, hanno previsto che nel caso di procedura negoziata senza bando le stazioni appaltanti abbiano la possibilità di scegliere se applicare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (così come previsto da codice appalti) oppure il criterio del minor prezzo, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento.

Comune	Edificio	Stato avanzamento	Valore economico	Importo finanziato con Conto Termico	Importo a valere sull'APQ
Alimena	Scuola G.Casati	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 260,997.74	€ 100,000.00	€ 160,997.74
Aliminusa	Palazzo Municipale	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 254,400.23	€ 40,353.80	€ 214,046.43
Blufi	Scuola Media	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 434,628.43	€ 263,835.79	€ 170,792.64
Bompietro	Palazzo Municipale	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 201,174.92	€ 17,686.17	€ 183,488.75
Caccamo	Scuola Materna Via Papa Giovanni XXIII	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 266,153.20	€ 119,651.33	€ 146,501.87
Caltavuturo	edificio Comunale sede dell'Ufficio Tecnico	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 247,458.27		€ 247,458.27
Castelbuono	Scuola Materna C.dra Santa Lucia	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 255,708.00	€ 134,888.50	€ 120,819.50
Castellana Sicula	Palazzo Comunale	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 207,191.68	€ 18,279.60	€ 188,912.08
Collesano	Palazzo Municipale	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 321,029.55	€ 53,943.38	€ 267,086.17
Gangi	Palazzo Municipale	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 202,915.90	€ 7,470.62	€ 195,445.28
Geraci Siculo	Biblioteca	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 234,415.12	€ 38,497.52	€ 195,917.60
Gratteri	Scuola Piazza Ungheria	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 257,785.26	€ 20,708.45	€ 237,076.81
Isnello	Edifici Comunali UTC e Palazzo Municipale	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 367,861.72	€ 73,066.44	€ 294,795.28
Montemaggiore Belsito	Edificio adibito ad uffici Comunali	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 347,960.37	€ 78,260.14	€ 269,700.23
Petralia Soprana	Biblioteca	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 166,931.47	€ 27,591.32	€ 139,340.15
Petralia Sottana	Ex Convento	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 199,378.84		€ 199,378.84
Polizzi Generosa	Scuola Media G.A. Borgese	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 455,099.89	€ 270,564.53	€ 184,535.36
Pollina	Scuola Superiore di primo grado. Gaggini corpo B	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 330,336.11	€ 74,797.56	€ 255,538.55
San Mauro Castelverde	Palazzo Municipale	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 272,632.74	€ 28,098.12	€ 244,534.62
Scillato	Centro Sociale Polivalente	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 307,211.22		€ 307,211.22
Sciafani Bagni	Municipio	Inviato alla Regione Siciliana, in attesa di decreto di finanziamento	€ 91,323.62		€ 91,323.62
<b>Totale</b>			<b>€ 5,682,594.27</b>	<b>€ 1,367,693.27</b>	<b>€ 4,314,901.00</b>

Infine, la stazione appaltante si pone alcuni obiettivi legati al "buon governo" della procedura:

- efficacia: arrivare ad aggiudicazione riducendo al minimo i tempi sia in caso di procedure che si svolgono in contemporanea sia che si svolgano con tempistiche diverse;
- mantenere tra gli interventi un principio di incompatibilità di aggiudicazione.

Dal punto di vista del soggetto di monitoraggio risulta, invece, centrale:

- capire come avere garanzie sulla integrità professionale delle imprese (l'alto numero di procedure e la clausola di incompatibilità rischia di far cadere la scelta su imprese non perché rappresentino la scelta migliore ma l'unica possibile;
- rendere attuabile e sostenibile la firma e il monitoraggio di 21 Patti di integrità.

Amapola, dopo diverse interlocuzioni con la stazione appaltante e con il supporto di un parere redatto da un legale esperto, che ha consentito di mettere a fuoco le opportunità e gli scenari sulla base della più recente normativa in materia di appalti<sup>15</sup>, ha fornito alcune raccomandazioni, funzionali al rispetto degli obiettivi di trasparenza, concorrenza e governabilità di cui sopra.

Il documento di raccomandazione, inviato nei giorni conclusivi delle attività di monitoraggio in seno al progetto pilota (30 settembre 2021), riporta:

- la normativa attuale impone il ricorso all'affidamento diretto per i servizi tecnici al di sotto dei 139.000 euro, e per le opere sotto 150.000 euro. Prevede, invece, una procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno 5 operatori economici per le opere di valore superiore a 150.000 euro, ma inferiori al milione. Ciò significa che potrebbero essere assegnati con affidamento diretto tutti i servizi tecnici (direzione lavori e collaudi), nonché uno dei 21 interventi di opere. Le procedure di affidamento diretto previa acquisizione di preventivi, oltre a garantire la massima efficienza e tempestività d'azione, possono al contempo determinare un maggior coinvolgimento di operatori economici, poiché l'Unione avrebbe la facoltà di scegliere gli operatori non ancora affidatari di commessa pubblica.
- I 20 interventi di opere si trovano tutti, in termini di valore economico, sopra la soglia di 150.000 euro e sotto il milione. L'attuale normativa prevede, in questo caso una procedura negoziata con 5 imprese invitate. Amapola ha altresì precisato che l'individuazione degli operatori economici può avvenire attraverso una manifestazione di interesse/indagine di mercato (non vincolante per la stazione appaltante), in modo da creare una sorta di albo fornitori a cui attingere per gli inviti, sulla base di caratteristiche tecniche e procedendo in via preliminare ai controlli di legge e di verifica di integrità. Questa operazione favorirebbe un'ottimizzazione dei tempi e garantirebbe la concorrenza perché l'Unione potrebbe, se le imprese sono sufficienti, non invitare la stessa impresa due volte.

Amapola ha inoltre illustrato, attraverso due ipotesi di scenario, come potrebbe comporsi il processo, nello specifico nel caso in cui i decreti di finanziamento venissero emessi dalla Regione Sicilia tutti in blocco, o se, più probabile, verranno emessi in tempi diversi.

Infine, una ulteriore indicazione ha riguardato la concentrazione del subappalto. Se da un lato si può decidere di non affidare alla stessa impresa più di un'opera, molto più complicato è evitare che in fase di subappalto si creino concentrazioni per cui pochi operatori ricevano più incarichi. Amapola ha segnalato che a partire dal primo novembre 2021 la più recente normativa prevede che sia possibile, con debita giustificazione, indicare le opere e i lavori non subappaltabili. In questo modo si favoriscono le associazioni tra imprese invece delle filiere di subappalto, dando così maggiore trasparenza a tutto il processo.

---

15 Il D.lgs 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 è l'ultimo Decreto convertito in legge ascrivibile alla serie di Decreti "semplificazione" emanati negli ultimi due anni anche a seguito della pandemia per favorire la ripresa dell'economia anche attraverso una più semplice (e in teoria rapida) normativa per gli appalti.

La conclusione della attività di monitoraggio al 30 di settembre non permette di conoscere quale sarà il livello di recepimento delle raccomandazioni fatte. Questo elemento suggerisce, in vista di una estensione dell'applicazione del monitoraggio, di gestire con anticipo la conclusione delle attività e definire con la stazione appaltante come si procede nel caso in cui l'appalto abbia dei ritardi e l'attività di monitoraggio non possa proseguire.

## 2.2 AIMA17 B: Procedura per l'efficientamento energetico dell'illuminazione pubblica

I comuni dell'Unione coinvolti da questo intervento sono 9 rispetto ai 17 previsti inizialmente poiché ad aprile 2018 è stato pubblicato un bando del Dipartimento Energia della Regione Siciliana (DDG 245 del 20/04/2018<sup>16</sup>) che aveva per oggetto proprio l'efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica (facendo riferimento alle stesse azioni 4.1.3 dei FESR previsti anche dalla SNAI), a cui diversi comuni dell'Unione hanno risposto autonomamente.

Dunque, la procedura per la riqualificazione energetica degli impianti di pubblica illuminazione riguarderà i comuni di: Caccamo, Collesano, Gangi, Geraci Siculo, Isnello, Montemaggiore Belsito, Petralia Sottana, Scillato e Sclafani Bagni. L'incarico comprenderà progettazione, realizzazione dei relativi interventi, conduzione, manutenzione, messa in sicurezza e adeguamento normativo degli impianti.

Attraverso la Delibera n.10 del 14 marzo 2019, la giunta dell'Unione dei Comuni ha nominato il RUP per il procedimento, l'Ingegnere Santi Sottile, in servizio presso il Comune di Castelbuono.

La stazione appaltante ha optato inizialmente per pubblicare una manifestazione di interesse e, sulla base di questa, una **procedura ristretta a invito per la selezione di una ESCo**. La pubblicazione era prevista entro il mese di settembre 2019. Una volta selezionata, la ESCo si sarebbe dovuta occupare della progettazione definitiva<sup>17</sup> 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'APQ<sup>18</sup> (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 esecutiva<sup>19</sup> (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,

---

16 Tutta la documentazione disponibile al seguente link <https://www.euroinfociglia.it/po-fesr-20142020-ot4-azione-4-1-3-azione-4-1-3-a-dozione-di-soluzioni-tecnologiche-per-la-riduzione-dei-consumi-energetici-delle-reti-di-illuminazione-pubblica-promuovendo-installazioni-di-sistem/>

17 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 prezziari predisposti dalle regioni.

18 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 comma1 dell'APQ).

19 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.

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 CONSIP<sup>20</sup>** che stava concludendo una procedura di aggiudicazione per lotti a livello nazionale proprio per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica<sup>21</sup>. Questo anche per un obbligo di legge<sup>22</sup> 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, 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.

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;
2. l'incongruenza tra le tipologie di spesa ammesse dall'accordo quadro CONSIP e quelle elencate nella scheda APQ in quanto la gran parte del budget di quest'ultima è destinato all'acquisto di beni e forniture senza prevedere stanziamenti per l'acquisizione di servizi, su cui invece si concentra maggiormente l'accordo CONSIP.
3. 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.

Nel mese di marzo 2021, a fronte dell'aggiudicazione di CONSIP, emerge l'impossibilità di proseguire con questa soluzione per due ragioni. In primo luogo, l'accordo quadro CONSIP è molto rigido e non prevede la possibilità di interventi ulteriori o diversi rispetto a quanto previsto dall'accordo quadro stesso, cui l'aggiudicatario deve attenersi integralmente.

In secondo luogo, l'impresa aggiudicataria del lotto Sicilia che dovrebbe quindi operare sugli impianti dell'Unione Comuni Madonie risulta essere la proprietaria di diverse centinaia di punti luce nei Comuni che dovrebbero essere oggetto di finanziamento. Questo, oltre a generare un palese conflitto di interesse (la ESCo verrebbe pagata per efficientare i propri impianti), rende del tutto incompatibile l'accordo quadro CONSIP, destinato solo agli enti locali proprietari di impianti di illuminazione.

A valle di tutto questo, la procedura viene quindi nuovamente cambiata.

La stazione appaltante ripiega su una progettazione interna, prevedendo una maggiorazione dell'incarico per l'Ing. Taravella, per poi mettere a bando i lavori di efficientamento degli impianti di illuminazione.

.....  
 20 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).

21 [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.](#)

22 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).

La Regione Siciliana accetta questa possibilità a fronte di una progettazione completa degli interventi consegnata per le opportune valutazioni e l'emissione del decreto di finanziamento entro il 30 giugno 2021. La stazione appaltante chiede ai Comuni, attraverso comunicazione formale, di inviare a stretto giro una serie di documenti e informazioni tecniche per poter procedere alla progettazione nei tempi. I comuni rispondono alla richiesta, tuttavia l'improvvisa indisponibilità dell'Ing. Taravella per motivi di salute non ha consentito l'elaborazione dei progetti e l'invio alla Regione nei tempi. Ad oggi non è possibile stabilire tempi certi per questa progettazione. Al momento non si hanno riscontri da parte della Regione Siciliana per la mancata scadenza.

### 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 Interna<sup>23</sup>.

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.

---

<sup>23</sup> 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 Ing. Taravella, prevista a inizio 2021, ma ad oggi non ancora cominciata a causa del sovrapporsi con la progettazione di AIMA 17 A, 17 B e della sua successiva indisposizione per problemi di salute.

Al momento questo intervento è del tutto fermo, senza una previsione certa sull'avvio della progettazione.

## 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'Area<sup>24</sup> 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.

---

<sup>24</sup> La scheda intervento AIMA19 completa è disponibile al seguente link <https://madonieareainterna.it/download/testo-apq/?wpdmdl=1778&refresh=5cee5da7ec2651559125415> (pgg 173-175)

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;
- 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 sei 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 Proget-



tazione 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.

#### 4.1.1 La progettazione delle piattaforme

Il 4 febbraio 2021 è stata effettuata la consegna anticipata dei lavori nelle more della stesura contratto di appalto (che sarà firmato soltanto il 13 maggio 2021) per consentire allo studio tecnico di avviare la progettazione delle piattaforme.

A inizio marzo lo studio tecnico ha presentato una richiesta di chiarimenti in merito a:

- vincoli ambientali dei siti che potrebbero richiedere un regime autorizzativo aggiuntivo per quelli al confine con il Parco Naturale delle Madonie;
- tipologia di materiale trattato dalle piattaforme, in particolare se ascrivibile alla tipologia sfalci agricoli o a rifiuti.

La stazione appaltante nell'arco di circa un mese e a seguito di interlocuzioni con l'ente Parco conferma ai progettisti che il materiale trattato sono sfalci agricoli e che per quanto riguarda i vincoli ambientali una eventuale procedura di Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA<sup>25</sup>) sarà dovuta a discrezione dell'ente parco sulla base del progetto presentato.

Nel mese di aprile emerge un problema di progettazione: l'impresa nella progettazione degli impianti evidenzia un importante scostamento tra il budget a disposizione per l'intervento e i costi che risultano dalla progettazione di un singolo impianto. Su questa base sarebbe occorso circa il doppio della cifra stabilita dall'APQ. La stazione appaltante prende atto di questo problema e lo analizza su più fronti, elaborando un quadro economico per stabilire costi ottimizzabili, chiedendo un preventivo per la fornitura dei macchinari per gli impianti e, soprattutto, rivedendo l'impianto progettuale alla base.

Nell'incontro del 16 aprile la stazione appaltante e lo studio tecnico optano per la realizzazione non più di sei impianti di valorizzazione per la biomassa bensì di 3 impianti, cui abbinare 3 siti di supporto logistico e di pre-lavorazione delle biomasse.

---

25 La Valutazione di Incidenza Ambientale ha lo scopo di valutare ex-ante l'impatto ambientale di un progetto che incide su Siti di Importanza Comunitari (SIC), sulle Zone Speciali di Conservazione e sulle Zone di Protezione Speciale (ZPS), così come previsto dalla Direttiva 92/43/CEE "Habitat".

Impianti	Sito di servizio e supporto
Aliminusa (area del PIP - Piano per gli insediamenti produttivi)	Sclafani Bagni
Geraci Siculo	Castellana Sicula
Collesano	San Mauro Castelverde

Dopo alcuni scambi, la stazione appaltante indica ai tecnici di formulare il progetto e il quadro economico considerando che i lavori saranno appaltati separatamente rispetto alle opere e alla fornitura degli impianti<sup>26</sup>. Vagliate diverse rimodulazioni, i tecnici presentano due proposte di intervento all'inizio di luglio con relativo quadro economico: una che ammonta a circa 3 milioni e 600 mila euro e una seconda di 3 milioni e 36 mila euro. La differenza è data sostanzialmente dal sito di Aliminusa: nella prima ipotesi si prevede per Aliminusa la costruzione di un impianto per una produzione di 1.500 tonnellate all'anno di pellet<sup>27</sup>, al pari di quello previsto per Geraci Siculo; nella seconda un impianto più piccolo per produttività e volume, pari a 500 tonnellate all'anno. Questa differenza comporta quindi un impatto non solo sul costo dell'impianto ma anche sul volume della costruzione che lo dovrà contenere e, di conseguenza, sul costo del terreno da espropriare (si veda paragrafo 4.1.2)

Sito di Aliminusa	Ipotesi 1	Ipotesi 2
Importo complessivo dei lavori edili	420.000 €	385.000 €
Importo complessivo della fornitura (impianto)	390.000 €	275.400 €
Esproprio	73.500 €	48.825 €

In termini economici e di redditività, nell'ipotesi 1 la produzione complessiva di filiera (di tutti e 3 gli impianti) è stimata in circa 1 milione e 166 mila euro, nella seconda è di 833 mila euro con una differenza intorno al 28%.

La stazione appaltante opta per la seconda ipotesi, più economica e in linea con il budget a disposizione (3 milioni di euro). Al termine del mese di luglio i tecnici inviano alla stazione appaltante il computo metrico estimativo per le indagini geognostiche<sup>28</sup> necessarie per le nuove costruzioni da realizzare ad Aliminusa e Geraci Siculo. La somma complessiva individuata è di 18.743 euro (6.853 per Aliminusa, 11.890 per Geraci Siculo) perfettamente in linea con il quadro economico dell'ipotesi due che prevedeva una spesa di 20 mila euro. Nel mese di settembre sono partite tali indagini. Una volta ottenuti i risultati, sarà possibile finalizzare il progetto esecutivo.

26 Un intervento di questo tipo prevede opere edili per la messa a punto dei siti, acquisto degli impianti e installazione, nonché la formazione all'utilizzo. Procedere con affidamenti separati consente di economizzare meglio le risorse perché ogni linea di costo individuata sarà soggetta a ribasso d'asta in sede di gara.

27 Gli impianti per la valorizzazione della biomassa prevedono la lavorazione della biomassa raccolta (sfalci agricoli e selvicolturali provenienti dal territorio circostante) per la produzione di pellet che, stoccati in sacchi possono poi essere distribuiti.

28 Si tratta di un'elaborata serie di indagini in sito, che permette di determinare le caratteristiche tecniche dei terreni e delle rocce. I risultati di tali indagini sono fondamentali per la progettazione adeguata degli edifici. In Italia, il D.M. del 17 gennaio 2018 disciplina l'obbligatorietà di esecuzione delle indagini geognostiche per la progettazione di qualsiasi opera pubblica e privata.

### 4.1.2 L'esproprio per il sito di Aliminusa

Come detto, nell'area del PIP (Piano per gli Insediamenti produttivi) di Aliminusa è stato individuato uno dei siti per la realizzazione di uno degli impianti, che richiede la realizzazione ex novo anche di un capannone per ospitare l'impianto stesso.

In sede di sopralluogo per le fasi preliminari della progettazione, è emerso che il lotto su cui dovrebbe sorgere la struttura non è di proprietà del Comune, bensì di un privato. Pertanto, per poter realizzare l'opera si rende necessario un esproprio che, come tale, prevede il pagamento di un indennizzo economico all'espropriato.

La scheda APQ non prevede procedure di esproprio e quindi neanche una correlata voce di budget. Su questo, la Stazione appaltante, come compensazione, aveva individuato come soluzione il recupero della somma dell'indennizzo di esproprio dai canoni di gestione del sito direttamente dal Comune di Aliminusa.

La procedura di manifestazione di interesse attraverso la quale la stazione appaltante ha individuato i siti per la localizzazione degli impianti è avvenuta nel 2016 e specificava che i siti/manufatti dovessero essere di proprietà pubblica. Il Comune di Aliminusa, rispondendo alla manifestazione di interesse, non specifica se l'area del PIP sia di sua proprietà, semplicemente la dichiara come disponibile.

Amapola, alla luce dei fatti ha ritenuto di dover approfondire la mancata verifica dell'effettiva proprietà pubblica da un lato, e le motivazioni che hanno portato il Comune di Aliminusa a candidare un'area non di sua proprietà nonostante il bando lo prevedesse.

Quindi, attraverso una richiesta formale all'Unione dei Comuni inviata il primo giugno 2021, ha richiesto di acquisire tutta la documentazione relativa alla procedura di manifestazione di interesse (antecedente alla firma del Patto di integrità) e, per sua intermediazione, al Comune di Aliminusa di acquisire tutti i documenti e le informazioni relative al Piano per gli Insediamenti Produttivi, per comprenderne lo stato dell'arte, gli attuali lotti occupati e se ci fosse già un vincolo preordinato di esproprio quando il Comune ha proceduto alla lottizzazione dell'area.

Nel mese di settembre Amapola, da un dialogo con il manager tecnico della SNAI, ha appreso che si era aperto un confronto con l'Autorità di Gestione (Regione Siciliana) per stralciare il sito di Aliminusa dal progetto in quanto, al problema dell'esproprio in sé si era aggiunta l'indisponibilità del titolare del fondo a far eseguire le indagini geognostiche se prima non fosse stata avviata una procedura di esproprio.

Tale procedura non si sarebbe potuta avviare se non a fronte di una certificata idoneità del sito e questo ha di fatto messo la stazione appaltante nelle condizioni di non poter procedere non potendosi assumere il rischio di indennizzare l'espropriazione di un sito non idoneo, perché sarebbe venuto meno l'interesse pubblico, generando un doppio disvalore dettato dall'inutilità della spesa senza aver comunque portato alla realizzazione dell'impianto.

Va detto che se effettivamente il sito di Aliminusa verrà stralciato (non abbiamo conferme documentali nel merito perché le attività di monitoraggio si sono concluse il 30 settembre 2021), si creerebbe una paradossale eterogeneità dei fini per cui il problema del quadro economico sottostimato, di cui al paragrafo precedente, verrebbe in parte risolto dal ridimensionamento del progetto e dal non dover riservare parte del budget per l'acquisizione di uno dei siti.

Da un punto di vista progettuale, se la Regione Siciliana approverà il ridimensionamento, la situazione potrebbe apparire sanata, ma non perché si è intervenuti sulle cause e, eventualmente, a correzione della procedura, ma semplicemente per il combinato disposto di circostanze esterne (il diniego del proprietario del lotto a far eseguire le analisi sul suo terreno). Nulla è stato mosso nei confronti del Comune di Aliminusa che ha messo a disposizione un sito di cui non era proprietario, né si comprende per quale motivo a fronte di una manifestazione di interesse da parte di Aliminusa non del tutto chiara sull'aspetto della proprietà, la stazione appaltante non abbia fatto le opportune verifiche.

L'unica reale e tangibile conseguenza di tutto questo intricato processo è il ridimensionamento del progetto e, di conseguenza, un beneficio diverso per i cittadini.

## 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-Termini<sup>29</sup>, 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 previsto<sup>30</sup>. Il contesto politico-amministrativo, non propriamente favorevole<sup>31</sup> 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 sopperita 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 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.

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

30 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.

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

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.

- **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 gara<sup>32</sup>.

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 amministrativa<sup>33</sup>. 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.

- **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.

32 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".

33 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/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/)



- **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.

- **L'incompatibilità dell'Accordo Quadro CONSIP con AIMA 17 B, poteva essere previsto?**

Alla luce dell'aggiudicazione del bando CONSIP sono emerse criticità tali da renderlo inutilizzabile per la realizzazione degli interventi di efficientamento energetico previsti dalla scheda AIMA 17 B.

La prima riguarda la proprietà degli impianti che è risultata essere in parte della stessa ESCo che si è aggiudicata il lotto, quando il bando CONSIP era destinato a enti locali proprietari degli impianti.

La seconda riguarda la rigidità dell'accordo quadro: tutti gli interventi devono essere ricompresi in quelli elencati nell'Accordo quadro e, non si possono prevedere quindi interventi (e di conseguenza) emolumenti ulteriori per l'aggiudicatario.

Certamente per quanto riguarda la prima ragione di incompatibilità si poteva facilmente prevederla con una semplice verifica delle condizioni poste da CONSIP in rapporto allo stato dell'arte degli impianti di illuminazione.

Per quanto riguarda la seconda, già attraverso il parere legale che Amapola ha fornito alla stazione appaltante nel luglio 2020 si erano messe in evidenza delle incongruenze tra ciò che prevedeva la scheda APQ e ciò che era previsto nell'accordo quadro CONSIP, un approfondimento ulteriore magari contattando direttamente CONSIP avrebbe fugato ogni dubbio sul nascere.

Quello che si può registrare in sede di monitoraggio è una complessiva leggerezza della stazione appaltante nella gestione di questa faccenda, non curandosi di verificare le condizioni del bando e rimandando ogni nodo alla negoziazione con l'impresa aggiudicataria.

La conseguenza di tutto questo è che si è perso oltre un anno in attesa dell'aggiudicazione CONSIP, per poi dover ripiegare su una progettazione interna che beneficerà soltanto dei finanziamenti ascrivibili sui Fondi strutturali perdendo tutta quella fetta di investimenti che sarebbe derivata dalla partnership pubblico-privato con una ESCo. Il valore economico si dimezza da 4 a circa 2 milioni di euro.

### 5.3 Fase di esecuzione

- **Quando il progetto di appalto non trova piena corrispondenza nella fase di esecuzione**

Il problema sorto in sede di progettazione esecutiva relativamente al budget per l'intervento, tanto da richiedere una revisione in corsa e la necessità di dimezzare gli impianti previsti in origine (da 6 a 3 impianti), pone un interrogativo sulla fase di progettazione dell'intervento a monte della procedura di gara per selezionare chi si sarebbe occupato della progettazione esecutiva.

Sebbene possano essere intervenuti (sono passati quasi 5 anni) cambiamenti nel mercato che possono modificare i costi unitari dei singoli macchinari così come dei materiali edili, certamente emerge come in fase di progettazione ci sia stata una sottostima dei costi. In qualità di soggetto di monitoraggio in questo frangente non possiamo fare altro che registrare quanto avvenuto, presidiando che venga comunque rispettato quanto riportato nella scheda dell'Accordo Quadro, che non specifica il numero degli impianti ma soltanto il numero delle piattaforme, pertanto, la modalità 3+3 individuata dalla stazione appaltante può essere una soluzione. Certo è che ci si troverà di fronte a un intervento decisamente ridimensionato rispetto a quello dichiarato nella Strategia d'Area.

● **Esproprio non previsto**

L'esproprio per il sito di Aliminusa (par. 4.1.2) pone, in sede di monitoraggio, tre questioni che potrebbero costituire un pregiudizio in tema di trasparenza dei processi amministrativi:

1. In linea di principio il Comune di Aliminusa non avrebbe potuto candidare il proprio sito.
2. Il secondo aspetto riguarda il lotto individuato per localizzare uno degli impianti.  
Non sono a noi note le modalità con cui è stato individuato il lotto (per scelta arbitraria della stazione appaltante per questioni di posizione, di occupazione degli altri lotti, di infrastrutture di base, attraverso una procedura di evidenza pubblica, o altro), nonostante l'esproprio comporti il conferimento di un indennizzo in denaro a un privato.
3. Il terzo aspetto riguarda la giustificazione della spesa per l'esproprio. Nell'APQ non viene previsto nel budget una voce di spesa per espropri, visto che i 6 siti individuati precedentemente risultano già elencati nell'APQ.

Amapola ha manifestato le proprie perplessità alla stazione appaltante tanto da presentare una richiesta formale di documenti e atti volta a ricostruire il quadro. Il fatto che comunque la situazione, abbia trovato una via di soluzione nello stralcio di Aliminusa dal progetto non risolve le 3 questioni osservate né il vulnus amministrativo che queste hanno generato: non spiega il motivo per cui il Comune di Aliminusa abbia candidato un sito che non era nella propria disponibilità e per quale motivo la stazione appaltante non abbia verificato la proprietà dei siti a valle delle manifestazioni di interesse ricevute.

Ciò che si può registrare, è che siamo di fronte a un processo non completamente governato nelle sue fasi. La soluzione a cui si sta andando incontro (se confermata) è stata determinata da fattori esterni (l'indisponibilità del proprietario del fondo) e non da un intervento a correzione della procedura. Si tratta nuovamente di una concatenazione di errori che si è generata a monte del progetto di appalto, nella fase di "creazione delle condizioni" per poterlo realizzare. Le conseguenze, che in questa sede possiamo solo prefigurare vista la conclusione delle attività di monitoraggio, sono ascrivibili a un ulteriore allungamento dei tempi di progettazione che dovranno tenere conto di questo ridimensionamento, e soprattutto a un beneficio altrettanto ridimensionato per le comunità interessate.

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 delineare 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 delineare 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
	Incompatibilità del bando CONSIP con AlMA 17 B non prevista	Non si rilevano vantaggi	Perdita di un anno di tempo. Ripiegamento su progettazione interna perdendo parte del valore degli investimenti previsti	Non si ravvisano rischi per il monitoraggio giacché la procedura sarà interamente in capo alla stazione appaltante

Tabella 2.3 Sintesi delle osservazioni emerse dal monitoraggio della stazione appaltante e del contesto nella fase di esecuzione

		Vantaggi	Criticità	Rischi e videnziati dal monitoraggio
Osservazioni	Progetto di appalto nella progettazione esecutiva risulta incongruente con il budget previsto per l'intervento	Non si rilevano vantaggi	Richiede una riprogettazione e un conseguente ridimensionamento dell'intervento Lavoro aggiuntivo per la progettazione con possibile accumularsi di ritardi	Non si ravvisano rischi in sede di monitoraggio
	Esproprio non previsto per il sito di Aliminusa	Non si rilevano vantaggi	Aggravio amministrativo ed economico Ricerca di una soluzione per il ridimensionamento del progetto.	Difficoltà nella ricerca e acquisizione di documenti e informazioni antecedenti la stipula del patto di integrità Rischio di danneggiare la relazione positiva costruita con la stazione appaltante

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	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	1) Si ravvisa il rischio di una potenziale perdita di appetibilità per le imprese a causa di un ritorno di investimento troppo legato alle condizioni degli edifici qualora essi risultino difficili da efficientare. 2) In ritardo rispetto a quanto previsto (inizio 2021)
AIMA 17 B Efficientamento energetico illuminazione pubblica	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) Essendo risultata impraticabile l'opzione di adesione al bando CONSIP la stazione appaltante, in accordo con la Regione Siciliana ha optato per una progettazione interna con consegna prevista in Regione entro il 30 giugno. La consegna non è stata rispettata per l'improvvisa indisponibilità del progettista. Non si hanno previsioni specifiche sulla data di conclusione della progettazione.
AIMA 18 Efficientamento energetico Ospedale/impianti sportivi di Petralia Sottana	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 non appena concluderà le progettazioni per AIMA 17 A e B. Al momento non si hanno previsioni concrete su quando sarà avviata la progettazione.
AIMA 19 Realizzazione di una rete di piattaforme di trattamento di biomassa	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 al secondo. 3) La progettazione esecutiva è in corso. 4) 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 avalimento 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
AIMA 17 A – Fase pre-gara – individuazione della/delle procedure da applicare	Con il supporto tecnico del consulente legale Amapola ha fornito alla stazione appaltante una serie di elementi che potrebbero favorire la concorrenza l'integrità e la governabilità delle 21 procedure previste per le opere e le altrettante previste per Direzione lavori e collaudi	Non si ha la possibilità di verificare il recepimento delle nostre raccomandazioni a causa del sopraggiungere del termine delle attività di monitoraggio il 30 settembre 2021

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	In 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	Attività di progettazione esecutiva in corso					In ritardo	Approvazione del progetto esecutivo e preparazione dei documenti di gara per l'appalto dei lavori
AIMA 17 A efficientamento energetico edifici pubblici	Progettazione					In ritardo	Decreto di finanziamento; pubblicazione del bando.
AIMA 17 B efficientamento energetico illuminazione pubblica	In attesa della consegna in Regione della progettazione interna					In ritardo	Invio in Regione del progetto esecutivo per approvazione ed emissione del decreto di finanziamento
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. Tuttavia si è riscontrata, la tendenza a non fornire informazioni complete e una scarsa proattività nel comunicare aggiornamenti, criticità e progressi.
Tempi di risposta/recepimento delle raccomandazioni						La SA ha sempre risposto alle raccomandazioni in tempi brevi. Il recepimento allo stato dell'arte può dirsi parziale, se si considera la sottovalutazione delle nostre raccomandazioni riguardo AIMA 17 B.
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

L'ambito "energia" della SNAI si è mosso con grande lentezza. Tre anni dopo la firma dell'APQ è entrata in fase di esecuzione soltanto la procedura per la progettazione esecutiva degli impianti per la valorizzazione della biomassa. Sebbene i passaggi con la Regione Siciliana per l'emissione dei decreti di finanziamento su ogni singola misura necessitino di tempi non sempre prevedibili (par. 5.1), il problema non è tutto qui.

Ciò che si riscontra è un approccio della stazione appaltante molto orientato al qui e ora e molto meno a un'analisi di scenario e di approfondimento rispetto alle conseguenze delle proprie scelte. Il caso di AIMA 17 B (dal primo bando per la ESCo all'opzione CONSIP) è emblematico: un anno in attesa dell'aggiudicazione di un bando senza verificare le condizioni (oltretutto nelle more della sua aggiudicazione causa pandemia), anche sottovalutando il parere fornito loro in sede di monitoraggio. Non mancheremo mai di sottolineare la grande operosità della stazione appaltante, ma talvolta la mancanza di visione comporta un agire per tentativi di errore e continui cambi di rotta che certamente non restituiscono efficienza all'azione pubblica con il conseguente aggravio di lavoro per chi è responsabile delle procedure.

Gli sviluppi registrati sul fronte di AIMA 19 nella fase di progettazione (l'avvenuta esclusione del vincitore e la vittoria in giudizio della stazione appaltante e del soggetto di monitoraggio) evidenziano quanto il monitoraggio delle procedure prodromiche alla realizzazione degli interventi sia fondamentale, confermando la forte vulnerabilità della fase antecedente alla gara di appalto per la realizzazione delle opere. Nel caso specifico ha permesso in primo luogo di evitare l'aggiudicazione dell'attività di progettazione esecutiva e direzione lavori a un operatore economico che presentava evidenti pregiudizi di integrità e trasparenza. In questo frangente 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. Va detto che sebbene tutto questo vada a suffragio dell'utilità del patto di integrità, mostra anche tutta la vulnerabilità di una stazione appaltante che per mancanza di competenze interne si trova scarsa di strumenti per gestire vicende di questo tipo, che non sono casi rari.

In secondo luogo, ha consentito di presidiare ciò che sta avvenendo in fase di esecuzione della progettazione, ovvero le questioni legate all'esproprio e possibile stralcio del sito di Aliminusa che saranno portatrici di un impatto diretto sulla realizzazione dell'intervento e sulle comunità all'interno della quali le piattaforme saranno messe a punto.

Quest'ultimo punto fa emergere, inoltre, quanto sia cruciale la progettazione esecutiva di un intervento, perché sulla base di essa verranno individuate le procedure di appalto, i criteri di selezione degli operatori economici, i tempi e gli impatti definitivi sui beneficiari. Si tratta, quindi, di una fase strategica in cui si può riscontrare per la prima volta se quanto pensato sia veramente rispondente ai bisogni che l'intervento si prefigge. L'esecuzione dei lavori non è nient'altro che un'emanazione di quanto stabilito in sede di progettazione.

Sulla base delle caratteristiche del singolo intervento, La progettazione esecutiva può essere interna alla stazione appaltante (come per AIMA 17 A e B) o affidata a un soggetto esterno selezionato pubblicamente (come nel caso di AIMA 19). Nel progetto specifico in entrambi i casi la progettazione esecutiva è soggetta all'approvazione dell'Autorità di Gestione dei fondi (la Regione Siciliana) che deve validare il tutto per erogare i fondi e consentire l'avvio delle procedure di gara. Il fatto che questo passaggio autorizzativo sia necessario denota quanto sia importante questa fase, quasi al pari della stessa esecuzione delle opere.

Di tutto ciò che era previsto si concludesse nei tempi previsti dalla SNAI e, di conseguenza del progetto pilota di sperimentazione del Patto di integrità, nulla è arrivato a compimento. Per nessuno degli interventi si è arrivati alla fase di esecuzione delle opere, AIMA 18 non è ancora entrata nella fase di progettazione.

L'attività di monitoraggio si è conclusa il 30 settembre 2021 lasciando aperte le seguenti fasi:

- l'emissione dei decreti di finanziamento e le procedure di gara per AIMA 17 A
- la riprogettazione interna di AIMA 17 B
- la consegna del progetto esecutivo di AIMA 19

Da questo quadro si evince con chiarezza quanto i ritardi siano stati un fattore onnipresente per l'attività di monitoraggio su cui, però, il supervisore indipendente può solo avere una funzione preventiva nel suggerire soluzioni che possono favorire il rispetto dei tempi ma, detto questo, può soltanto limitarsi a registrarli.

Di preciso non possiamo quantificare quali siano i costi dei ritardi, ma possiamo individuarne alcuni aspetti:

- Tempo lavoro dei progettisti, siano essi interni alla PA o esterni, che possono ritrovarsi di fronte a una scheda progettuale che diventa obsoleta prima di compiersi, comportando, quindi, continue revisioni dell'intervento
- Aggravio amministrativo per i soggetti responsabili delle procedure
- Perdita di fiducia dei soggetti coinvolti, degli stakeholder e degli stessi responsabili delle procedure, riducendo la proattività e la ricerca di soluzioni al superamento delle difficoltà
- Le comunità devono attendere più a lungo per beneficiare degli interventi con il rischio che una volta realizzati non sono più rispondenti ai bisogni
- Rischio di perdita dei fondi e, di conseguenza del beneficio per le comunità interessate a fronte di tutti i costi amministrativi (che sono pur sempre denaro pubblico) sostenuti fino a quel momento.

Inoltre, se si pensa oltre il progetto pilota, sarebbe davvero difficile incaricare un soggetto di monitoraggio a tempo indefinito, non sarebbe sostenibile. L'adozione di strumenti utili al controllo dei tempi per le procedure finanziate con fondi strutturali è quindi necessaria non solo a spendere bene i fondi, ma anche a garantire, nel caso di progetti monitorati attraverso il Patto di integrità, che il monitoraggio sia continuo e completo, dalla fase precedente alla gara di appalto fino alla completa esecuzione delle opere.