



# **CORTEI DEI CONTI**

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA LINEA 1 DELLA METROPOLITANA DI NAPOLI**

**Deliberazione 28 dicembre 2017, n. 20/2017/G**





# **CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

## **LA LINEA 1 DELLA METROPOLITANA DI NAPOLI**

**Relatore**

**cons. Antonio Mezzera**

Hanno collaborato: Giorgio Brusca, Maria Fortunato, Adriano Grimaudo.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	7
* * *	
Relazione .....	15
Sintesi .....	17
<b>CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine .....</b>	<b>19</b>
1. La rilevanza dell'opera .....	19
2. L'assenza di monitoraggio .....	20
3. La difficoltà nell'accesso ai dati .....	21
4. Il difficile contesto normativo, finanziario e amministrativo .....	21
<b>CAPITOLO II - Il disegno dell'opera e la sua progressiva realizzazione .....</b>	<b>25</b>
1. Le vicende più significative dal 1972 .....	25
2. La tratta di competenza regionale .....	31
3. La mancata chiusura dell'anello .....	35
4. L'assenza di valutazione ambientale .....	37
5. Il ricorso al commissario straordinario .....	37
6. La direzione dei lavori .....	38
7. I collaudi .....	38
8. Le opere compensative .....	39
<b>CAPITOLO III - Criticità nell'esercizio dell'opera .....</b>	<b>41</b>
1. Problematiche insorte dopo l'apertura di alcune stazioni .....	41
2. La scarsa frequenza dei treni .....	41
3. La carenza dei controlli ai varchi .....	42
4. L'assenza di servizi per la ricezione della telefonia mobile .....	42
<b>CAPITOLO IV - Il mancato ricorso al mercato .....</b>	<b>43</b>
1. La mancata applicazione della disciplina sulla concorrenza .....	43
2. Il ricorso ai subappalti .....	46
<b>CAPITOLO V - Il perdurare della concessione di sola costruzione .....</b>	<b>47</b>
1. Gli effetti negativi della persistenza della concessione di committenza .....	47
2. Il mancato adeguamento alla legislazione vigente .....	52
<b>CAPITOLO VI - I ritardi della realizzazione dell'opera .....</b>	<b>55</b>
1. I ritardi .....	55
2. La mancata applicazione delle penali .....	57

CAPITOLO VII - L'incremento dei costi .....	59
1. Il costo complessivo dell'opera .....	59
2. Gli interessi per ritardato pagamento .....	61
3. Il ricorso alle varianti .....	61
4. La tratta Vanvitelli-Dante .....	62
5. La tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale .....	62
6. La tratta Centro direzionale-Capodichino .....	67
7. Gli oneri di concessione .....	70
8. Il ricorso ai mutui .....	71
 CAPITOLO VIII - I contenziosi .....	 75
 CAPITOLO IX - Gli aspetti contabili .....	 77
 CAPITOLO X - Valutazioni finali .....	 81

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Subappalti .....	46
Tabella 2 - Costo dell'opera .....	59
Tabella 3 - Costi per metro lineare delle gallerie a foro cieco realizzata con scudo .....	59
Tabella 4 - Costi per metro lineare delle gallerie a cielo aperto, pozzi e stazioni .....	60
Tabella 5 - Sintesi di confronto delle opere al rustico .....	60
Tabella 6 - Finanziamenti della tratta Dante-Garibaldi .....	66
Tabella 7 - Finanziamenti della tratta Centro direzionale-Capodichino .....	68
Tabella 8 - Oneri di concessione per la tratta Dante Garibaldi .....	70
Tabella 9 - Finanziamenti statali .....	77
Tabella 10 - Pagamenti relativi ai finanziamenti statali .....	78
Tabella 11 - Quote dei contributi statali erogate nel 2016 e nel 2017 .....	78

\* \* \*

## ALLEGATI

Allegato 1 - Linea 1 della metropolitana di Napoli .....	87
Allegato 2 - Cronologia dell'opera .....	91
Allegato 3 - Ritardi nell'attuazione della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale .....	97
Allegato 4 - Costo dell'opera .....	101
Allegato 5 - Costo delle singole tratte .....	105
Allegato 6 - Elenco dei voti sui progetti e le varianti dell'opera .....	109
Allegato 7 - Incremento dei costi .....	113
Allegato 8 - Iter di finanziamento della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale .....	117
Allegato 9 - Iter di finanziamento della tratta Centro direzionale-Capodichino .....	125
Allegato 10 - Prestiti a tasso fisso e flessibile del Comune di Napoli e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti .....	135
Allegato 11 - Prestiti a tasso fisso del Comune di Napoli estinti anticipatamente .....	139
Allegato 12 - Interessi pagati su somme non erogate .....	143



## **DELIBERAZIONE**





Deliberazione n. 20/2017/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo  
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza del II Collegio del 5 dicembre 2017

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 26 gennaio 2017, n. 1/2017/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2017;

vista la relazione, presentata dal cons. Antonio Mezzera, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "La linea 1 della metropolitana di Napoli";

vista l'ordinanza in data 14 novembre 2017, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 5 dicembre 2017, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 3984 del 14 novembre 2017, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Partenariato pubblico privato e finanza di progetto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale, Direzione generale per i sistemi di trasporto a impianti fissi e il trasporto pubblico locale;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali;

- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Servizio per l'alta sorveglianza sulle grandi opere;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Gabinetto;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Segretariato generale;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ufficio legislativo;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Napoli;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'area metropolitana di Napoli;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Gabinetto;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Segretariato generale;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale del bilancio;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze,
- Comune di Napoli;
- Azienda napoletana mobilità (Anm) s.p.a.;
- Regione Campania;
- Ente autonomo Volturno (Eav) s.r.l.;

- Cassa depositi e prestiti;
- Città metropolitana di Napoli;
- Autorità nazionale anticorruzione (Anac);
- Metropolitana di Napoli (Mn) s.p.a.;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

presenti, in rappresentanza delle amministrazioni e degli enti convocati:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, il dott. Alessandro Violi, dirigente, e il dott. Rosario Sbrescia, funzionario;

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale, Direzione generale per i sistemi di trasporto a impianti fissi e il trasporto pubblico locale, il dott. Virginio Di Giambattista, dirigente, l'ing. Elena Molinaro, dirigente, e la dott.ssa Regina Lo Russo, funzionaria;

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali, la dott.ssa Silvana Transirico, dirigente;

- per l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il dott. Francesco Sciortino, dirigente;

- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Napoli, l'arch. Luciano Garella, soprintendente;

- per il Comune di Napoli, il dott. Raffaele Mucciariello, dirigente, e l'ing. Serena Riccio, dirigente;

- per Metropolitana di Napoli s.p.a., il rag. Antonio Alison;

- per la Cassa depositi e prestiti, il dott. Anselmo Baroni, dirigente;

- per l'Autorità nazionale anticorruzione, l'ing. Leonardo Miconi, dirigente, l'arch. Tiziana Morgante, dirigente, la dott.ssa Donatella Palma, dirigente e il dott. Federico Ruggiero, funzionario;

viste le memorie dell'Ente autonomo Volturno s.r.l., prot. n. 18828 del 24 novembre 2017; del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Napoli, prot. n. 12224 del 24 novembre 2017, e del Segretariato generale, prot. n. 15846 del 28 novembre 2017; del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale, Direzione generale per i sistemi di trasporto a impianti fissi e il trasporto pubblico locale, prot. n. 8216 del 27 novembre 2017, ed email del 12 dicembre 2017, e del Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali, prot. n. 12770 del 28 novembre 2017; dell'Autorità nazionale anticorruzione, prot. n. 131037 del 28 novembre 2017; del Comune di Napoli, prot. n. 923857 del 28 novembre 2017, e prot. n. 979586 del 14 dicembre 2017; del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione

generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali, prot. n. 5192 del 29 novembre 2017; della Cassa depositi e prestiti, prot. n. 2142616 del 14 dicembre 2017, riguardanti i temi trattati nella relazione;

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente “La linea 1 della metropolitana di Napoli”.

La presente deliberazione e l’unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Partenariato pubblico privato e finanza di progetto;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio controllo interno, trasparenza e integrità;
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale, Direzione generale per i sistemi di trasporto a impianti fissi e il trasporto pubblico locale;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Struttura tecnica di missione per l’indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l’alta sorveglianza;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Servizio per l’alta sorveglianza sulle grandi opere;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Gabinetto;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Segretariato generale;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Segretariato generale, Servizio 1, Coordinamento e relazioni internazionali-Ufficio Unesco;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ufficio legislativo;

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Napoli;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'area metropolitana di Napoli;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Gabinetto;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Segretariato generale;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale del bilancio;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;
- Comune di Napoli;
- Azienda napoletana mobilità s.p.a.;
- Regione Campania, Gabinetto del Presidente;
- Regione Campania, Direzione generale per la mobilità;
- Ente autonomo Volturno s.r.l.;
- Cassa depositi e prestiti;
- Città metropolitana di Napoli;
- Autorità nazionale anticorruzione;
- Metropolitana di Napoli s.p.a.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, comma 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

La relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il relatore  
f.to Mezzera

Il presidente  
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 28 dicembre 2017

La dirigente  
f.to Troccoli

## **RELAZIONE**



## Sintesi

La relazione ha a oggetto la realizzazione della linea 1 della metropolitana di Napoli, che è stata caratterizzata dall'affidamento dei lavori, nel 1976, mediante concessione di sola costruzione, istituto bandito dall'ordinamento europeo da vari decenni.

L'assoluta indeterminatezza dei lavori oggetto di affidamento – nemmeno abbozzati, sulla base di una convenzione-quadro estensibile senza limite finanziario e temporale e priva di progetto, schemi grafici e capitolati prestazionali idonei a identificarne l'esatto contenuto e l'onere effettivo – è stata una delle cause della dilatazione dei tempi e dei costi; peraltro, ancora oggi, risulta irrisolto il problema della chiusura dell'anello, essenziale per la piena funzionalità dell'opera.

Anche i finanziamenti, frazionati nel tempo e resi disponibili con grande difficoltà, alterando la scansione dello svolgimento ordinato dell'opera, sono state causa delle difficoltà di realizzazione.

I lavori sono stati affidati sulla base di una convenzione stipulata in una logica estranea a un mercato aperto; la concessione è avvenuta, infatti, a trattativa privata.

Lo schematico e generico contenitore di interventi, sprovvisto di definizione tecnica ed economica, ha prodotto una fattispecie progressiva che si perpetua da quaranta anni; è stato necessario ricorrere a laboriose trattative per la definizione e messa a punto dei reciproci impegni attraverso una continua rinegoziazione tesa al contenimento dei costi e a individuare regole per chiarire dubbi e incertezze sorti nell'evoluzione del rapporto.

Tra i contraenti sono insorte e solo in parte definite numerose controversie, che hanno dato luogo alla redazione di scritture aggiuntive all'atto di concessione, con cui sono state parzialmente modificate le condizioni contrattuali e del capitolato. Permangono 'riserve' per molti milioni.

Peraltro, gli atti aggiuntivi con natura transattiva delle pretese della parte privata sono stati oggetto di rilievo da parte del segretario comunale, che ha osservato, per la tratta Dante-Garibaldi, che non si illustrano e si quantificano le riserve iscritte nel registro di contabilità, cui la concessionaria rinuncia a fronte della sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, così come non si attesta come tale componimento delle controversie sia vantaggioso e congruo per l'amministrazione.

Una parte dell'opera, per una lunga e travagliata vicenda, risulta affidata a un diverso

soggetto attuatore, la regione.

Il perpetuarsi della vecchia concessione di committenza – senza rischi per l'affidatario e con il ricarico di spese generali attraverso la remunerazione di una serie di servizi in percentuale sul valore della realizzazione – ha fatto lievitare il costo dell'opera; oltre agli oneri di concessione hanno contribuito, in tal senso, il ricorso a un numero notevole di varianti, all'applicazione della revisione prezzi e alla remunerazione dei mutui sottoscritti.

Nel corso degli anni, vi è stata un'ulteriore estensione degli affidamenti. Tale atteggiamento di favore nei confronti della concessionaria non ha apportato un vantaggio economico, essendo state attribuite le nuove tratte senza ribasso, facendo sopravvivere, anzi, l'istituto della revisione prezzi, abrogato da tempo. Ininfluenti, in tal senso, sono state le vicende penali intervenute nel corso degli anni.

Il ricorso al mercato non ha trovato applicazione per lungo tempo neanche per i lavori assegnati dalla concessionaria.

Scarsa è risultata l'attenzione degli organi di controllo sull'opera, benché la sua realizzazione abbia avuto, sin dall'inizio, un iter complesso dal punto di vista giuridico ed economico. In tal senso, modesta è stata la collaborazione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Comune di Napoli.

# CAPITOLO I

## OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

*Sommario:* 1. La rilevanza dell'opera. - 2. L'assenza di monitoraggio. - 3. La difficoltà nell'accesso ai dati. - 4. Il difficile contesto normativo, finanziario e amministrativo.

### **1. La rilevanza dell'opera**

La linea 1 della metropolitana di Napoli (all. n. 1) assume, in base al piano comunale dei trasporti, il ruolo di asse portante per la città, grazie anche all'interconnessione con la rete ferroviaria e ai parcheggi di interscambio, in un contesto fisico che riveste carattere peculiare per importanza, estensione e caratteri archeologici e monumentali.

L'opera si propone di ridimensionare il traffico urbano, diminuire l'inquinamento, restituire spazi alla viabilità, riducendo in superficie il flusso delle automobili.

Quattro sono state le fasi realizzative, benché già nel progetto preliminare del 1975 l'opera fosse stata delineata per l'intero, riguardanti le tratte:

1. Piscinola-Colli Aminei-Vanvitelli – aperta nel 1993 tra le stazioni di Colli Aminei e Vanvitelli e nel 1995 fino a Piscinola – finanziata con risorse ex l. n. 1042/1969;

2. Vanvitelli-Dante, aperta in configurazione finale nel 2002, finanziata anche con risorse delle leggi nn. 211/1992 (trasporto rapido di massa) e 135/1997 (aree depresse);

3. Dante-Garibaldi-Centro direzionale – aperta in più fasi, a partire dal 2011, e, in configurazione quasi definitiva, senza la stazione Duomo, nel 2015 – finanziata anche con risorse delle leggi nn. 211/1992, 208/1998 e 443/2001 (legge obiettivo);

4. Centro direzionale-Capodichino, in corso di realizzazione, finanziata ex l. n. 443/2001.

Infine, l'ultima tratta, di chiusura dell'anello, è di competenza regionale.

La parte attualmente in esercizio collega piazza Garibaldi a Piscinola, servendo 18 stazioni<sup>1</sup> per 18 km circa. Quasi tutto il percorso si sviluppa in galleria, tranne la tratta Colli Aminei-Piscinola, che corre prevalentemente in viadotto.

---

<sup>1</sup> Garibaldi, Università, Municipio, Toledo, Dante, Museo, Materdei, Salvator Rosa, Quattro Giornate, Vanvitelli, Medaglie d'Oro, Montedonzelli, Rione Alto, Policlinico, Colli Aminei, Frullone, Chiaiano, Piscinola.

L'intervento si avvale di ingenti contributi statali e di altri finanziamenti pubblici. Rilevante risulta la gestione delle problematiche collaterali relative all'archeologia e ai monitoraggi ambientali, in un contesto di interferenze e stratificazioni notevolmente complesso.

La relazione, tenuto conto del notevole peso finanziario dell'opera, ne analizza costi, modi e tempi di progettazione e realizzazione<sup>2</sup>, anche per verificarne l'impatto sulle scelte di viaggio, sul traffico veicolare e sul sistema di accessibilità urbano.

## **2. L'assenza di monitoraggio**

Scarsa è risultata l'attenzione degli organi di controllo sull'intervento.

Infatti, nonostante la rilevanza delle risorse finanziarie coinvolte, nessun organismo indipendente di valutazione o servizio di controllo interno delle strutture amministrative interessate ha proceduto a valutazioni sull'avanzamento dell'opera, benché la sua realizzazione abbia avuto un iter di gestazione lento e travagliato.

Sebbene l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp), con la delib. n. 30 del 9 giugno 2010, avesse richiesto la redazione di relazioni semestrali da parte della Commissione alta vigilanza del comune e un costante monitoraggio della Direzione generale vigilanza lavori, lo stesso comune riferisce di non disporre ancora "di relazioni semestrali della Commissione, ma di relazioni specifiche sui diversi argomenti trattati"<sup>3</sup>.

Il Ministero delle infrastrutture sottolinea<sup>4</sup> che il comune non ha inviato le schede di monitoraggio dell'intervento fino al 2009, nonostante i numerosi solleciti. Dal 2009, tuttavia, ha provveduto al loro inserimento direttamente nel sistema Pis (Programma delle infrastrutture strategiche)<sup>5</sup>, secondo quanto disposto dalla circolare ministeriale n. 189 del 2008.

---

<sup>2</sup> Il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto "a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni" (Corte cost. n. 29/1995); nello stesso senso, Corte conti, Sez. centr. contr. gest., delib. n. 21/2009/G, afferma che il controllo deve innescare doverosi processi di autocorrezione dell'azione "sia sul piano delle iniziative legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

<sup>3</sup> Nota n. 335832 del 2 maggio 2017.

<sup>4</sup> Nota n. 1395 del 23 febbraio 2017.

<sup>5</sup> Gestito dalla Direzione generale dei sistemi informativi e statistici.

### **3. La difficoltà nell'accesso ai dati**

Rilevanti sono state le difficoltà nell'accertamento dei costi dell'opera. Il comune riconosce che la “ricostruzione analitica delle singole voci di costo delle diverse tratte presenta non poche difficoltà sia per gli atti da recuperare, che superano il decennio, sia per l'elaborazione degli stessi”, dal momento che “la definizione analitica delle singole voci impone il recupero degli atti deliberativi originali, dei relativi allegati economici e la elaborazione/analisi degli stessi per estrapolare le voci di interesse. Tenuto conto delle date degli atti, gli stessi vanno ricercati negli archivi storici del comune, archivi che versano in precarie condizioni di sicurezza”<sup>6</sup>.

Lo stesso ministero è stato coinvolto “nelle approvazioni dei progetti e finanziamenti in fasi diverse e relative a singole parti di linea, indipendentemente dal fatto che esse facessero parte di un unico rapporto di concessione”; pertanto, non è in grado di presentare “documenti di sintesi che vedano la realizzazione della linea come progetto unitario (cronoprogramma completo, evoluzione dei costi, ecc.)”. Inoltre, per la prima tratta, “considerato il tempo intercorso dall'ultimazione dei lavori e dall'apertura, risulta difficile recuperare materiale di archivio a supporto dell'indagine”<sup>7</sup>.

### **4. Il difficile contesto normativo, finanziario e amministrativo**

Le difficoltà che, in generale, si riscontrano nella realizzazione di opere di trasporto rapido di massa a guida vincolata nelle aree urbane sono già state analizzate da questa Corte, che è pervenuta a conclusioni in parte riproponibili per la presente indagine e che si riportano in nota<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Nota n. 521741 del 30 giugno 2017.

<sup>7</sup> Nota n. 1395 del 23 febbraio 2017.

<sup>8</sup> “Il ritardo dell'Italia rispetto agli altri paesi europei per estensione, qualità e numero di passeggeri delle reti di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie nelle aree urbane è rilevantisimo. Assai lontano appare il riequilibrio modale a favore del trasporto collettivo, in grado di aggredire i problemi strutturali del traffico e dell'inquinamento in città attraverso un'offerta di trasporto pubblico capillare con adeguate prestazioni qualitative. Ciò si deve, in parte, alla non sufficiente quantità di risorse impegnate. Il sistema del trasporto rapido di massa urbano soffre di una mancanza di scelte strategiche e, al tempo stesso, di un eccesso di regolamentazione.

È necessario realizzare una politica di investimenti per la modernizzazione delle reti e la razionalizzazione dei sistemi con interventi selettivi, consolidando i progetti avviati (...) attraverso anche il recupero e la valorizzazione dell'esistente, quali le reti ferroviarie suburbane, attualmente sottoutilizzate. Risulta, pertanto, necessaria una cornice di riferimento operativo per il sistema delle regole non equivoca e stabile nel tempo.

## La complessità e le carenze legate a tale tipo di attività sono state anche oggetto di studio

---

La certezza e la continuità di tale cornice impongono serie e convincenti politiche urbane per la mobilità sostenibile. La necessità di adeguate politiche dei trasporti – non frammentarie e che coniughino una visione d’insieme e una strategia adeguata ai problemi – e di azioni incisive e determinate mal si concilia con l’affermazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che afferma di non essere in grado di riferire sulle somme necessarie per il completamento delle reti tranviarie e metropolitane, poiché non “direttamente a conoscenza di quelle che sono le necessità locali, dal momento che la programmazione degli interventi nel settore è di competenza regionale e comunale”. (...)

La programmazione di opere costose senza certezza di risorse, anche in assenza di modelli di finanziamento alternativi, la poca attenzione alle reali stime della fattibilità pratica e alla compatibilità economica delle opere, la valutazione eccessiva dell’apporto della partecipazione finanziaria degli enti locali e dei privati, la carenza di analisi costi-benefici, la presenza di politiche frammentate, in assenza di un recupero di orizzonte strategico, la scarsa attenzione all’implementazione e al recupero delle reti tranviarie e di superficie, che hanno tempi e costi relativamente contenuti rispetto allo sviluppo delle metropolitane, la dispersione di risorse per opere troppo costose e, talora, non giustificate in termini di domanda effettiva di mobilità cui le amministrazioni locali tendono, l’assenza di scelte nette a favore del trasporto in sede propria e di una visione unitaria e integrata sui problemi della mobilità, la sottovalutazione che, specie per quanto riguarda i sistemi in sede fissa, deve svolgere la programmazione strategica dei servizi e l’innovazione tecnologica hanno concorso ai modesti risultati finora realizzati. In definitiva, le contraddizioni, le incertezze e i ripensamenti della programmazione e la mancanza di sicurezza nei finanziamenti sono stati pregiudizievoli per la realizzazione rapida e compiuta degli interventi.

Tali inefficienze hanno un forte impatto economico, sociale e ambientale. L’incertezza della programmazione e delle risorse, infatti, non grava solo sulla realizzazione degli interventi, ma anche sulla economicità degli stessi. Tutto ciò ha impatto non solo sulla qualità della vita dei cittadini e sull’efficienza ed efficacia del servizio, ma anche sulle finanze degli enti locali. Inoltre, il numero modesto degli interventi e la lentezza nella progressione degli stessi risultano dovuti a ulteriori cause: blocco dei rifinanziamenti della legge, farraginosità delle procedure legislative e amministrative, mancato coordinamento dei diversi centri decisionali, difficoltà economiche di finanziamento da parte degli enti locali – anche per l’assenza del coinvolgimento dei privati nella promozione, finanziamento e gestione –, problemi legati agli affidamenti, nuovi approcci alla realizzazione dei lavori pubblici, passaggio, per taluni interventi, dalla logica della l. n. 211/1992 a quella della legge obiettivo, carenze progettuali, mal funzionamento delle strutture di scopo incaricate della realizzazione delle opere, ripensamenti da parte delle amministrazioni locali sui progetti, assenza di tempi certi di presentazione, approvazione e cantierizzazione delle opere. (...)

L’attività di stimolo, di coordinamento, di controllo, ispettiva e di monitoraggio del ministero è risultata meno incisiva di quella prevista dalla normativa. (...)

Suscita perplessità, con riguardo ai mutui stipulati con la Cassa depositi e prestiti o altri istituti di credito, il fatto che ingenti somme, pari all’intero capitale sottoscritto, vengono versate su conti vincolati e infruttiferi. Poiché lo svincolo di queste è legato ad apposita autorizzazione da parte del ministero in seguito all’avanzamento dei lavori, si determina un’immobilizzazione consistente di denaro per molti anni, per di più in assenza di interessi attivi in grado di contenere il costo complessivo dell’intervento. Appare incongruo un sistema che immobilizza ingenti finanziamenti, destinati a un programma generale, vincolandoli a un’opera specifica. In una congiuntura in cui le risorse sono assai limitate, la giacenza di molte di esse inutilizzate non giova al raggiungimento dell’obiettivo dello sviluppo del trasporto rapido di massa, né alle finanze dello Stato, che paga rilevanti interessi passivi a vantaggio del sistema bancario. (...) Le rinegoziazioni dei mutui, dilazionati nel tempo, potrebbero produrre, nell’avvenire, problemi di copertura finanziaria. Infatti, pur prendendosi atto che tale pratica ha portato a una diminuzione degli impegni annui nel breve periodo, tuttavia, protrandosi fino a 30 anni il periodo di durata dei mutui, nel lungo periodo potrebbe presentarsi l’evenienza evocata” (Sez. centr. contr., delib. n. 10/2010/G, *Stato di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane*).

Più recentemente, sulle stesse problematiche, Sez. centr. contr., delib. n. 4/2017/G, *Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (l. 26 febbraio 1992, n. 211)*.

da parte dell'Istituto superiore di formazione e ricerca per i trasporti (Isfort)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> “Colpiscono almeno quattro elementi limitanti, tra loro interconnessi:

1. L'assenza di una discussione pubblica soddisfacente su come rendere gli interventi maggiormente conformi ai bisogni della città.
2. La scarsa cura e attenzione innovativa per la comunicazione (con alcune eccezioni) e il monitoraggio pubblico dell'avanzamento dei lavori.
3. a) I difetti di condivisione (come metodo). Gli enti appaltanti tendono, tuttora spesso, ad agire secondo una logica da 'addetti ai lavori' nel proporre le innovazioni alla città. Calare i progetti dall'alto rappresenta un limite e un 'modo di fare molto italiano', quando, al contrario, l'attenzione strategica per gli aspetti di pianificazione e *governance* partecipata, in Usa come nelle migliori esperienze europee, sembra fare realmente la differenza nella riuscita degli interventi e nella loro accoglienza. Intanto, perché incanala e dà 'voce' alle critiche in termini giusti, anche nei tempi; in sostanza, porta a confrontarsi prima per non discutere poi o 'mettere in questione' il progetto una volta presa la decisione e avviati i lavori. Recuperare, inoltre, una linea di dibattito più corretta e definire momenti di decisione e valutazione collettiva aiuta anche a identificare la comunità nelle sue principali articolazioni con i progetti dell'amministrazione; b) La poca trasparenza complessiva delle scelte.
4. Infine, è da segnalare la carenza di strumenti valutativi e analitici accurati (es., la sottovalutazione dello studio della domanda di mobilità e delle sue trasformazioni) che fa parte, certamente, delle lacune riguardanti i meccanismi decisionali più complessivi. In particolare, ciò comporta due conseguenze negative, prima e dopo la fase di esecuzione. Per primo, la tendenza a sovrastimare l'entità di passeggeri potenziali del sistema rispetto ai dati effettivi, fatto che impedisce decisioni ponderate, basate su elementi oggettivi e su stime realistiche anche delle possibili alternative (es. sviluppo di potenzialità e patrimoni esistenti in luogo di nuove, complesse e costosissime opere). Altra conseguenza è la difficoltà di cogliere l'insieme di effetti positivi e negativi che l'entrata in servizio di un'opera può produrre dal punto di vista dei comportamenti di trasporto privato, della domanda di mobilità pubblica, dei costi per l'amministrazione e dell'accoglienza complessiva dei cittadini. Risultando carente in molti punti questa attività di osservazione, mancano, talvolta, le analisi e i dati sui quali impostare una strategia di adeguamento e progettare sviluppi utili alla funzionalità dell'opera” (*Il trasporto urbano su rotaia in Italia*, gennaio 2011).



## **CAPITOLO II**

### **IL DISEGNO DELL'OPERA E LA SUA PROGRESSIVA REALIZZAZIONE**

*Sommario:* 1. Le vicende più significative dal 1972. - 2. La tratta di competenza regionale. - 3. La mancata chiusura dell'anello. - 4. L'assenza di valutazione ambientale - 5. Il ricorso al commissario straordinario. - 6. La direzione dei lavori. - 7. I collaudi. - 8. Le opere compensative.

#### **1. Le vicende più significative dal 1972**

Di seguito, si espongono i fatti più rilevanti dell'iter realizzativo, rinviando all'allegato (all. n. 2) per una meno sintetica cronologia.

La successione temporale degli eventi mostra come l'assoluta indeterminatezza dell'affidamento dei lavori – nemmeno abbozzati, sulla base di una convenzione-quadro priva di progetto, schemi grafici e capitolati prestazionali idonei a identificarne oggetto, natura e onere finanziario effettivo – sia stata la causa della dilatazione dei tempi di realizzazione e dei costi dell'opera.

Inoltre, non ha giovato l'esclusivo concentrarsi sulla realizzazione dei lotti appaltati piuttosto che sul quadro d'insieme dell'infrastruttura strategica, rispetto alla quale tutte le operazioni in corso avrebbero dovuto coordinarsi, in assenza di quel carattere di continuità che dovrebbe contrassegnare gli obiettivi in formazione progressiva.

Un primo progetto di massima fu presentato dal comune il 23 marzo 1972 e approvato dalla regione con delib. n. 7771 del 27 dicembre 1974<sup>10</sup>, con prescrizioni e raccomandazioni, per una tratta limitata (circa 7 km).

Il 22 luglio 1976, prima della presentazione del nuovo progetto di massima dell'intera linea che tenesse conto delle prescrizioni degli organi statali e regionali, fu stipulata la convenzione tra il comune e la Società per la progettazione e la costruzione della metropolitana di Napoli (Metropolitana di Napoli s.p.a.) per l'affidamento in concessione di sola costruzione della linea tra piazza Garibaldi e Colli Aminei, utilizzando i finanziamenti previsti dalle leggi 29 dicembre 1969, n. 1042, e 16 ottobre 1975, n. 493. Nella delibera di affidamento, fu stabilito che l'opera fosse ultimata entro il 31 dicembre 1981.

La concessionaria si impegnò: ad avvalersi, per la progettazione e la direzione dei lavori,

---

<sup>10</sup> Le delibb. del comune nn. 1 e 2 del 15 ottobre 1971 approvarono, rispettivamente, il piano comprensoriale dei trasporti e il primo stralcio della linea (piazza Garibaldi-Colli Aminei), secondo un primo progetto di massima a suo tempo redatto.

della società Metropolitana milanese (art. 5); a provvedere alla redazione del progetto esecutivo, corredato dal piano finanziario, in tempo utile per consentire l'inizio dei lavori entro il termine del 31 dicembre 1976, come imposto dalla l. n. 493/1975 (art. 6); a realizzare l'opera direttamente o mediante appalti, iniziandone l'esecuzione entro il 31 dicembre 1976 e a consegnarla al 31 dicembre 1981 (art. 7).

La convenzione stabilì: l'alta vigilanza sui lavori del comune, attraverso una commissione di funzionari dello stesso comune e della regione (art. 12); la determinazione del corrispettivo in base al progetto esecutivo approvato, ai sensi della l. n. 1042/1969 (art. 15); il ricorso, per i pagamenti, ai finanziamenti delle leggi n. 1042/1969 e n. 493/1975 e ai mutui posti in essere dal comune (art. 16); la possibilità di varianti subordinate all'approvazione del comune, della regione o del Ministero dei trasporti (art. 19); il ricorso alla revisione prezzi (art. 20), con la conseguente possibilità di corrispettivi vincolanti determinati in via automatica.

La convenzione risulta, pertanto, uno schematico e generico contenitore di interventi, sprovvista di definizione tecnica ed economica; non si prevedono, inoltre, neppure in via indicativa, il cronoprogramma e le penali per i ritardi; fra le altre carenze, rilevano la mancata definizione della contabilità dei lavori e dei collaudi.

Tali indeterminatezze hanno avuto come conseguenza la necessità di ricorrere, nel tempo, a laboriose trattative per la messa a punto dei reciproci impegni attraverso una rinegoziazione tesa anche al contenimento dei costi e a individuare regole per chiarire dubbi e incertezze sorti nell'evoluzione del rapporto.

Con delib. n. 506 del 29 ottobre 1976, il comune approvò il nuovo progetto di massima dell'intera opera presentato dalla concessionaria – con osservazioni, prescrizioni raccomandazioni e riserve – e un primo stralcio esecutivo; prima del 31 dicembre, furono iniziati i lavori. Tale progetto rielaborò in modo sostanziale il precedente per tener conto delle numerose prescrizioni.

Il primo progetto generale esecutivo fu presentato il 6 luglio 1978, per circa 273 milioni<sup>11</sup>.

Tra il 1982 e il 1983 fu completato l'iter approvativo del progetto esecutivo, con osservazioni e prescrizioni. In particolare, il Ministero dei trasporti, il 7 agosto 1982, ritenne congruo l'onere di 686 milioni.

---

<sup>11</sup> Tutti i valori originariamente in lire sono convertiti in euro.

La regione, con delib. n. 845 del 2 febbraio 1983, prescrisse il prolungamento della linea da Colli Aminei a Secondigliano.

Solo il 22 luglio 1983 venne approvato dal comune il capitolato di concessione.

Nel 1984 fu approvato il progetto esecutivo di estensione della linea da Colli Aminei a Secondigliano.

L'8 febbraio 1985 fu nuovamente modificata la convenzione<sup>12</sup>, disponendosi, fra l'altro, l'affidamento del prolungamento, per circa 64,5 milioni. L'esecuzione dei lavori aggiuntivi non determinò una proroga dei tempi di realizzazione previsti; peraltro, l'ampliamento dell'oggetto della concessione, avvenuto senza ricorso al mercato, fu operato "agli stessi prezzi, patti e condizioni"<sup>13</sup> della convenzione originaria.

Il 31 luglio 1985 vi fu la consegna dei lavori della tratta Piscinola-Garibaldi.

Il 17 marzo 1992 tra la concessionaria e il Consorzio Tradeciv<sup>14</sup> fu stipulato un contratto per la realizzazione della tratta tra le stazioni di piazza Dante (esclusa) e piazza Garibaldi (inclusa). Il consorzio era stato costituito nel 1991 da imprese azioniste della concessionaria, in base al capitolato per cui la stessa provvede direttamente o "mediante appalti/commesse con i sistemi previsti per gli appalti pubblici, ivi compresa la trattativa privata"; in tal caso, a maggiore garanzia, ove fra le imprese azioniste si fossero costituiti raggruppamenti che comprendessero "esclusivamente o prevalentemente dette imprese e tali da offrire piena garanzia di capacità tecnica e organizzativa", gli appalti sarebbero stati aggiudicati a tali raggruppamenti; ciò in quanto, in aggiunta alle garanzie di legge e di buona esecuzione delle opere, si aggiungono quelle derivanti dall'essere i raggruppamenti compartecipi della responsabilità generale della concessionaria"<sup>15</sup>. L'importo presunto del contratto, al netto del ribasso del 10 per cento, fu determinato in circa 47 milioni.

"Al fine di superare la situazione di stallo e ridurre l'area del contenzioso", le parti procedettero a un accordo transattivo sulle numerose pendenze con il primo atto addizionale alla convenzione del 4 luglio 1995; un secondo fu stipulato il 5 febbraio 1997, sempre per definire le contestazioni in essere; un terzo atto fu sottoscritto il 2 ottobre 1997, "in considerazione della prospettiva di contenimento dei costi, rispetto a quelli sostenuti nel

---

<sup>12</sup> Atti nn. 149471 e 149472.

<sup>13</sup> Art. 3.

<sup>14</sup> Tratta determinante città vitale.

<sup>15</sup> Art. 1.10.

pregresso, con un più rapido e razionale sviluppo dei lavori consentito dall'adeguamento della normativa contrattuale alle esigenze della realizzazione e dai finanziamenti attesi”.

Peraltro, per la tratta Dante-Garibaldi, già “nel 1992, su sollecitazione del concedente, era stata sviluppata una prima variante al progetto approvato dieci anni prima. La variante si basava sull'approfondimento del profilo della linea per consentirne la realizzazione a foro cieco. Il primitivo progetto, infatti, prevedeva lo scavo a cielo aperto ed esercitava, quindi, un intollerabile impatto sul traffico cittadino. Dopo la trasmissione del preliminare, approvato con delib. n. 3440 il 10 settembre 1996, è stato presentato l'attuale progetto, sviluppato nel rispetto dei nuovi obiettivi indicati dal comune. (...) La soluzione proposta nel 1992, d'altro canto, presentava gravi problemi di interferenza con la falda freatica attraversata e, inoltre, non garantiva adeguatamente la stabilità dei fabbricati sovrastanti, pur comportando elevatissimi costi per gli interventi di consolidamento”<sup>16</sup>.

Il 29 giugno 1999 fu stipulato il quarto atto addizionale per un progetto di variante della tratta Dante-Garibaldi, con estensione sino al Centro direzionale<sup>17</sup>; nella stessa data, fu sottoscritto il quinto atto addizionale, con il quale venne stabilito che, in considerazione del fatto che “alcune progettazioni in variante non sono mai state autorizzate con formale provvedimento deliberativo”, nulla sarebbe stato attribuito alla concessionaria, per il futuro, “ove le varianti abbiano origine in lacune ovvero errori, deficienze e assenze dei prescritti pareri nel progetto presentato, ancorché quest'ultimo sia già stato approvato”; fu, inoltre, raggiunto un accordo transattivo per compensare tutte le progettazioni abbandonate, per un importo superiore ai dodici milioni, e stabilito, per il futuro, che “le eventuali economie risultanti dall'adozione di varianti saranno detratte per il 100 per cento dal loro ammontare”, abrogando, così, la norma di particolare favore prevista nella concessione originaria, per cui queste venivano “detratte per l'80 per cento”.

Con il sesto atto addizionale del 18 gennaio 2006, la concessione fu estesa alla realizzazione della tratta Centro direzionale-Capodichino, prevedendosi, così, la chiusura ad anello della linea; l'accordo di programma fu stipulato tra Ministero dei trasporti, regione e comune e inserito nel Pis.

Rilevanti risultarono gli effetti distorsivi della revisione prezzi, con corrispettivi

---

<sup>16</sup> Relazione generale, allegato 1, 1998, Chiarimenti tecnici sulle scelte progettuali adottate, tratta Dante-Garibaldi.

<sup>17</sup> Con delib. n. 141 del 27 febbraio 2002, il Cipe approvò il progetto per 689 milioni, a valuta 2002.

vincolanti, determinati in via automatica, in contrasto con le remunerazioni desumibili dal mercato o da procedimenti di analisi. Pertanto, con il settimo atto addizionale del 27 aprile 2007, fu posto fine a tale meccanismo, a partire dal 1° marzo 2007, con l'applicazione dell'art. 133 del d.lgs. n. 163/2006; fu disposto di far riferimento ai prezzi 1995, maggiorati sino al 28 febbraio 2007. Per i lavori ancora da realizzare sino al completamento, previsto per il 31 dicembre 2011, la concessionaria rinunciò alla revisione prezzi. L'importo di 689 milioni della tratta Dante-Garibaldi, determinato dal Cipe a prezzi 2002, fu fissato a 1.011 milioni, a prezzi aggiornati al 28 febbraio 2007; all'importo furono aggiunti 345 milioni per varianti promosse dalla concessionaria e 16 milioni di accantonamento per futura revisione prezzi, per un totale di 1.364 milioni. A fronte di tale aumento, la concessionaria si impegnò alla "rinuncia a tutte le riserve iscritte nel registro di contabilità e relative alla mancata approvazione dei progetti". Su tale soluzione, il segretario comunale espresse una severa critica, osservando che "non si comprende a quali progetti non approvati si faccia riferimento (...); non si illustra, né si quantifica, inoltre, l'ipotetico danno che sarebbe stato cagionato alla concessionaria a seguito della mancata approvazione, né si illustrano e si quantificano le riserve iscritte nel registro di contabilità, pretese cui lo stesso rinuncerebbe a fronte della sottoscrizione dell'atto aggiuntivo, così come non si attesta come tale componimento delle controversie sia vantaggioso e congruo"<sup>18</sup> per il comune.

Per l'affidamento dei lavori della tratta Centro direzionale-Capodichino fu sottoscritto il 7 aprile 2009 l'ottavo atto addizionale e stabilito che l'aliquota degli oneri di concessione sugli interessi a breve fosse ridotta dal 3 allo 0,66 per cento.

Solo a seguito dell'intervento dell'Avcp, il 13 novembre 2012 fu imposto alla concessionaria di affidare a terzi, secondo procedure di evidenza pubblica, una percentuale pari almeno al 40 per cento dei lavori, di eliminare l'aliquota degli oneri di concessione relativa agli interessi a breve, di assicurare il rispetto della normativa vigente in materia ambientale<sup>19</sup>.

Dal 2001 furono stipulati atti addizionali anche al contratto tra concessionaria e consorzio Tradeciv; il 27 settembre 2001 furono approvate alcune varianti rispetto a quella

---

<sup>18</sup> Parere sulla delib. n. 2228 dell'8 giugno 2007.

<sup>19</sup> Tali clausole furono confermate dall'atto di sottomissione del 3 giugno 2014, in cui furono imposte anche garanzie in linea con le disposizioni legislative vigenti.

del prolungamento della tratta al Centro direzionale<sup>20</sup>.

Nel corso degli anni, la linea è stata oggetto di una lunga vicenda giudiziaria sia in sede penale che davanti alla Corte dei conti<sup>21</sup>; i rappresentanti del comune intervenuti nell'adunanza di questa Sezione convocata per la discussione della relazione hanno dichiarato di ignorare tali fatti<sup>22</sup>.

Le sentenze, passate in giudicato, hanno affermato essere esistito un accordo economico, continuato nel tempo, in base al quale, in cambio di vantaggi consistenti nell'adozione di provvedimenti favorevoli – quali l'approvazione di stati di avanzamento, di varianti in corso d'opera e di finanziamenti – furono versate tangenti, inizialmente ogni due mesi, ripartite in misura fissa a vari soggetti. Ciò determinò la rilevante crescita dei costi e l'estensione nel tempo dell'accordo contrattuale, in violazione delle norme sulla concorrenzialità, consentendo lucri illeciti con danno per l'erario<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Il 9 settembre 2008 fu stipulato il contratto per la delocalizzazione della statua di Vittorio Emanuele II ubicata in piazza Municipio per 520.531 euro.

Il 12 novembre 2008 fu approvato il progetto esecutivo per la realizzazione di una seconda uscita per il collegamento della stazione Colli Aminei con l'ospedale Cardarelli, per 9.900.000 euro. Il 16 dicembre 2008 fu stipulato il contratto per l'esecuzione dei lavori per 6.979.157 euro.

Il 29 dicembre 2008 fu stipulato il contratto per la progettazione, fornitura e posa in opera delle opere di attrezzaggio ferroviario della tratta Dante-Centro direzionale e per il suo preesercizio per 53.299.597 e 426.885 euro.

<sup>21</sup> Tribunale di Napoli n. 2502, del 31 agosto 1998; Corte d'appello di Napoli n. 1908, del 3 dicembre 2001; Cass. n. 3388, del 23 gennaio 2003; Corte d'appello di Napoli n. 4044, del 16 giugno 2005; Corte conti, Sez. Campania n. 345, del 19 marzo 2012; Corte conti, Sez. Campania n. 674, del 16 maggio 2013; Corte conti, II Sez. centr. d'appello n. 274, del 12 maggio 2017.

<sup>22</sup> Nota n. 979586 del 14 dicembre 2017.

<sup>23</sup> Dalle sentenze, si rileva il meccanismo legato alla determinazione dei costi, lievitati a dismisura nel corso degli anni. Carenti anche i controlli, cosa che portò a una sostanziale assenza di termini di adempimento, non dipesi da difficoltà di finanziamento. Risultò viziato anche il meccanismo della revisione prezzi, riferita all'epoca della stipulazione del contratto (1976) e non a quella della sua efficacia, come avrebbe dovuto essere, trattandosi di fattispecie negoziale a formazione progressiva, col risultato di un rigonfiamento dei prezzi di circa 50 milioni. Anche il prolungamento di Secondigliano, e, in particolare, l'atto concessorio del 13 gennaio 1984, fu ritenuto illegittimo per risultare l'opera un lotto già oggetto della concessione anziché una nuova, con l'effetto di assegnare i lavori alla concessionaria invece di ricorrere alla gara e di agganciare i prezzi agli importi del 1976. Viziate furono ritenute anche le varianti adottate senza l'approvazione dei programmi lavoro, con l'effetto dell'ulteriore lievitazione dei costi. L'amministrazione omise di esercitare nella gestione della procedura il potere-dovere di autotutela che avrebbe consentito, nel pubblico interesse, di recedere dal contratto o di pretendere una modifica della disciplina pattizia (Corte d'appello di Napoli n. 4044, del 16 giugno 2005). Furono adottate delibere di varianti senza l'approvazione dei programmi di lavoro a tempo debito e con i prezzi che lievitavano; altre delibere risultarono gravemente viziate, sempre a vantaggio della concessionaria, sopra tutte la n. 53 del 1988 che autorizzava a eseguire varianti conseguenti a sopravvenienze tecniche non definite, atto amministrativo tanto stravolgente da essere revocato nel 1992. Inoltre, si rilevarono maggiorazioni del 10-15 per cento per spese generali e utili di impresa e un elevato coefficiente d'incidenza di mano d'opera, ingiustificati in tali misure, privi di riscontri nei tariffari (Cass. n. 3388, del 23 gennaio 2003).

## 2. La tratta di competenza regionale

È in costruzione anche la tratta Piscinola-Di Vittorio, con tre fermate intermedie<sup>24</sup>, la cui realizzazione permetterà alla linea di chiudersi e di formare un anello. I lavori, realizzati dall'Ente autonomo Volturno (Eav), sono di competenza della regione, a causa di una lunga vicenda.

Infatti, come riferisce quest'ultima<sup>25</sup>, peraltro non presente all'adunanza del 5 dicembre 2017, il piano regionale dei trasporti, approvato con l. reg. n. 34/1993, pose la necessità di individuare, sulla direttrice Piscinola-Garibaldi, l'infrastruttura da realizzare tra due alternative: a) la linea 1 della metropolitana, con chiusura dell'anello, da piazza Garibaldi a Piscinola, affidata al comune; b) la ricostruenda linea ferroviaria Alifana, sulla direttrice S. Maria Capua Vetere-Aversa-Piscinola-Capodichino-Garibaldi, di competenza del Ministero delle infrastrutture attraverso la gestione commissariale governativa della ferrovia Alifana.

Con l'accordo di programma del 1° ottobre 1997 tra ministero, regione, comune, province e gestione commissariale dell'Alifana, poi Metrocampania Nord-Est, confluita nella società della regione Eav, si convenne la realizzazione di una sola infrastruttura tra Piscinola e Garibaldi in capo al Ministero delle infrastrutture, con la prescrizione che la tratta ferroviaria fosse utilizzata, senza rottura di carico, dalla ferrovia Alifana, per la penetrazione in Napoli, e dalla linea 1, per la chiusura dell'anello.

L'accordo venne ratificato dal comune l'8 ottobre 1997 e dalla regione il 5 novembre 1999.

Dal 1° gennaio 2001, in attuazione del d.lgs. n. 422/1997, vennero trasferite alla regione la programmazione del trasporto pubblico locale su ferro e la gestione dei servizi infrastrutturali delle linee ferroviarie delle società ex gestioni governative. Conseguentemente, la regione, il 15 giugno 2001, dispose l'acquisizione della ferrovia Alifana; il 27 dicembre 2002 ne affidò la gestione a Metrocampania Nord-Est fino al 31 dicembre 2030.

Il 27 luglio 2004 venne sottoscritta una nuova convenzione tra ministero, regione, comune e Metrocampania Nord-Est per la realizzazione della tratta Centro direzionale-Capodichino. Si convenne che la sua progettazione e costruzione, prevedente l'esercizio

---

<sup>24</sup> Miano, Regina Margherita, Secondigliano.

<sup>25</sup> Nota n. 126908 del 22 febbraio 2017.

promiscuo della linea 1 e della ferrovia ex Alifana, fosse effettuata dal comune, nell'ambito della concessione in essere per la realizzazione della linea.

Pertanto, i lavori della linea ferroviaria, a esercizio promiscuo, Piscinola-Capodichino-Garibaldi risultarono ripartiti fra due soggetti: la regione, per la tratta Piscinola-Capodichino, e il comune, per quella Capodichino-Garibaldi.

La razionalità di tale doppia competenza sulla stessa linea è sostenuta dalla regione, secondo cui<sup>26</sup>, all'atto del trasferimento della proprietà, il ministero aveva già espletato le gare per le tratte Piscinola-Secondigliano e Secondigliano-Capodichino, limitandosi la regione, pertanto, a rispettare gli impegni assunti.

Suscita, tuttavia, perplessità l'esistenza di due titolari sulla stessa linea; nell'adunanza del 5 dicembre 2017 anche i rappresentanti del comune hanno manifestato preoccupazione per i possibili problemi di ordine tecnico, organizzativo e amministrativo che tale cointestazione potrebbero produrre nell'esercizio dell'infrastruttura.

Per l'intervento di competenza regionale furono stipulati tre appalti: il primo, per le opere civili della tratta Piscinola-Secondigliano, per 105.024.367 euro<sup>27</sup>; il secondo, per le opere civili della tratta Secondigliano-Di Vittorio, per 76.136.930 euro<sup>28</sup>; il terzo, per le opere tecnologiche e di sistemazioni esterne della tratta Piscinola-Capodichino, per 141.758.540 euro<sup>29</sup>.

I primi due interventi, affidati nel 1999 dalla gestione governativa Alifana, interessano circa 3,3 km; il terzo, appaltato dall'Eav nel 2006, successivamente al trasferimento delle competenze alla regione, riguarda l'intera tratta per circa 4,1 km.

Peraltro, la complessa vicenda legata alla ricostruzione della ferrovia ex Alifana, e, in particolare, della tratta Piscinola-Capodichino-Garibaldi, condusse la regione a sospendere l'efficacia del VII, IX e X piano attuativo del Programma generale degli interventi infrastrutturali, determinando il blocco dei pagamenti e il fermo dei lavori.

La regione riferisce<sup>30</sup> che il blocco, ai sensi di due delibere del 2 luglio 2010, fu dovuto alla “sospensione degli effetti dei provvedimenti emessi nel periodo dei 46 giorni antecedenti le consultazioni elettorali del 28-29 marzo 2010” e alla “sospensione degli effetti dei

---

<sup>26</sup> Nota n. 313300 del 2 maggio 2017.

<sup>27</sup> Di cui, 65.705.630 per lavori e 39.318.737 per somme a disposizione.

<sup>28</sup> Di cui, 53.586.762 per lavori e 22.550.168 per somme a disposizione.

<sup>29</sup> Di cui, 114.875.382 per lavori e 26.883.158 per somme a disposizione.

<sup>30</sup> Nota n. 313300 del 2 maggio 2017.

provvedimenti adottati a seguito della decisione di violare il patto di stabilità interno”, cioè le quote programmate e non ancora contabilmente assegnate, che prevedevano la copertura economica aggiuntiva necessaria per l’approvazione, in linea tecnica e economica, di una variante alla tratta Piscinola-Secondigliano, approvata, poi, dalla regione solo nel dicembre 2013 e dal ministero nel marzo 2016.

Il defianziamento dell’opera dopo la stipula dei contratti è stata la causa delle transazioni sotto descritte, con conseguente aumento dei costi.

La riprogrammazione regionale delle attività si ebbe solo nel febbraio 2014. Il 14 giugno 2016 fu aggiornata la quantificazione della copertura economica, stimata in 356.556.086 euro: per la tratta Piscinola-Secondigliano, 108.075.671 euro; per la tratta Secondigliano-Di Vittorio, 86.022.395 euro; per le opere tecnologiche della tratta Piscinola-Capodichino, 162.458.019 euro<sup>31</sup>. Contestualmente, fu garantita la copertura di 42.480.000 euro, assegnati programmaticamente con delib. Cipe n. 61/2013, al comune per la tratta Capodichino-Di Vittorio.

Eav riferisce<sup>32</sup> che, per la prima tratta, con le risorse del decreto fiscale 2016, il 20 febbraio 2017 è stato sottoscritto un accordo transattivo per il pagamento dei crediti e il risarcimento dei danni all’appaltatore, prevedendosi, pertanto, a breve, la ripresa dei lavori.

Eav puntualizza<sup>33</sup>, per la tratta Secondigliano-Di Vittorio, che il 27 settembre 1999 ne fu affidata l’esecuzione; per alcune richieste del comune, i lavori furono sospesi dal 14 gennaio 2002 al 12 dicembre 2006 per consentire l’approvazione di una perizia di variante.

In assenza di un’integrale copertura finanziaria, fu affidato uno stralcio per 58.766.640 euro. A seguito della formulazione di riserve, fu avviata una procedura di componimento bonario ex art. 31-*bis* della l. n. 109/1994 e, pertanto, non fu possibile procedere alla ripresa dei lavori. L’aggiudicataria chiese la risoluzione per inadempimento; il contratto fu risolto il 12 dicembre 2006.

Pertanto, fu pubblicato un nuovo bando per 53.586.762 euro. Il nuovo contratto fu stipulato il 17 luglio 2008. L’andamento dei lavori, mai avviati, fu caratterizzato da criticità dipendenti dalla presenza di interferenze tra le opere in galleria della linea e le opere di

---

<sup>31</sup> Prima dell’aggiornamento, il progetto, in origine con caratteristiche di tipo ferroviario, in seguito alle intese con il comune venne riproposto come metropolitana e approvato dalla regione il 30 marzo 2006, per l’importo di 304.922.380 euro.

<sup>32</sup> Nota n. 3325 del 24 febbraio 2017.

<sup>33</sup> Nota n. 7460 del 4 maggio 2017.

fondazione del viadotto della ‘perimetrale di Scampia’ e dalla mancata disponibilità delle aree da espropriare a causa di carenze dei piani particellari e di errori procedurali in fase di acquisizione delle aree. Inoltre, fu difficile l’accesso alle aree aeroportuali militari, non espropriabili senza sdemanializzazione. Avendo la regione nel 2010 bloccato l’investimento, nel 2013 l’aggiudicataria richiese la risoluzione del contratto e un risarcimento di 35.006.536 euro.

Eav, da marzo 2013, con lo scopo di inserire l’opera tra i grandi progetti finanziati dall’Unione europea, rivisitò il progetto per verificare le caratteristiche tecniche che lo avevano reso approvabile in precedenza. L’Uver, nel settembre 2014, propose di: “- assicurare la concreta e tempestiva messa a disposizione a Eav delle risorse finanziarie necessarie; - reiterare *ex novo* la procedura espropriativa; - pervenire alla stipula di un accordo con l’Aeronautica militare; - verificare la possibilità dell’adozione di particolari accorgimenti per consentire la costruzione delle parti di galleria interessate dalle interferenze, attraverso l’affidamento di specifico studio geotecnico-strutturale”. Pertanto, fu portato a termine un nuovo studio con un aumento dei costi ritenuto ragionevole; il progetto fu rivisto nella sua unitarietà, comprensivo dell’intera tratta Piscinola-Secondigliano-Di Vittorio, con il deposito dei nuovi piani particellari, la pubblicazione dell’avvio del procedimento di approvazione del progetto esecutivo per il rinnovo della dichiarazione di pubblica utilità e la convocazione di una nuova conferenza dei servizi.

I lavori sono limitati alla stazione Di Vittorio, con l’esclusione dei manufatti a valle di essa. La transazione è in linea con il rapporto dell’Uver che prevede di “esplorare i termini di possibile negoziazione globale, non essendovi sufficienti elementi di addebito all’appaltatore per una risoluzione in danno per inadempimento”.

Per il terzo lotto, riguardante le opere tecnologiche fra Piscinola e Capodichino, i lavori di attrezzaggio furono affidati nel settembre 2006 e mai iniziati. Furono anticipate alcune forniture e parte della progettazione esecutiva, per un avanzamento dei lavori di circa 5,5 milioni. La causa del blocco fu dovuta all’indisponibilità delle opere civili per un errore di pianificazione dell’appalto, affidato in anticipo rispetto all’avanzamento delle opere. Secondo l’amministrazione, tuttavia, non essendoci contenzioso, il danno economico si limita al ricalcolo del corrispettivo per il differimento e per i progetti di adeguamento delle opere alla realtà impiantistica. Pertanto, regolarizzati i pagamenti insoluti, Eav riferisce che si provvederà alla rinegoziazione globale del contratto, dal momento che è stato chiuso

il contenzioso sulla tratta Piscinola-Secondigliano e che è prossima la chiusura di quello della tratta Secondigliano-Di Vittorio<sup>34</sup>.

Per la tratta Di Vittorio-Capodichino, la delib. Cipe n. 62/2011 individuò il comune beneficiario per 300 milioni. Tale soluzione, ritenuta necessaria tecnicamente e conveniente economicamente, fu confermata dal tavolo tecnico istituito dalla delib. Cipe n. 88/2013, costituito da regione, comune, Eav e Acam, che ribadì la competenza del comune per la progettazione della tratta e a carico degli attuatori l'unificazione delle procedure realizzative in capo a un unico soggetto. Per minimizzare le interferenze con l'aeroporto fu decisa la prosecuzione dello scavo della galleria proveniente dal Centro direzionale, evitando, in tal modo, la realizzazione di un'asta di manovra a servizio della sola metropolitana presso la stazione di Capodichino. Con la delib. n. 270<sup>35</sup> del 14 giugno 2016, la regione ha preso atto delle valutazioni del tavolo tecnico, confermando il comune attuatore della tratta.

### **3. La mancata chiusura dell'anello**

È contrario ai principi di una sana gestione il fatto che sia ancora allo studio il progetto di chiusura dell'anello nella tratta Capodichino-Di Vittorio, essenziale per la funzionalità dell'intera opera; infatti, “per la realizzazione degli ultimi 645 metri, restano da stabilire le modalità e il soggetto attuatore”<sup>36</sup>; le problematiche tecniche, riportate in nota<sup>37</sup>, devono

---

<sup>34</sup> Eav riferisce che, per il primo lotto, sono state svolte le attività propedeutiche alla ripresa dei lavori, comprese le interferenze con terzi e sottoservizi; nel contempo, sono state riavviate le attività di realizzazione degli orizzontamenti delle stazioni e della galleria di linea con strutture prefabbricate precomprese, sentito il Genio civile. Il programma dei lavori decorre dal 28 agosto 2017 con termine di ultimazione al 31 agosto 2019; i lavori sono effettivamente ripresi. Per il secondo lotto, la transazione è stata formalizzata il 29 giugno 2017. Si è dato avvio all'acquisizione delle aree per l'esecuzione dei lavori. Il programma contrattuale prevede un termine dei lavori di 30 mesi a partire dalla presa di possesso della prima area, destinata alla stazione di Secondigliano, il cui contratto di acquisizione è stato firmato da poco. Per il terzo lotto, data l'assenza di contenzioso, sarà redatto un atto ricognitivo entro la fine dell'anno per consentire il riavvio delle attività con la conclusione dell'opera per il 2022. È stato, infine, definito e approvato dalla regione il quadro economico delle opere civili e tecnologiche per l'intera tratta Piscinola-Miano-Secondigliano-Di Vittorio-Capodichino, ai fini dell'impegno contabile per gli anni dal 2017 al 2022 (nota n. 18828 del 24 novembre 2017).

<sup>35</sup> Nella stessa delibera si afferma che “non ha prodotto spesa, nel ciclo 2007-2013, il grande progetto Por del valore di 171.857.064 euro e che, pertanto, occorre riformulare il progetto da notificare a Bruxelles per l'ammissione a finanziamento”.

<sup>36</sup> Relazione tecnica conclusiva del tavolo tecnico di chiusura dell'anello della linea 1 del giugno 2016.

<sup>37</sup> Il comune riferisce che la tratta di anello metropolitano, previsto dal piano regionale dei trasporti, compresa tra le stazioni di Capodichino e Di Vittorio risulta suddivisa in due distinti affidamenti: il primo, avente come

ancora essere sottoposte alla regione e al Ministero delle infrastrutture per giungere a una soluzione condivisa.

---

soggetto attuatore il comune, prevede la realizzazione di circa 300 m di galleria in uscita da Capodichino verso Di Vittorio, necessari per realizzare l'asta di retrocessione dei treni; il secondo, con soggetto attuatore la regione, prevede la realizzazione di circa 600 m di galleria in uscita da Di Vittorio verso Capodichino, da realizzare nell'ambito dei lavori della ferrovia Metrocampania Nord-Est.

La delibera Cipe n. 88 del 2013 prescrive che il comune proceda, entro otto mesi dall'inizio dei lavori, "a redigere il progetto definitivo della tratta Capodichino-Di Vittorio (stazione esclusa) corredato da un'analisi tecnica che attesti l'idoneità della soluzione proposta". Il comune deve procedere alla progettazione definitiva dell'intero tratto di galleria compreso tra il fine lotto di linea 1 e la stazione Di Vittorio, coordinando il progetto con quello della linea 1. La delibera prescrive, altresì, che "i soggetti attuatori si impegnano a unificare le procedure realizzative della tratta indicata in capo a un solo soggetto". Inoltre, si prescrive che il comune "si impegna, altresì, ad assicurare che la tratta Capodichino-Di Vittorio (stazione esclusa) venga realizzata in funzione dei tempi previsti per la realizzazione della tratta Centro direzionale-Capodichino".

Per ottemperare a quanto prescritto dal Cipe, nel 2016, su richiesta del comune, è stato istituito un tavolo tecnico tra regione, comune, Acam ed Eav per approfondire gli aspetti tecnici connessi alla realizzazione unitaria della tratta. Sono state esaminate quattro soluzioni, due con attacco lato Di Vittorio e due lato Capodichino. Le prime sono state escluse, in quanto non compatibili con le prescrizioni formulate da Enac nel 2009 sulla impossibilità di realizzare manufatti nelle aree prossime all'aeroporto. Il tavolo tecnico ha proposto di unificare le procedure realizzative della tratta di chiusura dell'anello in capo al comune nell'ambito dei lavori di realizzazione della linea 1.

Successivamente, nel quadro del patto per la città del 26 ottobre 2016, il comune ha assegnato le risorse per la realizzazione dell'intervento, per 42,8 milioni, a carico del programma Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020. Dovendo procedere all'affidamento e non potendo rinviare l'avvio dei lavori in affidamento a Metropolitana di Napoli, è stato richiesto alla società di verificare la possibilità di avviare le procedure dei lavori dell'asta di manovra, nelle more che il comune proceda prima alla progettazione e poi all'esecuzione dei lavori per la chiusura dell'anello. Sono state individuate due soluzioni: 1. Metropolitana di Napoli realizza la galleria con un diametro maggiore rispetto a quello di progetto, per poter consentire a una successiva macchina di passare all'interno della galleria. Ciò comporta un maggior costo di investimento per il diametro maggiorato; 2. Il comune acquisisce la proprietà della macchina *tbm*, ipotizzando che il successivo esecutore utilizzi la macchina lasciata in galleria.

In entrambi i casi, le decisioni devono essere assunte nella fase progettuale, condizionando, le stesse, le dimensioni delle opere da porre in appalto e le modalità del medesimo. Inoltre, le soluzioni individuate comportano che: a) occorrerà reperire ulteriori finanziamenti stimabili in circa 10-20 milioni, a causa di maggiori costi, quali, per la prima soluzione: - maggiori volumi di scavo per necessità di adozione di scudo di diametro maggiorato; - ulteriore mantello da abbandonare in galleria; - raddoppio delle operazioni di montaggio e smontaggio dell'intero cantiere *tbm* sia in superficie che in galleria; - aumento dei costi di ammortamento degli scudi in relazione allo scarso utilizzo di entrambe le macchine; - realizzazione di un tampone di terreno consolidato sul fronte del primo mantello da abbandonare. Per la seconda soluzione: - acquisto dello scudo; - oneri di manutenzione dello scudo per il periodo di inattività della macchina (24 mesi, più i tempi per la gara); - oneri per il mantenimento delle pressioni sul fronte scavo per il periodo di inattività; - smontaggio e rimontaggio delle attrezzature di cantiere *tbm* al termine di realizzazione dell'asta di manovra. Il completamento della linea avverrà con almeno due anni di ritardo, oltre i maggiori tempi per le gare. In tale periodo risulterà necessario un esercizio a navetta, tra le stazioni Tribunale e Capodichino, penalizzante per la lunghezza della tratta e perché coinvolge, oltre la stazione Capodichino, anche quella di Poggioreale. Il coordinamento dei diversi cantieri, contemporaneamente coinvolti nelle lavorazioni poste a gara, può esporre l'amministrazione ai contenziosi. Nel caso di utilizzo di una sola macchina, l'amministrazione dovrà provvedere al suo acquisto, alla manutenzione nei lunghi tempi di fermo e a garantirne il pieno funzionamento in fase di ripresa dei lavori.

Secondo il comune, se l'intera tratta venisse realizzata in prosecuzione ai lavori già affidati a Metropolitana di Napoli, con l'obbligo di affidare a terzi il tratto secondo le regole di evidenza pubblica, i costi risulterebbero compresi nei finanziamenti assegnati con possibilità di attivare l'intera tratta all'esercizio commerciale entro dicembre 2023 (nota n. 979586 del 14 dicembre 2017).

#### 4. L'assenza di valutazione ambientale<sup>38</sup>

La concessionaria riferisce<sup>39</sup> che, per la tratta Piscinola-Garibaldi, i progetti furono redatti anteriormente alla legislazione in materia di Via.

Per la tratta Dante-Garibaldi, alla data di approvazione del finanziamento di una variante, la normativa già prevedeva la verifica di assoggettabilità dell'opera alla procedura; tuttavia, con delib. Cipe n. 141/2002, fu deciso di non ricorrere a essa, predisponendosi, invece, uno studio di impatto ambientale, perché previsto tra la documentazione tecnica da produrre per gli interventi con risorse ex l. n. 211/1992.

Solo per la tratta Centro direzionale-Capodichino si è provveduto alla Via da parte della regione, che si è pronunciata favorevolmente con d.g.r. n. 267/2015.

#### 5. Il ricorso al commissario straordinario

La nomina, a lavori avanzati, di un commissario straordinario governativo alle metropolitane di Roma e di Napoli<sup>40</sup> risulta sintomatico della scarsa considerazione per l'efficienza degli organi ordinari di amministrazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Peraltro, secondo il ministero, "l'accorpamento in un'unica struttura commissariale delle linee metropolitane di Napoli e Roma ha, presumibilmente, tratto origine dal

---

<sup>38</sup> Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare puntualizza che, ai sensi della normativa vigente (d.lgs. n. 152/2006), la tipologia di opera rientra fra quelle la cui competenza è in capo alla regione (nota n. 10223 del 2 maggio 2017).

<sup>39</sup> Nota n. 1016 del 2 maggio 2017.

<sup>40</sup> Con d.p.c.m. 1° agosto 2008 fu nominato un commissario straordinario per la prosecuzione e il completamento delle linee metropolitane di Roma e Napoli, allo scopo di assicurare un efficace coordinamento delle procedure facenti capo a tutte le amministrazioni interessate, centrali e locali, per consentire, nei tempi prefissati, il conseguimento degli obiettivi stabiliti. Per lo svolgimento dei compiti a esso affidati, il commissario (art. 1, c. 2, del decreto) "indica riunioni e dispone le forme di consultazione ritenute più opportune con i soggetti interessati, nonché con gli enti e le amministrazioni locali, al fine di realizzare il contemperamento degli interessi coinvolti e il coordinamento delle rispettive competenze; sovrintende e coordina, anche favorendo la convocazione di apposite conferenze di servizi, le attività funzionali alla realizzazione dei lavori progettati, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 14-*quater* della l. 7 agosto 1990, n. 241, (...) concernente gli effetti del dissenso espresso nella conferenza dei servizi; esercita ogni opportuno intervento di impulso, al fine di accelerare le procedure e di consentire una tempestiva assunzione delle decisioni da parte dei soggetti competenti; verifica l'efficacia delle procedure attualmente previste dall'ordinamento per il raggiungimento, nei tempi previsti, degli obiettivi prefissati; assicura la tempestiva, completa e corretta informazione dei soggetti interessati circa le fasi del procedimento di realizzazione degli interventi". Con d.p.c.m. del 23 settembre 2009, l'incarico fu prorogato di un anno, a decorrere dal 1° agosto 2009.

riconoscimento delle analogie di due fra i più importanti interventi infrastrutturali del Paese, di particolare complessità, in quanto sviluppati in grandi organismi urbani pluristratificati, per i quali si ravvisava l'esigenza di uniformare, a livello nazionale, attraverso un controllo centralizzato, un più efficace raccordo fra gli enti coinvolti, ai fini del completamento dei progetti"<sup>41</sup>. Tuttavia, alla data del commissariamento, l'intervento risultava già avanzato, essendo stati ultimati gli scavi dei pozzi delle stazioni Garibaldi, Bovio, Toledo, Duomo, Municipio e in corso quelli per le camere di ventilazione.

Secondo il ministero<sup>42</sup>, il commissariamento non comportò modifiche circa le modalità dell'alta sorveglianza sugli scavi, né sul sistema delle procedure autorizzative, venendo promosso solo un più sistematico coordinamento fra gli enti attraverso incontri di coordinamento sino al 2010, quando il commissariamento si concluse.

## 6. La direzione dei lavori

La direzione dei lavori, affidata dalla concessione a Metropolitana milanese s.p.a. e per la quale la società paga l'1,25 per cento del valore dell'opera, è stata trasferita a una controllata, Napoli metro *engineering*<sup>43</sup>.

## 7. I collaudi

I collaudi tecnico-amministrativi sono affidati dal comune. Le commissioni di collaudo delle opere civili sono state nominate nell'ambito del personale interno. Per le opere

---

<sup>41</sup> Nota n. 1771 del 20 febbraio 2017 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Napoli.

<sup>42</sup> "La Soprintendenza archeologica ha assunto la responsabilità scientifica delle attività di scavo e di documentazione per tutti i periodi storici riconosciuti e delle decisioni sulla conservazione dei resti fino alla data del 476 d.C., mentre, per quelli di epoca posteriore, da età medievale e moderna, le scelte di tutela sono spettate alla Soprintendenza ai beni architettonici e ambientali. Da ciò è derivato che, in tutto l'arco dei lavori, è stato attuato, tra i diversi organi preposti alla tutela, uno stretto collegamento sia di carattere tecnico-scientifico sul campo, sia in funzione delle istruttorie autorizzative" (nota n. 1771 del 20 febbraio 2017 della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Napoli).

<sup>43</sup> Sul sito di Metropolitana milanese si legge che Napoli metro *engineering* "eredita la struttura operativa che, da oltre 25 anni, si occupa della progettazione e della direzione lavori delle opere relative alla linea 1 della metropolitana di Napoli e da 5 anni della progettazione delle opere civili della linea 6. In particolare, ha curato: gli studi di fattibilità e progettazioni preliminari, la progettazione funzionale delle stazioni, gallerie, manufatti di linea, depositi-officina e parcheggi di interscambio, la direzione dei lavori delle opere civili al rustico, delle finiture e impianti e l'assistenza alla concessionaria Metropolitana di Napoli nei rapporti tecnico-amministrativi e nelle fasi di collaudo e di agibilità per l'esercizio".

tecnologiche, non disponendo di professionalità, si è provveduto attraverso altre amministrazioni o a professori universitari. Il compenso è quello incentivante per i pubblici dipendenti e rientra nell'ambito del quadro finanziario dell'opera.

Peraltro, gli incarichi di collaudo statico in corso d'opera sono stati affidati, invece, alla concessionaria, ai sensi del capitolato di concessione. Ciò desta perplessità, in considerazione della necessità di garantire un'assoluta imparzialità al compito di collaudatore.

## **8. Le opere compensative**

Metropolitana di Napoli riferisce che, nell'ambito della realizzazione della stazione di Capodichino, come stabilito dalla delib. n. 88/2013 del Cipe, è previsto un parcheggio compensativo dei posti sottratti da destinare alla società Gesac che gestisce i servizi aeroportuali. Il costo di 9,7 milioni è finanziato con fondi regionali e comunali.

Il comune riferisce<sup>44</sup> che i lavori saranno affidati a terzi secondo le procedure di evidenza pubblica previste dalla norma, sulla base del progetto esecutivo in corso di elaborazione a cura di Metropolitana di Napoli.

---

<sup>44</sup> Nota n. 335832 del 2 maggio 2017.



## **CAPITOLO III**

### **CRITICITÀ NELL'ESERCIZIO DELL'OPERA**

*Sommario:* 1. Problematiche insorte dopo l'apertura di alcune stazioni. - 2. La scarsa frequenza dei treni. - 3. La carenza dei controlli ai varchi. - 4. L'assenza di servizi per la ricezione della telefonia mobile.

#### **1. Problematiche insorte dopo l'apertura di alcune stazioni**

Poco dopo l'inaugurazione della stazione Garibaldi è stato rappresentato nell'interrogazione a risposta scritta 4-05243 del 3 giugno 2014, seduta n. 250, della Camera dei deputati, che il 27 febbraio 2014 “la forte pioggia ha allagato la stazione, limitando la circolazione dei treni alla tratta Piscinola-Università; il 16 giugno del 2014, in concomitanza di un violento temporale, il sistema di trasporti napoletano ha subito notevoli disagi e, in particolare, la pioggia cadeva copiosa all'interno della nuova stazione Garibaldi, attraversando la copertura di vetro e causando l'allagamento della stazione conseguentemente chiusa. Per allagamenti è rimasta chiusa anche la stazione Museo”.

Il comune riferisce<sup>45</sup> che, a seguito del primo evento, fu avviato un approfondimento tecnico dal quale emerse che il lucernaio di copertura della stazione, aperto in sommità per consentire la ventilazione della stessa, presentava criticità dovute all'intasamento del sistema di smaltimento delle acque incidenti sulla copertura stessa, che, pertanto, si riversavano sulle scale mobili del mezzanino di stazione attraverso l'apertura per la ventilazione; l'intasamento era dovuto al materiale trasportato dal vento e da quello gettato impropriamente. Si provvide ad apporre una griglia di protezione per gli oggetti che vengono ora intercettati senza ostruzione del sistema di scarico. Per testare il livello di efficienza del sistema, furono eseguite prove specifiche, simulando eventi straordinari. Negli ultimi tempi non si sono determinati allagamenti.

#### **2. La scarsa frequenza dei treni**

La frequenza dei treni risulta del tutto inadeguata per una linea metropolitana; tuttavia, il comune riferisce<sup>46</sup> di aver reperito, tra il 2014 e il 2017, risorse finanziarie per l'acquisto di

---

<sup>45</sup> Nota n. 335832 del 2 maggio 2017.

<sup>46</sup> Nota n. 979586 del 14 dicembre 2017.

venti treni. Nel 2015 è stata bandita la gara per un accordo quadro da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La sottoscrizione è avvenuta solo dopo l'esito favorevole del contenzioso avviato dal secondo classificato, il 9 novembre 2017, insieme al primo contratto applicativo per i primi dieci treni; entro i primi mesi del 2018, saranno sottoscritti due contratti ulteriori per completare la fornitura; dalla sottoscrizione decorrono i tempi per la consegna del primo treno, circa due anni, e, con cadenza mensile, degli altri. Il completamento della fornitura consentirà di portare la frequenza a 4/5 minuti.

Non giova alla funzionalità e al pieno utilizzo della linea anche la sua chiusura serale assai anticipata rispetto alle esigenze di mobilità di una metropoli.

### **3. La carenza dei controlli ai varchi**

Durante la visita della Corte alla linea, si è constatata la presenza di molti varchi aperti.

Il comune riferisce<sup>47</sup> che Anm, che gestisce il trasporto pubblico, sta procedendo a una riorganizzazione del servizio di verifica dei titoli di viaggio, al fine di garantire un servizio di controlleria unica per tutte le modalità di trasporto pubblico.

Preso atto di ciò, rimane la necessità di provvedere alla chiusura dei varchi, misura, quest'ultima, di immediata possibile realizzazione, anche al fine di evitare un danno erariale.

### **4. L'assenza di servizi per la ricezione della telefonia mobile**

Il comune riferisce<sup>48</sup> di aver demandato, con delib. n. 81/2015, a una sua partecipata la definizione di uno schema di contratto con i concessionari di licenza di telefonia per la realizzazione degli impianti di telecomunicazione mobile all'interno della linea. Tuttavia, in seguito, si è proceduto ad ulteriori approfondimenti; sono attualmente in corso di acquisizione informazioni di *benchmarking*; in caso di esito negativo, si procederà con una gara per tutte le linee di proprietà del comune.

---

<sup>47</sup> Nota n. 979586 del 14 dicembre 2017.

<sup>48</sup> Nota n. 979586 del 14 dicembre 2017.

## **CAPITOLO IV**

### **IL MANCATO RICORSO AL MERCATO**

*Sommario:* 1. La mancata applicazione della disciplina sulla concorrenza. - 2. Il ricorso ai subappalti.

#### **1. La mancata applicazione della disciplina sulla concorrenza**

L'intero appalto è gestito sulla base di una convenzione ormai ultraquarantennale, in una logica del tutto estranea a un mercato aperto.

Nonostante la vigenza, alla stipula della convenzione, della direttiva 71/305/Cee del 26 luglio 1971 che imponeva il rispetto delle procedure a evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori, la concessione di una così rilevante opera avvenne a trattativa privata.

Peraltro, secondo la delib. comunale del 10 ottobre 1974, al limitato confronto concorrenziale dovevano essere ammessi enti che rispondessero “alle caratteristiche della l. n. 1042/1969, e cioè a prevalente capitale pubblico”. Secondo il comune, tuttavia, tale frase “è cancellata, come se tale requisito sia stato cassato prima dell'adozione dell'atto. Per quanto noto, la concessionaria non ha mai posseduto capitale pubblico”<sup>49</sup>.

L'affermazione è smentita dalla stessa concessionaria, secondo cui “fino al 25 febbraio 1976, data in cui la Metropolitana milanese s.p.a. cedette le azioni di sua proprietà, pari al 51 per cento del capitale sociale, Metropolitana di Napoli s.p.a. era una società a prevalente capitale pubblico, poiché le azioni della Metropolitana milanese erano detenute al 100 per cento dal Comune di Milano”<sup>50</sup>.

Peraltro, non si è proceduto al trasferimento delle azioni in mano pubblica con procedura trasparente e concorrenziale.

Nonostante ciò, nel 1985 fu disposta un'estensione della convenzione, affidando alla concessionaria la realizzazione anche della tratta Colli Aminei-Secondigliano.

Ancora nel 2006 il comune dispose un'ulteriore estensione riguardante la realizzazione

---

<sup>49</sup> Nota n. 335832 del 2 maggio 2017.

<sup>50</sup> Nota n. 1016 del 2 maggio 2017. Nel marzo 2014 una società socia della concessionaria mise in vendita 665.530 azioni delle 665.531 di sua proprietà, offrendole in prelazione ai soci, i quali non esercitarono il diritto e chiesero di verificare la praticabilità dell'acquisto direttamente da parte della società. Il consiglio di amministrazione, il 7 aprile 2014, deliberò di sottoporre all'assemblea dei soci la proposta di acquisto per un importo compreso tra un minimo di 5.678.000 e un massimo di 6.276.000 euro. L'assemblea deliberò di procedere all'acquisizione delle azioni, con pagamento da erogare, per il 42 per cento, a presentazione fattura e, per il restante 58 per cento, entro il 3 luglio 2017.

della tratta Centro direzionale-Capodichino.

Secondo l'art. 7, comma 3, della direttiva 93/37/Cee, “le amministrazioni aggiudicatrici possono attribuire gli appalti di lavori mediante la procedura negoziata, senza pubblicazione preliminare di un bando di gara, (...) per i lavori complementari che non figurano nel progetto inizialmente aggiudicato né nel primo contratto concluso e che sono divenuti necessari, a seguito di una circostanza imprevista, all'esecuzione dell'opera quale è ivi descritta, a condizione che siano attribuiti all'imprenditore che esegue tale opera: – quando tali lavori non possono essere, tecnicamente o economicamente, separati dall'appalto principale senza gravi inconvenienti per le amministrazioni aggiudicatrici; – oppure quando, quantunque separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento. Tuttavia, l'importo cumulato degli appalti aggiudicati per i lavori complementari non deve superare il 50 per cento dell'importo dell'appalto principale”. La rigorosa delimitazione alla possibilità dell'estensione del contratto risulta, perciò, incompatibile con l'affidamento di nuove tratte.

Nemmeno soccorre, a favore dell'estensione dell'affidamento, l'art. 6 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, secondo cui la realizzazione delle infrastrutture strategiche e di interesse nazionale può avvenire attraverso la concessione di costruzione e gestione, l'unico tipo di concessione riconosciuto dall'ordinamento europeo, o con l'affidamento unitario a contraente generale; peraltro, “per le concessioni già affidate, relative a infrastrutture, ovvero rinnovate e prorogate ai sensi della legislazione vigente, i concessionari sono tenuti ad appaltare a terzi una percentuale minima del 40 per cento dei lavori”, vietandosi, inoltre, di procedere a estensioni al di fuori delle ipotesi della direttiva. Nel caso di specie, si è fatto ricorso, per l'eccezionale ampliamento dell'affidamento, a un istituto – la concessione di sola costruzione – equiparato, da sempre, all'appalto dall'ordinamento europeo ed estraneo alla disciplina della legge obiettivo.

Tuttavia, secondo la concessionaria, i lavori affidati nel 1976 “erano finalizzati alla realizzazione della linea (contratto di scopo ‘concessione per la progettazione e l'esecuzione della linea 1 della metropolitana di Napoli’, art. 1 della convenzione) e, dunque, in relazione ai finanziamenti disponibili, si è proceduto alla realizzazione delle varie tratte di cui si compone la linea, attraverso la sottoscrizione di atti addizionali. Non può, dunque, parlarsi di lavori complementari e di superamento dei limiti di affidamento previsti in tema di

appalto”<sup>51</sup>.

Peraltro, il favore nei confronti della concessionaria non solo non ha apportato un vantaggio economico, essendo state affidate le ulteriori tratte senza alcun ribasso, ma ha creato un aggravio di costi, essendo stato mantenuto l’istituto della revisione prezzi, nel frattempo abrogato dalla legislazione, fino al 2007; solo per la progettazione e la realizzazione della tratta Centro direzionale-Capodichino non è più previsto.

Il ricorso al mercato non ha trovato applicazione, nel passato, neanche per i lavori assegnati dalla concessionaria.

Sul punto, l’Avcp si è pronunciata, chiarendo che il “generico rinvio alla disciplina di settore, sulla base dei principi che regolano la successione delle leggi nel tempo, non può che essere letto come rinvio al quadro normativo vigente al momento dei singoli affidamenti e, quindi, alla data attuale, al d.lgs. n. 163/2006. E ciò in quanto le singole procedure di affidamento tra Metropolitana di Napoli e imprese terze si presentano come procedimenti autonomi rispetto al rapporto negoziale intercorrente tra comune e società Metropolitana di Napoli, in forza della convenzione del 1976, sebbene siano a esso funzionalmente collegati”<sup>52</sup>.

Peraltro, secondo lo stesso atto di concessione, per cui i lavori possono essere realizzati direttamente o mediante appalti (art. 7), è prevista l’applicazione, nei rapporti con terzi, della normativa sui lavori pubblici (art. 27).

Al 31 dicembre 2016 Metropolitana di Napoli ha realizzato lavori per 2.991.350.202 euro, di cui: direttamente, per 55.055.435 euro; tramite imprese socie, per 2.468.018.573 euro; con affidamento a terzi, per 468.276.193 euro<sup>53</sup>.

Per la tratta Piscinola-Dante, i lavori sono stati eseguiti, a eccezione di alcuni di finitura marginali, da a.t.i. costituitesi tra le imprese socie; i lavori delle opere elettromeccaniche, compresi i materiali rotabili, sono stati realizzati da una sola a.t.i.

---

<sup>51</sup> Nota n. 1016 del 2 maggio 2017.

<sup>52</sup> Delib. n. 30 del 9 giugno 2010.

<sup>53</sup> Fino al 1982, le opere sono state realizzate in proprio dalla concessionaria. Successivamente, i lavori sono stati affidati a raggruppamenti temporanei di imprese, socie della stessa, con contratti ‘passanti’ – cioè agli stessi prezzi, patti e condizioni in essere con il concedente, al netto di un ribasso contrattuale – o, per la tratta Dante-Garibaldi, a un consorzio costituito dai raggruppamenti stessi.

Solo per la tratta Centro direzionale-Capodichino, con l’atto di sottomissione del 13 novembre 2012, la concessionaria si è obbligata “ad affidare in appalto, con l’applicazione della normativa di cui all’art. 149, commi 1 e 2 del codice degli appalti n. 163/2006, lavori per un importo pari ad almeno il 40 per cento del totale; restano ferme, per l’esecuzione del restante importo, le previsioni di contratto e di capitolato vigenti. Tali affidamenti avranno a oggetto lotti di importi unitari non inferiori alla soglia comunitaria. Qualora si procedesse a una realizzazione per stralci funzionali, l’obbligo si intenderà riferito al complesso dei lavori e non a ogni singolo stralcio”. La concessionaria ha pubblicato bandi di gara “adeguandosi alle indicazioni, fornite dalla nota Avcp del 21 giugno 2011, (...) che portano ad affermare l’applicazione di regole vigenti all’atto delle gare da espletarsi: applicazione della normativa prevista in materia del d.lgs. n. 50/2016, nel rispetto delle pattuizioni intercorse. Ciò vale a dire superamento della pregressa normativa, stante l’abrogazione del d.lgs. n. 163/2006 e la, sia pur parziale, abrogazione del d.p.r. n. 207/2010, ex art. 217, lett. e) e n), e applicazione – per quel che concerne le procedure di scelta del contraente, bandi, avvisi, selezione delle offerte, aggiudicazione ed esecuzione dei lavori – della normativa oggetto dei capi II e III (art. 60 e ss.) del d.lgs. n. 50/2016. In tal senso, sono stati predisposti gli atti per la indizione della prima gara d’appalto”<sup>54</sup>.

## 2. Il ricorso ai subappalti

Diffuso risulta il ricorso al subappalto. Nella tabella seguente (tab. n. 1), si riportano le autorizzazioni rilasciate e le comunicazioni di cui all’art. 18, comma 12, della l. n. 55/1990, peraltro aggiornate solo al 30 giugno 2009.

**Tabella n. 1 - Subappalti**

autorizzazioni al subappalto	comunicazioni ex art. 18, c. 12, l. n. 55/1990
384	121

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Avcp.

<sup>54</sup> Nota n. 1017 del 2 maggio 2017 di Metropolitana di Napoli.

## CAPITOLO V

### IL PERDURARE DELLA CONCESSIONE DI SOLA COSTRUZIONE

*Sommario:* 1. Gli effetti negativi della persistenza della concessione di committenza. - 2. Il mancato adeguamento alla legislazione vigente.

#### **1. Gli effetti negativi della persistenza della concessione di committenza**

La concessione di sola costruzione, sottoscritta negli anni Settanta del secolo scorso, risulta uno schematico e generico contenitore di interventi, sprovvisto di definizione tecnica ed economica, che ha prodotto una fattispecie progressiva che dura ormai da quaranta anni.

Il Ministero delle infrastrutture ha comunicato<sup>55</sup> che per la realizzazione dell'opera ci si avvale ancora di tale istituto. Ciò sorprende, stante la sua abolizione dall'ordinamento giuridico da alcuni decenni, secondo quanto già rilevato da un ventennio da questa Corte: "La l. n. 584/1977 ha espressamente equiparato, ai fini dell'applicazione delle disposizioni normative in essa contenute, la concessione di sola costruzione all'appalto". È indubbia, pertanto, la vigenza di norme nazionali che hanno "introdotto nel nostro ordinamento severi canoni di derivazione dal diritto comunitario tesi alla tutela dei principi di concorrenza"<sup>56</sup>. Conseguentemente, le "concessioni di committenza o di servizi non sono in regola con la normativa comunitaria. L'amministrazione giustifica il loro perpetuarsi con l'esigenza di avvalersi di *partner* privati specializzati. Sul punto, la Commissione Ue ha precisato, in modo inequivocabile, che il ricorso al partenariato deve avvenire in un ambito di concorrenza effettiva. Anche in contesti tecnici particolarmente complessi l'amministrazione non può derogare al principio della parità di trattamento ricorrendo, eventualmente, al dialogo tecnico secondo criteri predefiniti che garantiscano tutte le parti interessate. Sono, pertanto, contrarie ai principi della libera concorrenza quelle gestioni che perpetuano il coinvolgimento degli stessi soggetti privati, sia pure attraverso il riferimento a convenzioni-quadro a contenuto progettuale di carattere generale. Appare errata la convinzione secondo cui il diritto comunitario non sarebbe applicabile alla disciplina di queste convenzioni o agli atti aggiuntivi con cui esse vengono estese progressivamente nel

---

<sup>55</sup> Nota n. 15190 del 15 aprile 2016.

<sup>56</sup> Sez. contr., delib. n. 137/1997, *Attività del Magistrato alle acque in materia di salvaguardia. Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova*.

tempo. A livello europeo, è stato precisato che l'unica fattispecie di concessione ammissibile nei lavori pubblici è quella nella quale il settore privato è indotto a partecipare, a proprio rischio, alla costruzione e all'uso di infrastrutture in collaborazione con il settore pubblico. (...) Andrebbe, infatti, fissato per legge, con carattere generale, il divieto di qualsiasi estensione contrattuale, in ogni modo denominata, e una cessazione dei rapporti comunque in corso. È opportuno, sul punto, richiamare la conclusione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per cui è auspicabile sottomettere a procedure trasparenti e competitive la realizzazione di opere o la fornitura di beni e servizi, anche dove preesistano rapporti contrattuali già definiti. (...) Si ritiene di dover sottolineare la sopravvivenza di normative speciali antecedenti la legge-quadro, le quali creano un fenomeno analogo a quello delle concessioni di committenza. Malgrado i chiari enunciati della sentenza n. 482/1995, ove si enfatizza il ruolo omologatore della l. n. 109/1994, la prassi delle stazioni appaltanti dimostra come le regole generali da questa introdotte siano applicate solo a una minoranza dei lavori eseguiti. È bene ricordare, sul punto, la comunicazione della Commissione Ue del 4 gennaio 1998, la quale invita gli Stati membri a chiarire i punti oscuri della legislazione ed evitare troppe norme derogatorie. E ciò, al fine di sviluppare un contesto favorevole per una più attiva partecipazione degli operatori agli appalti pubblici. Così pure la Commissione ricorda l'obbligo di esplicitare le motivazioni sociali alla base di eventuali deroghe al regime della concorrenza"<sup>57</sup>.

Specialmente sulle convenzioni-quadro, la Corte, già da tempo, si è espressa severamente: "Il r.d. n. 422/1923 dispone che l'opera pubblica debba essere realizzata sulla base di un progetto esecutivo previamente elaborato e approvato. A questa regola di carattere generalissimo sono state introdotte – talvolta per via legislativa, talaltra in via di prassi – eccezioni la cui estensione si è andata dilatando con effetti negativi, che sono alla base delle gravi degenerazioni del sistema. Emergono aspetti sintomatici di sicure disfunzioni, quali (...) l'affidamento in concessione, secondo normative di dubbia sopravvivenza, di lavori nemmeno abbozzati (...) sulla base di una convenzione-quadro, che non è munita né di progetti preliminari e/o definitivi né di schemi grafici e/o capitolati prestazionali, idonei a identificare oggetto, natura e costo effettivo della commessa. (...) La progettazione dell'affidatario non può che connotarsi come sviluppo ed esecuzione del nucleo progettuale

---

<sup>57</sup> Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997*.

elaborato dall'amministrazione e non come attività creativa e, al contempo, espediente compensativo di un inammissibile vuoto contrattuale. (...) Uno dei fenomeni maggiormente distorsivi delle regole comunitarie e nazionali è costituito (...) dal prolungamento – perpetrato o con criptiche disposizioni normative, infilate nei più disparati provvedimenti legislativi, o con capziose giustificazioni di ordine tecnico – di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali vigenti al loro nascere, ma, oggi, del tutto incompatibili con quelli successivamente introdotti. Attraverso l'adozione di non meglio specificati atti aggiuntivi, viene ampliato, senza limiti, l'importo delle commesse. (...) Quanto, poi, alla pretesa definizione dei lavori nella convenzione originaria, è stato più volte constatato come la originaria previsione altro non sia che uno schematico e generico contenitore di interventi distinti solo per nome e tipologia costruttiva, ma del tutto sprovvista di qualsiasi ulteriore definizione tecnica ed economica. Ciò ha prodotto interminabili fattispecie progressive, che hanno visto lievitare i costi originariamente previsti in modo geometrico rispetto a ogni più pessimistica previsione e, quel che è più grave, sono estensibili, per la loro indeterminatezza, senza alcun limite finanziario e temporale”<sup>58</sup>.

È da considerarsi vietata ogni ipotesi di ultrattività della norma che comporti nuove convenzioni dopo l'abrogazione di tali disposizioni legislative. Ogni atto o convenzione posteriore all'abrogazione che miri a disciplinare di nuovo quei rapporti o al loro prolungamento rispetto alla durata originariamente prevista è privo di base legale, in quanto teso a regolare un rapporto nuovo, non classificabile come sorto in precedenza. Il mantenimento del regime di assenza di concorrenza va circoscritto a quei soli rapporti che

---

<sup>58</sup> Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 96/1997, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994*. Tali principi sono stati ulteriormente ribaditi: “Nonostante l'entrata a regime della l. n. 109/1994, così come modificata dalla l. n. 216/1995 di conversione del d.l. n. 101/1995, nessuna delle convenzioni stipulate nel corso del triennio 1995-1997 risulta conforme al modello comunitario e alla sua trasposizione in ambito nazionale. In realtà, i nuovi affidamenti consistono, per la quasi totalità, in atti aggiuntivi e/o estensivi delle vecchie concessioni. Ciò è potuto avvenire per cause diverse e, spesso, concomitanti: a) Le convenzioni concessorie si basano, per lo più, su stime finanziarie molto approssimative e su progettazioni assai carenti, che, in parecchi casi, non raggiungono neppure il livello dello studio della fattibilità. Ciò permette ardite prassi di rideterminazione ed estensione contrattuale, ogniquale volta si presenti l'occasione di acquisire finanziamenti; b) Una serie di interpretazioni capziose dei rapporti tra vecchia e nuova normativa, supportata, non di rado, da oscure norme di settore contenute, per lo più, in leggi *omnibus*, ha permesso di avallare la estensione dei rapporti. (...) Il prolungamento di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali a suo tempo vigenti, trova spesso giustificazione in leggi speciali contenenti discipline in parte incompatibili con la normativa in vigore” (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, *Gestione dei lavori pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997*).

si basano su atti giuridici realmente venuti in essere prima dell'abrogazione delle concessioni di sola committenza e non dilatato nel tempo fino a includervi anche fatti la cui genesi è, in realtà, successiva.

Sull'illegittimità, l'inefficienza, l'inefficacia e l'antieconomicità della concessione di sola costruzione, si riportano, in nota, ulteriori considerazioni svolte dalla Corte dei conti<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> “Si conferma (...) l'affidamento, a trattativa privata con il precedente concessionario, di atti aggiuntivi o integrativi di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali a suo tempo vigenti, nonché di convenzioni stipulate con concessionari individuati in via legislativa. (...) Si tratta di prolungamenti che trovano giustificazione: a) in leggi speciali contenenti discipline in parte incompatibili con la normativa in vigore; b) nel ricorso a formule contrattuali complesse, ora non più ammissibili; c) nella prassi, ormai costante, di finanziamenti frazionati nel tempo, i quali, alterando la normale scansione temporale dello svolgimento ordinato di qualsiasi opera pubblica, non consentono lo svolgersi di alcuna seria programmazione e favoriscono la prassi della estensione contrattuale, appena si presenta l'occasione di acquisire finanziamenti; d) nella parziale, e spesso approssimativa, individuazione degli obiettivi (e dei mezzi per farvi fronte), privilegiando la delega di ogni questione tecnica al concessionario; e) nella non funzionalità delle opere realizzate, che, spesso, ha reso necessari nuovi adeguamenti progettuali e il finanziamento di ulteriori lotti di completamento; f) nella reviviscenza di rapporti esauriti, a seguito dell'annullamento, da parte del giudice amministrativo (spesso, solo per difetto di motivazione), di nuovi affidamenti. (...) L'affidamento con atti aggiuntivi di ulteriori lotti o stralci di una più ampia opera unitaria nel senso economico-sociale non solo comporta lo snaturamento degli obiettivi stabiliti dalla legge e dalla normativa comunitaria in materia di concessioni di lavori pubblici, ma permette, di fatto, alle amministrazioni di derogare sistematicamente al principio comunitario della libera concorrenza. La scelta del concessionario mediante trattativa diretta, la durata e l'oggetto indeterminati delle convenzioni (conseguenza di stime finanziarie sempre molto approssimative e di progettazioni assai carenti, spesso integralmente affidate allo stesso concessionario), nonché il cospicuo ammontare dei lavori affidati agli originari contraenti costituiscono, infatti, indici significativi da cui desumere le ripercussioni anticoncorrenziali dei contratti stipulati. Anche nelle ipotesi del ricorso a formule contrattuali atipiche, la circostanza che tali negozi non sembrano rientrare nelle categorie disciplinate dalla normativa nazionale o comunitaria non esclude l'applicazione degli artt. 52-66 del Trattato e dei principi da questo sanciti o desunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Qualora i costi dei lavori appaltati siano interamente sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice, e, pertanto, non vi sia per il contraente nessun rischio connesso alla gestione, le fattispecie contrattuali poste in essere conservano la natura di appalti pubblici di lavori, ai sensi del diritto comunitario, e ne seguono conseguentemente la disciplina. Il prolungamento delle vecchie concessioni non solo non è in linea con il principio comunitario della libera concorrenza, ma rappresenta un fenomeno lesivo anche dei principi di economicità ed efficacia, intesa, quest'ultima, come l'idoneità al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle stesse leggi derogatorie dei principi generali in materia contrattuale. (...) Si sono dimostrate, nei fatti, un aggravio per le amministrazioni (...) per il prezzo aggiuntivo della intermediazione svolta dallo stesso concessionario e per l'accollo, pressoché costante, delle sopravvenienze, ma anche per i lunghissimi tempi di attuazione che hanno provocato lievitazione di costi, aggravati dal ricorso frequente a perizie di variante” (Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 85/2000, *Indagine intersettoriale sulla gestione dei lavori pubblici. Gestione delle concessioni in regime di proroga*). “Per quel che concerne le concessioni di committenza e, comunque, per tutte le concessioni affidate al di fuori delle procedure concorsuali previste dalla disciplina comunitaria, andrebbe fissato per legge, con carattere generale, il divieto di qualsiasi estensione contrattuale in ogni modo denominata e una cessazione dei rapporti in corso anche di carattere ravvicinato. In questi casi, è del tutto condivisibile la conclusione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per cui è auspicabile sottomettere a procedure trasparenti e competitive la realizzazione di opere o la fornitura di beni e servizi, anche laddove preesistano rapporti contrattuali già definiti. L'Autorità, a tal fine, richiama i favorevoli risultati ottenuti seguendo tale prassi sotto il profilo della economicità e della qualità. Andrebbe, altresì, ribadito, a livello normativo generale, senza alcuna previsione di deroga, il principio comunitario per cui il conferimento di una concessione di lavori pubblici è la via abituale per la quale il settore privato è indotto a partecipare, a proprio rischio, alla costruzione e all'uso di infrastrutture in collaborazione con il settore pubblico” (Sez. contr., delib. n. 96/1997, *Gestione dei lavori*

In linea con la ventennale giurisprudenza della Corte, l'Avcp ha ingiunto “una rivisitazione della convenzione del 22 luglio 1976, alla luce del mutato ordinamento legislativo, così da ricondurre l'intera attività nell'alveo del d.lgs. n. 163/2006, estendendo all'intero rapporto negoziale la procedura già posta in essere in occasione del settimo atto addizionale del 27 luglio 2007 (recepimento dell'art. 133 d.lgs. n. 163/2006 in materia di prezzi unitari)”<sup>60</sup>.

Il persistere della concessione di sola costruzione non solo non ha prodotto gli effetti auspicati – essendosi i tempi di realizzazione protratti in maniera abnorme, con rilevante aumento dei costi e senza rischi per l'affidataria che beneficia del ricarico di spese generali attraverso la remunerazione di una serie di servizi in percentuale sul valore della realizzazione – ma attribuisce alla concessionaria, che ricorre anche ai subaffidamenti<sup>61</sup>, prerogative spettanti alla stazione appaltante; tuttavia, Metropolitana di Napoli riferisce che non le sono state attribuite prerogative specifiche della committenza, rilevando l'assenza di “infiltrazioni da parte di organizzazioni criminali” e di conflitti di interesse con il committente, “perché la direzione dei lavori risulta individuata dal Comune di Napoli sin

---

*pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994*). “La questione afferente ai risparmi conseguiti con l'abbandono del modulo del contraente generale mette in luce un fenomeno abbastanza costante da quando il d.lgs. n. 152/2008 ha modificato la disciplina dell'istituto, prescrivendo che il corrispettivo del contraente generale per la realizzazione dell'opera sia, in tutto o in parte, posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente e per utenti terzi. Il contraente generale era originariamente configurato, al momento della emanazione della legge-obiettivo, a somiglianza del concessionario di committenza, figura abrogata dalla legge Merloni (n. 29/1994) per evitare rendite parassitarie collegate alla percentuale di ricarico dovuta dal committente sul valore dell'intera realizzazione. L'impossibilità di riprodurre analogo meccanismo, ormai precluso dalla novella del 2008, è, probabilmente, alla base del tramonto di un simile modulo. Infatti, la scarsa disponibilità sul mercato nazionale di operatori economici in grado di assumere a proprio carico i rischi delle realizzazioni infrastrutturali comporta il sostanziale abbandono dell'istituto del contraente generale, come ridefinito dal d.lgs. n. 152/2008”. Di qui, “le perplessità più volte sollevate dalla Corte sull'istituto del contraente generale. Ciò soprattutto in relazione a quella sorta di ‘aggio’ sulle spese progettuali che provoca costi aggiuntivi, raramente parametrati a correlate prestazioni. Già in passato le cosiddette concessioni di committenza, oggi scomparse dal nostro panorama normativo per impulso comunitario, avevano generato effetti non dissimili sull'incremento dei costi di realizzazione. In ossequio ai principi comunitari in materia di partenariato, fattispecie negoziali di questo genere dovrebbero essere correlate a un servizio specifico. La contraenza generale potrebbe essere giustificata solo nel caso in cui il corrispettivo per la realizzazione dell'opera fosse, in tutto o in parte, posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi” (Sez. centr. contr., delib. n. 18/2010/G, *Gestione dell'intervento infrastrutturale strategico ‘Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza, lotti 1, 2, 3 e 4’ nell'ambito del Corridoio europeo n. 1, Berlino-Palermo, Asse ferroviario Monaco-Verona*).

<sup>60</sup> Delib. n. 30 del 9 giugno 2010.

<sup>61</sup> Il comune riferisce che, nel 2007, Metropolitana di Napoli ha sottoscritto il protocollo di legalità e nessuna ditta è stata interessata da provvedimenti interdittivi (nota n. 1948 del 3 maggio 2017).

dalla costituzione del vincolo contrattuale”<sup>62</sup>.

## **2. Il mancato adeguamento alla legislazione vigente**

Benché anche il segretario generale del comune, in allegato alla delib. di giunta n. 395/2015 sulla tratta Centro direzionale-Capodichino, abbia invitato l’amministrazione a proseguire l’azione “finalizzata al completamento dell’allineamento al codice dei contratti (...), pur se nel nuovo atto di sottomissione sono riportate talune condizioni di garanzia per l’ente, previste dallo stesso codice relativamente alla cauzione definitiva e alla copertura assicurativa per i rischi di esecuzione”, il comune ha riferito che, nonostante la sollecitazione, non si è provveduto in tal senso<sup>63</sup>.

La concessionaria e il comune hanno provveduto, all’esito di un lungo contraddittorio, solo “a un adeguamento della convenzione di concessione nei limiti fissati dall’art. 253, comma 26, lett. g), norma transitoria prevista con l’introduzione del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006), e cioè “nel rispetto degli elementi essenziali dei relativi atti convenzionali”. A tale scopo, si è proceduto, usufruendo delle indicazioni del parere dell’Avcp del 25 agosto 2010, e, in particolare, della successiva nota 21 giugno 2011, nella quale si afferma che “gli artt. 7 e 27 della concessione del 1976 stabilivano, in sede contrattuale, l’obbligo, per la società concessionaria, di affidare i lavori a società terze per il tramite di contratti di appalto nel rispetto della disciplina in materia di lavori pubblici”. In relazione a tali indicazioni, si è ritenuto che si dovesse fare riferimento e, quindi, che andasse applicata la normativa vigente sulla concessione di lavori e gestione, prevista anch’essa per la realizzazione di infrastrutture strategiche. Pertanto, in tale sede, il Comune di Napoli, “nel quadro delle definitive intese in ordine all’adeguamento del contratto ai sensi dell’art. 253, comma 27, del d.lgs. n. 163/2006”, ha esercitato la facoltà, prevista dall’art. 146, di imporre a Metropolitana di Napoli l’affidamento, mercé applicazione dell’art. 149, commi 1 e 2, a terzi in appalto del 40 per cento delle opere della tratta Centro direzionale-Capodichino. All’uopo, risultano sottoscritti gli atti di sottomissione del 13 novembre 2012 e del 3 giugno 2014 confermativo del precedente e di finale adeguamento alla normativa

---

<sup>62</sup> Nota n. 1016 del 2 maggio 2017.

<sup>63</sup> Nota n. 335832 del 3 maggio 2017.

sopravvenuta”<sup>64</sup>.

Pertanto, rispondendo i lavori da affidare a terzi all’esigenza di assicurare una programmazione e un’esecuzione organica delle attività, evitando conflitti temporali e fisici tra le opere realizzate, la concessionaria ha avviato il piano delle gare.

Secondo la Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture, i ribassi di gara, già predestinati alla chiusura dell’anello, sono a disposizione del quadro economico fino all’eventuale riassegnazione del Cipe. Pertanto, dopo le aggiudicazioni, deve essere operata una rimodulazione del quadro economico. Il comune riferisce<sup>65</sup> che prima di far luogo a tale ridefinizione ricorrerà a un chiarimento con le parti per evitare il rischio di contenzioso.

---

<sup>64</sup> Nota n. 1017 del 2 maggio 2017 di Metropolitana di Napoli.

<sup>65</sup> Nota n. 979586 del 14 dicembre 2017.



## **CAPITOLO VI**

### **I RITARDI DELLA REALIZZAZIONE DELL'OPERA**

*Sommario:* 1. I ritardi. - 2. La mancata applicazione delle penali.

#### **1. I ritardi**

La lunga vicenda della costruzione della linea, che ha prodotto, come si dirà, nel corso degli anni, costi sempre più ingenti, si deve, anzitutto, all'assoluta indeterminatezza iniziale della convenzione, senza alcun serio studio di fattibilità finanziaria e temporale, con conseguente stima approssimativa.

Il cronoprogramma è risultato condizionato dalla scarsa definitezza delle varie fasi realizzative e dall'incertezza delle risorse a disposizione. I finanziamenti frazionati nel tempo, alterando la scansione dello svolgimento ordinato dell'opera, non hanno consentito lo svolgersi di una vera programmazione, favorendo l'estensione contrattuale in occasione della loro acquisizione.

Secondo il comune, per la tratta Piscinola-Dante, le problematiche principali che hanno determinato l'allungamento dei tempi sono state: a) l'adeguamento del progetto alla normativa antisismica successiva al 1980; b) la modifica dello stato dei luoghi per l'urbanizzazione intervenuta dopo il progetto preliminare e l'esigenza dell'estensione della linea verso Nord; c) le difficoltà collegate al sottosuolo e alle attività di consolidamento dei fabbricati adiacenti alla infrastruttura in costruzione.

Per la tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale, confrontando il programma dei lavori allegato alla delib. di Giunta n. 4464/2005 e lo stato degli stessi<sup>66</sup>, il differimento dell'ultimazione delle opere (all. n. 3) risulta attribuito a problematiche derivanti da

---

<sup>66</sup> La percentuale di avanzamento delle opere è del 93 per cento. La tratta è parzialmente attiva dal 2011, con aperture progressive fino al 2015, a eccezione della stazione Duomo. Sono, inoltre, ancora in costruzione alcune uscite nella stazione Municipio e la sistemazione definitiva del nodo di interscambio di piazza Garibaldi.

ritrovamenti archeologici<sup>67</sup> e alla presenza dell'acqua di falda in terreni sciolti e fratturati<sup>68</sup>.

Sempre secondo il comune, per la tratta Centro direzionale-Capodichino, pur essendo la durata contrattuale di cinque anni, le difficoltà legate all'immissione in possesso delle aree determinano un ritardo sui lavori di circa due anni rispetto al programma<sup>69</sup>.

Per la concessionaria<sup>70</sup>, la dilatazione dei tempi di realizzazione è stata causata dalle problematiche archeologiche che, pur previste, si sono manifestate "in maniera massiccia" e dalla difficoltà di reperire la necessaria copertura finanziaria delle opere<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Il tracciato è stato sviluppato al di là del perimetro delle fortificazioni di età greca, fra questo e il mare, risparmiando il tessuto urbano originario ricalcato dagli isolati moderni; l'approfondimento delle gallerie di linea, realizzate nel tufo giallo, ha limitato la possibilità di interferenze alle stazioni e alle camere di ventilazione, scavate a cielo aperto. Il progetto generale è stato esaminato dalla Soprintendenza archeologica, che ha dato le indicazioni per la fase conoscitiva del sottosuolo con campagne di carotaggi geoarcheologici e prescavi. Nelle aree delle stazioni Garibaldi, Duomo, Municipio, Università e Toledo e delle camere di ventilazione, in considerazione della planimetria di tracciato che si estende all'esterno dell'insediamento urbano greco-romano di Neapolis, la Soprintendenza ha espresso parere favorevole, prescrivendo il costante controllo delle operazioni di scavo. Le indagini archeologiche, avviate nel 1998, sono state progettate in concorso con la Soprintendenza, il comune e la concessionaria e concepite come una fase operativa interna alla realizzazione dell'opera. Le tecnologie impiegate nelle stazioni, in un'area complessa in quanto fortemente urbanizzata e inserita in un contesto idrogeologico difficile per la presenza superficiale dell'acqua di falda, hanno consentito di esplorare in profondità la sequenza stratigrafia e di ricostruire l'evoluzione della fascia litoranea dalle origini alla fine del XIX secolo. L'estensione e la profondità degli scavi correlati alla realizzazione delle stazioni hanno messo in luce lo sviluppo dell'organismo urbano nel suo complesso, consentendone uno studio dettagliato che documenta l'intero sviluppo urbano negli anni. Le indagini per le stazioni Municipio e Duomo si sono rivelate importanti per la conoscenza delle fasi insediative di età classica di Neapolis e, in particolare, riguardo l'ubicazione del porto e del complesso dei Giochi isolimpici, fornendo, inoltre, elementi sulla tipologia della occupazione della fascia costiera della città in epoca medievale e postmedievale, fondamentali nel caso della stazione Municipio per la ricostruzione dell'area circostante di Castel Nuovo nel XVI secolo e per le implicazioni progettuali a essa connesse.

<sup>68</sup> Il sollevamento del livello della falda o la presenza di discontinuità nei banchi tufacei ha reso, in alcune situazioni, impossibile lo scavo all'asciutto con il semplice emungimento della falda, in condizioni di sicurezza. Dato il costruito circostante, è stato necessario ricorrere a varianti progettuali che hanno previsto il congelamento e l'impermeabilizzazione dei terreni sciolti, nonché iniezioni chimico-cementizie per l'impermeabilizzazione del banco di tufo.

<sup>69</sup> La percentuale di avanzamento delle opere è del 9 per cento.

<sup>70</sup> Nota n. 1016 del 2 maggio 2017.

<sup>71</sup> Per la tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale, Metropolitana di Napoli riferisce che il "differimento dei tempi di completamento delle opere rispetto al programma è dipeso essenzialmente dagli scavi archeologici complessi, a causa dei notevoli reperti rinvenuti e dei manufatti pregevoli individuati, che hanno indotto la Soprintendenza a prescrivere l'integrale recupero degli stessi o l'adeguamento dei progetti delle stazioni". Inoltre, la "presenza di una falda importante in scavi complessi realizzati in zone interessate da urbanizzazioni storiche ha imposto, per motivi di sicurezza, in funzione delle risposte dei terreni costituiti da tufi fessurati (scarpine) e da sabbie e ceneri vulcaniche, la completa impermeabilizzazione degli scavi ricorrendo, anche con varianti, alla tecnica del congelamento (azoto e salamoia) e a iniezioni cementizie e chimiche. Relativamente alla tratta Centro direzionale-Capodichino, i ritardi verificatisi sono stati determinati essenzialmente dalle problematiche connesse alla indisponibilità delle aree" (nota n. 1017 del 2 maggio 2017).

## **2. La mancata applicazione delle penali**

In base alla relazione ispettiva di Anac del 29 luglio 2015, risulta necessario “inserire il concetto di ultimazione parziale (a seguito di consegne parziali), per poter applicare eventuali penali per le parti di opere non ultimate nei tempi, come definite nel programma dei lavori, senza legarle alla ultimazione totale dell’opera. Peraltro, dalla lettura dell’art. 3 del primo atto addizionale alla convenzione, stipulato nel 1995, sembrerebbe esistere la possibilità di applicare penali pari allo 0,25 per cento per ritardi sui tempi del cronoprogramma, per ciascun lavoro o intervento, a meno che il ritardo sia dovuto a circostanze non imputabili alla concessionaria. Tale previsione, tuttavia, non risulta aver avuto applicazione”.



## CAPITOLO VII

### L'INCREMENTO DEI COSTI

*Sommario:* 1. Il costo complessivo dell'opera. - 2. Gli interessi per ritardato pagamento. - 3. Il ricorso alle varianti. - 4. La tratta Vanvitelli-Dante. - 5. La tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale. - 6. La tratta Centro direzionale-Capodichino. - 7. Gli oneri di concessione. - 8. Il ricorso ai mutui.

#### 1. Il costo complessivo dell'opera

Nella tabella sotto riportata (tab. n. 2), viene riassunto il costo dell'intera opera a oggi.

**Tabella n. 2 - Costo dell'opera**

	importo iniziale	importo aggiornato	oneri					opere compensative	espropri	totale
			imprevisti	spese generali	oneri cav <sup>72</sup>	interessi	totale			
rustico	860.044.087	1.445.224.229	112.166.346	155.739.058	5.653.328	41.135.880	314.694.611	5.169.776	0	1.759.918.840
finiture	88.304.146	136.884.961	10.950.797	14.783.576	536.644	3.772.187	30.043.204	972.323	0	166.928.165
impianti	536.826.972	868.850.764	19.794.615	44.510.497	3.079.415	24.023.051	91.407.578	2.199.068	0	960.258.342
altri lavori	459.091.951	599.188.214	0	53.497.269	2.153.862	17.960.328	73.611.459	0	43.245.235	672.799.673
accantonamenti	0	26.000.000	0	0	0	0	0	0	0	26.000.000
altri oneri	0	34.402.913	0	1.720.146	119.206	809.552	2.648.904	0	0	37.051.817
<b>totale</b>	<b>1.944.267.156</b>	<b>3.110.551.081</b>	<b>142.911.758</b>	<b>270.250.546</b>	<b>11.542.455</b>	<b>87.700.998</b>	<b>512.405.756</b>	<b>8.341.167</b>	<b>43.245.235</b>	<b>3.622.956.837</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Metropolitana di Napoli.

Dalla comparazione con i costi delle linee metropolitane di Milano e di Roma si desume un valore molto superiore per metro lineare, come sotto sintetizzato (tabb. nn. 3-5)<sup>73</sup>.

**Tabella n. 3 - Costi per metro lineare delle gallerie a foro cieco realizzata con scudo**

(euro)

	importo	differenza percentuale
Napoli linea 1	18.830	
Roma	12.432	-34
Milano	13.931	-26

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

<sup>72</sup> Commissione alta vigilanza.

<sup>73</sup> Sul progetto definitivo della tratta Centro direzionale-Capodichino si espresse, con voto n. 6 del 26 luglio 2013, il Comitato tecnico permanente per la sicurezza dei sistemi di trasporto a impianti fissi, dopo l'istruttoria tecnico-economica ministeriale. Per le valutazioni tecnico-economiche, il ministero effettuò un confronto tra i prezzi della concessione e i prezzi adottati in altre realtà. Il costo fu stimato applicando ai prezzi del febbraio 1995 la revisione fino al 2007, data di riferimento dell'atto integrativo al contratto, e un successivo aggiornamento fino al 2013, su base Istat. L'analisi fece emergere che i prezzi adottati al 2013, al netto degli oneri di concessione, risultavano superiori a quelli di Roma e Milano per alcuni punti percentuali; fu osservato che per equiparare i prezzi a quelli di Roma e Milano si sarebbero dovuti adottare, al 2013, i prezzi stimati al 2007 senza aggiornamenti. Confermando per gli oneri di concessione le critiche evidenziate nelle precedenti istruttorie, il costo, solo per le opere strettamente connesse alla linea, fu valutato in 699,1 milioni.

**Tabella n. 4 - Costi per metro lineare delle gallerie a cielo aperto, pozzi e stazioni**

(euro)

	importo	differenza percentuale
Napoli linea 1	197.845.041	
Roma	163.109.547	-17
Milano	175.558.894	-11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

**Tabella n. 5 - Sintesi di confronto delle opere al rustico**

(euro)

	gallerie a cielo aperto, pozzi, stazioni	gallerie a foro cieco con scudo	totale	differenza percentuale
Napoli linea 1	197.845.041	51.958.923	249.803.964	
Roma	163.109.547	34.304.479	197.414.026	-21
Milano	175.558.894	38.440.773	213.999.667	-14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Secondo il comune, “è necessario evidenziare che le condizioni al contorno e del sottosuolo sono molto differenti per i tre siti urbani esaminati; di conseguenza, la geometria dell’infrastruttura è differente. Ferme restando le questioni legate ai ritrovamenti archeologici, anche queste particolarmente condizionanti le attività, deve evidenziarsi che la linea ha una profondità media di oltre 30 m. In particolare: tratta Piscinola-Dante, profondità massima 44 m; tratta Dante-Garibaldi, 38 m; tratta Garibaldi-Centro direzionale, 43 m. In alcuni tratti, la pendenza è la massima consentita per le linee metropolitane, pari al 5,5 per cento. La maggior parte del tracciato si trova al di sotto del livello di falda, in un contesto altamente urbanizzato dove le normali tecniche di aggettamento della falda non possono trovare impiego, pena alterazione del regime idraulico delle acque sotterranee e pregiudizio dell’abitato. Le caratteristiche geologiche dei terreni che ricoprono il banco tufaceo sono molto scadenti, essendo costituiti, per lo più, da materiali sciolti. Lo stesso banco si è mostrato molto fratturato. Non è un caso che per la realizzazione delle gallerie è stata adottata anche la tecnica del congelamento della falda e che le stesse macchine di scavo sono caratterizzate da uno scudo che consente il bilanciamento della pressione dell’acqua. Pertanto, un confronto tra i costi deve tener conto anche di questi aspetti, che si ritiene essere peculiari per l’infrastruttura napoletana”<sup>74</sup>.

Per un maggior dettaglio, si rinvia alla tabella allegata (all. n. 4). Per un’analisi del costo

<sup>74</sup> Nota n. 335832 del 2 maggio 2017.

sulle singole tratte, si rimanda all'allegato n. 5.

## **2. Gli interessi per ritardato pagamento**

Dalla relazione ispettiva di Anac del 29 luglio 2015, risulta che i maggiori costi sono determinati anche da interessi per ritardati pagamenti; infatti, “i flussi di cassa in ingresso non sempre corrispondono alle presentazioni dei sal, con la conseguenza che i tempi di maturazione degli interessi per ritardato pagamento aumentano”.

Secondo il comune<sup>75</sup>, dopo la predisposizione della documentazione contabile, vengono eseguite le verifiche di rito; la fase istruttoria riguarda anche le strutture tecniche degli enti cofinanziatori, la cui tempistica non è stabilita. Al termine, ha inizio il procedimento contabile con la predisposizione dei decreti di liquidazione da parte degli enti cofinanziatori. Il procedimento ha una durata non determinabile, dipendendo dall'organizzazione delle diverse amministrazioni; in alcuni casi, i tempi sono superiori a dodici mesi. Dopo la liquidazione, vengono emessi i dispositivi di pagamento. La liquidazione per le risorse europee avviene in tempi non superiori a cinque giorni; per le altre, i tempi sono più lunghi.

## **3. Il ricorso alle varianti**

Già nel 1976 la Commissione interministeriale per le metropolitane invitò<sup>76</sup>, per quanto possibile, a non adottare varianti in corso d'opera, per le conseguenze “dannosissime sul costo e sui tempi di realizzazione”. La raccomandazione è stata ampiamente disattesa nel corso degli anni, come risulta dall'elenco dei voti sui progetti e le numerose varianti espressi dalla Commissione interministeriale ex l. n. 1042/1969 e dal Comitato tecnico permanente per la sicurezza<sup>77</sup> (all. n. 6). Il prospetto con gli incrementi di costo desunti da alcune schede ufficiali (all. n. 7) è, in tal senso, significativo.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce<sup>78</sup> su alcune tratte, come di seguito riportato.

---

<sup>75</sup> Nota n. 991070 del 18 dicembre 2017.

<sup>76</sup> Voto n. 25/M.

<sup>77</sup> Subentrato, nel 2012, nelle competenze.

<sup>78</sup> Nota n. 1395 del 23 febbraio 2017.

#### **4. La tratta Vanvitelli-Dante**

Per la tratta Vanvitelli-Dante, a seguito del finanziamento ex l. n. 211/1992, il progetto fu oggetto di istruttoria tecnico-economica da parte ministeriale; il quadro economico del voto n. 109/M del 12 dicembre 1996 ne determinò il costo in 361.184.980 euro. Nessuna ulteriore istruttoria fu effettuata dal punto di vista economico.

#### **5. La tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale**

Anche per questa tratta, a seguito del finanziamento ex l. n. 211/1992, il progetto fu oggetto di istruttoria; il quadro economico del voto n. 151/M del 1999 ne determinò il costo in 500.341.316 euro. Nel voto, furono indicati i limiti degli oneri di concessione ammissibili per le somme ammesse a finanziamento statale. In particolare, il criterio adottato dal comune per la voce ‘imprevisti’, fu ritenuto eccessivo “alla luce delle vigenti normative, ma, soprattutto, in considerazione dell’esperienza maturata nella progettazione costruttiva e nella realizzazione delle tratte già in esercizio e in quella successiva in corso di realizzazione”, perciò dovendosi considerare “l’aliquota destinata agli imprevisti da applicarsi alle opere civili a *forfait* nella misura dell’8 per cento (...) esclusivamente come somme a disposizione” e “impegnata sulla base di atti progettuali giustificativi delle eventuali maggiori somme richieste”. Per l’analoga voce ‘imprevisti’, pari al 3 per cento, relativa alle opere elettromeccaniche, si ritennero, “di fatto, annullate tutte le incertezze sulla validazione delle opere”, e, pertanto, la voce non fu riconosciuta. Infine, per la voce ‘interessi passivi 3 per cento’, essa fu giustificata dal fatto che, nella convenzione, si prevedeva la redazione degli stati d’avanzamento lavori ogni due mesi; la voce compensava “la concessionaria degli interessi maturati dall’istante della messa in opera fino alla emissione dei sal; in merito, essendo, comunque, previsti gli interessi di legge sui ritardati pagamenti”, si ritenne che la nuova aliquota per ‘interessi passivi’ fosse rideterminata.

A seguito di alcune varianti, il quadro economico fu modificato e, come risulta dal voto n. 173 del 2000, il costo fu incrementato a 503.187.686 euro.

La prima delibera di contributo sulla legge obiettivo fu la n. 141 del 2002. Il costo della tratta incrementò a 689 milioni, con un contributo di 125 milioni. Per l’assegnazione non fu effettuata alcuna istruttoria ministeriale.

Ulteriore assegnazione di risorse si ebbe con la delib. n. 12 del 5 agosto 2008, dove, con il

nuovo costo di 1.375,716 milioni, fu approvato un progetto di variante per 351.359.857 euro e assegnato un contributo di 100 milioni. In tale fase, l'attività istruttoria del ministero, richiesta dalla Struttura tecnica di missione, come risulta dal voto n. 412/2009, riguardò le varianti; nella relazione ministeriale propedeutica al voto, fu evidenziato che, per la valutazione di congruità, l'esame effettuato fu riferito "alla corretta applicazione dei prezzi base contrattuali (febbraio 1995) già approvati e all'analisi dei nuovi prezzi". Fu riscontrata "un'elevata percentuale di utilizzazione dei prezzi base contrattuali; per i nuovi, le metodologie applicate per la determinazione" risultarono in linea con quanto approvato in precedenza. Pertanto, fu ritenuto "ammissibile l'importo relativo alle opere strettamente connesse alla linea metropolitana, relativamente alla colonna 'importo variante-febbraio 1995', al netto degli oneri di concessione e dell'Iva. Le valutazioni sui prezzi" furono "effettuate alla data di riferimento contrattuale del febbraio 1995, essendo il meccanismo revisionale incrementale sino al febbraio 2007 una previsione contrattuale. Tale meccanismo, con riferimento al 2007, ha comportato un incremento percentuale del 51 per cento sulle opere civili e del 30 per cento sulle tecnologiche. Al solo fine di un confronto circa la percentuale di incremento utilizzata per le opere civili, pur con i dovuti distinguo per le situazioni specifiche, da pubblicazioni Istat sugli indici di costo di costruzione di opere in galleria e opere in elevazione, le percentuali di incremento nel periodo 1995-2007 sono dell'ordine del 45 e del 38 per cento".

Tra il 2010 e il 2014 furono approvate varianti, con un incremento del costo da 1.375 a 1.599,8 milioni. Nel luglio 2014 il comune ne inoltrò alla Struttura tecnica di missione il progetto assieme ad altre, per il loro finanziamento; il costo fu rideterminato in 1.757,7 milioni. I progetti furono, poi, inviati, alla fine del 2015, anche alla Direzione generale per i sistemi di trasporto a impianti fissi e il trasporto pubblico locale per l'istruttoria tecnico-economica finalizzata all'approvazione del Cipe e all'ulteriore finanziamento<sup>79</sup>. Il costo ammissibile a finanziamento della tratta da parte ministeriale è risultato di 1.371,8 milioni,

---

<sup>79</sup> Per questa tratta l'Avcp, con delib. n. 30 del 10 giugno 2010, segnalò che, al 17 marzo 1992, data della stipula del contratto tra concessionaria e consorzio Tradeciv, il valore fu fissato in poco più di 47 milioni; il 27 febbraio 2002 il progetto, approvato dal Cipe con delib. n. 141, fu determinato in 689 milioni, a valuta 2002; il 27 luglio 2007, data del settimo atto addizionale, l'importo era salito a 1.011 milioni, oltre 345 milioni per varianti promosse dalla concessionaria e 16 milioni di accantonamento per futura revisione prezzi, per un totale di 1.364 milioni, evidenziando "il mancato rispetto dei principi di economicità ed efficacia di realizzazione nella tratta, alla luce del consistente incremento dell'importo dei lavori, della percentuale di avanzamento degli stessi e del diffuso ricorso all'affidamento in subappalto".

ponendosi a esclusivo carico del comune: gli oneri di concessione; il 30 per cento forfettario sulle finiture di stazione per l'elevato *standard* qualitativo delle stazioni dell'arte, estranee alle finalità dell'opera trasportistica; le sistemazioni superficiali di vie e piazze interessate dalle uscite o dai lavori; le somme relative alla costruzione del centro commerciale 'stazione Garibaldi'<sup>80</sup>.

Sulla progressione dei costi, per cui la previsione del 17 marzo 1992 di 47,3 milioni è stata ampiamente disattesa, il comune riferisce<sup>81</sup> che l'importo iniziale non è omogeneo con gli altri perché le sue componenti hanno una diversa configurazione. Il primo, infatti, è al netto della revisione prezzi – da calcolare alla data di effettiva esecuzione delle opere, circa 600-700 per cento alla data di approvazione del Cipe nel febbraio 2002 –, al netto dell'Iva e riferito alle sole opere, senza impianti e somme a disposizione. Pertanto, con tali aggiustamenti, alla data della sottoscrizione del primo atto, l'importo dovrebbe essere di 570 milioni.

L'incremento ulteriore a 689 milioni è dovuto, sempre secondo il comune, all'adozione di una radicale variante, adottata per soddisfare nuove esigenze, e cioè: l'estensione della linea da piazza Garibaldi al Centro direzionale; l'allungamento del percorso per piazza Municipio, dove è stata prevista un'ulteriore stazione; l'approfondimento della livelletta della linea, per evitare la realizzazione a cielo aperto di alcune gallerie.

L'incremento fino a 1.364 milioni è stato causato dalla realizzazione di maggiori opere per 351 milioni e agli importi revisionali. Gli ulteriori lavori sono dovuti: per 31,38 milioni, a interventi di consolidamento di fabbricati e al sottoattraversamento della linea della Circumvesuviana; per 84,7 milioni, alle attività per le modalità di scavo e il restauro di ritrovamenti; per 52,36 milioni, alle opere non previste in superficie per lo spostamento di pubblici servizi e agli interventi per garantire un programma di mobilità sostenibile durante l'esecuzione e la riqualificazione dei contesti urbani; per 143,1 milioni, alle varianti dei progetti delle stazioni, in attuazione di un indirizzo progettuale già utilizzato per quelle in esercizio, attraverso un'elevazione degli *standard* qualitativi con affidamento della progettazione ad architetti di fama internazionale; per 40 milioni, alla realizzazione di un

---

<sup>80</sup> Nota n. 8216 del 27 novembre 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Lo stesso ministero precisa che il contributo statale, di 909 milioni, non copre tutto il costo delle opere 'ammissibili a finanziamento', ma solo una percentuale, pari al 66 per cento (email del 19 dicembre 2017).

<sup>81</sup> Nota n. 333 del 25 agosto 2010 all'Avcp.

centro commerciale nel mezzanino della stazione Garibaldi<sup>82</sup>.

In nota è riportata una ricostruzione della concessionaria sulle cause dell'aumento dei costi<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Per i maggiori importi revisionali, alla data di approvazione del progetto, il coefficiente medio annuo rilevato nel periodo 1995-1998 risultava dell'1,587 per cento.

<sup>83</sup> Il comune, "successivamente alla rinegoziazione della concessione avvenuta con gli atti aggiuntivi del 1995 e 1997, ha provveduto, per la realizzazione della tratta Dante-Garibaldi, a richiedere i finanziamenti nell'ambito della delib. Cipe n. 131/1996, per un importo stimato di 361,5 milioni. Tale richiesta di finanziamento, "fa riferimento al progetto di massima, in aggiornamento 1995, che costituisce revisione del progetto generale esecutivo della linea 1 approvato dal Comune di Napoli il 15 febbraio 1982". Con delib. n. 4430 del 21 novembre 1998 il comune approvò, con prescrizioni, il progetto, che, dopo istruttoria della Commissione di alta vigilanza, venne valutato, a prezzi di concessione revisionati al 1995, in 446,7 milioni. In sintesi, il progetto prevedeva la realizzazione del pozzo di attacco delle gallerie a foro cieco nell'attuale area dello scalo merci delle Ferrovie dello Stato (Fs), con il tratto di linea compreso tra la stazione Garibaldi e il pozzo adibito ad asta di retrocessione. Considerato il parere negativo delle Fs circa l'ubicazione del pozzo, il concedente ha richiesto alla concessionaria l'elaborazione di una nuova soluzione progettuale, che preveda l'esecuzione del pozzo in un'area libera, ubicata su un tracciato gallerie congruente con la previsione di un possibile prolungamento della linea al Centro direzionale, in modo da consentire la realizzazione dell'anello ferroviario fino a Piscinola, in accordo con il piano comunale dei trasporti. Con delib. n. 1779 del 27 maggio 1999, il comune approvò il progetto generale della tratta Dante-Garibaldi, con gli adeguamenti richiesti, che prevede il prolungamento delle gallerie per circa 800 m, per creare l'asta di manovra del terminale della linea e una nuova posizione del pozzo di attacco in area libera, in zona Brin in via S. Maria di Costantinopoli. Il costo del progetto approvato ammontava a 515,4 milioni. Tali approvazioni sono confluite nella delib. Cipe n. 141 del 27 dicembre 2002, per un importo di 689 milioni. Il Cipe prese atto che (...) il costo della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale, in relazione alle opere integrative, approvate dal comune in fasi successive, viene individuato in 689 milioni. Ha, inoltre, assegnato all'opera un finanziamento, in termini di volume di investimenti, di 125 milioni. Nello sviluppo esecutivo dei lavori – per una serie di problematiche legate alla realizzazione dell'opera sotto falda e le difficoltà incontrate per il trattamento dei terreni che hanno richiesto l'uso di tecniche sofisticate di consolidamento del sottosuolo come il congelamento dei terreni e per le interferenze dell'archeologia, il cui impatto è risultato di gran lungo superiore alle previsioni stimate – in fase iniziale il progetto ha subito una serie di varianti che hanno riguardato le stazioni, le camere di ventilazione, i consolidamenti dei fabbricati presso le stazioni Toledo, Università e Garibaldi e le parti impiantistiche delle stazioni interessate. In sintesi, le varianti hanno riguardato: - il tracciato delle gallerie per l'inserimento della stazione Municipio con una rivisitazione generale dell'interscambio con la linea 6 e il collegamento con la stazione Marittima e la sistemazione dell'intera piazza Municipio con l'inserimento delle preesistenze archeologiche; - la realizzazione di una seconda uscita della stazione Toledo verso piazza Montecalvario, all'interno dello storico quartiere spagnolo; - la realizzazione, in piazza Municipio, di un manufatto di retrocessione della linea 6, che si attesta al di sotto delle strutture della linea 1; - la realizzazione di un nuovo pozzo di ventilazione in piazza 7 settembre, a seguito prescrizioni dell'alta vigilanza, per ventilazione, antincendio ed emergenza in galleria; - l'adeguamento e ammodernamento impiantistico come segnalamento, automazione e posto centrale operativo per inserimento nuova tratta; - la revisione funzionale e architettonica di tutte le stazioni della tratta, con l'apporto di *archistar*, che hanno, singolarmente e per ogni stazione, coniugato l'esigenza del trasporto locale con una realizzazione di livello internazionale delle stazioni, conseguendo importanti riconoscimenti in campo internazionale; - l'apporto degli *archistar* è stato arricchito con l'inserimento di installazioni artistiche all'interno delle finiture con artisti internazionali; - la realizzazione, per ogni stazione, di un massiccio intervento di riqualificazione urbanistica e architettonico, sempre a opera degli architetti incaricati della progettazione delle stazioni; - la realizzazione, in piazza Garibaldi, di un asse attrezzato con esercizi commerciali, in diretto collegamento con la stazione di linea 1 e di Fs. Il costo del progetto generale è stato approvato dal comune con delib. n. 2366 del 28 giugno 2007 e dal Cipe con delib. n. 12 del 31 gennaio 2008, con cui veniva rideterminato il valore della tratta Dante-Garibaldi-Brin nell'importo di 1.375,716 milioni, interamente finanziato. (...) Successivamente, si sono rese necessarie una serie di varianti al progetto, non modificative della localizzazione dell'infrastruttura, e che il comune ha provveduto ad

I finanziamenti ammontano a 1.628 milioni (tab. n. 6); gli altri 129 milioni sono stati programmati dal Ministero delle infrastrutture, nell'ambito delle risorse dei fondi Fsc 2014-2020. Le risorse impegnate ammontano a 1.448 milioni; quelle liquidate a circa 1.390 milioni<sup>84</sup>.

**Tabella n. 6 - Finanziamenti della tratta Dante-Garibaldi**  
(euro)

fonte	assegnato	da assegnare	totale
aree depresse	180.759.915		
l. n. 211/1992	180.759.915		
legge obiettivo	122.956.296		
legge obiettivo	100.000.000		
Commissione cultura (Arcus)	3.566.800		
d.l. n. 159/2007	102.000.000		
Ministero dei beni culturali	852.000		
Por 2000-2006	12.000.000		
Por 2000-2006, mis. 5.1	36.390.470		
Por 2000-2006, mis. 6.1	143.819.924		
Por 2007-2013	573.368.087		
Cassa depositi e prestiti (32.000.000) (2005)	11.000.000		
Cassa depositi e prestiti (35.200.000) (2006)	8.250.000		
Cassa depositi e prestiti (24.075.000) (2007)	2.750.000		
Cassa depositi e prestiti (24.000.000) (2007)	19.000.000		
Biennale di Venezia	359.624		
Cassa depositi e prestiti (15.000.000) (2010)	15.000.000		
Cassa depositi e prestiti (10.000.000) (2010)	4.273.648		
contributo MN Garibaldi	21.000.000		
l. n. 164/2014	90.000.000		
Fsc 2014-2020		129.604.437	
<b>totale</b>	<b>1.628.106.679</b>	<b>129.604.437</b>	<b>1.757.711.115</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Comune di Napoli.

approvare fino a 1.538 milioni. Il comune, nel 2014, ha provveduto ad aggiornare il quadro economico generale della tratta per le varianti approvate e i costi aggiornati dell'archeologia; il progetto ammonta a 1.757,7 milioni, con un maggior costo, quindi, di 382 milioni rispetto all'approvazione Cipe del gennaio 2008. (...) Si evidenzia, peraltro, quanto segue: - il valore delle opere al rustico (strutture, scavi, ecc.) è rimasto pressoché immutato e le finiture hanno avuto un modesto incremento; - l'aumento degli impianti di circa 49 milioni è dovuto, principalmente, alla necessità dell'aggiornamento impiantistico, compreso il Dco, in vista del futuro funzionamento dell'intero anello metropolitano e non solo della tratta in oggetto. Si è proceduto, infatti, all'adeguamento impiantistico legato all'evoluzione tecnologica e normativa, in ordine, prevalentemente, alla sicurezza delle stazioni e della linea e alle prescrizioni formulate dalla Commissione di alta vigilanza; - l'aumento dei lavori a misura è, in larghissima parte, determinato dalle attività di scavo archeologico e dal ritrovamento di reperti di particolare valore e relevantissimo pregio; le attività connesse all'archeologia, che hanno riguardato tutte le stazioni e le camere di ventilazione, hanno avuto il maggior impatto sulle stazioni Duomo e Municipio; le voci che compongono il capitolo archeologico e i relativi maggiori costi, rispetto a quelli stimati in sede di approvazione, sono rappresentati da scavi, recupero, deposito, restauri dei ritrovamenti da ricollocare e assistenza archeologica e, infine, dal necessario adeguamento delle realizzazioni delle stazioni per la valorizzazione dei reperti. Tale progetto è all'esame del Ministero delle infrastrutture per le approvazioni" (nota n. 1016 del 2 maggio 2017).

<sup>84</sup> Il Ministero delle infrastrutture ha precisato che i 1.628 milioni risultano corrispondenti alla copertura finanziaria dell'epoca; l'ulteriore importo di 129,6 milioni sui fondi Fsc 2014-2020 è stato assegnato definitivamente al comune. I fondi effettivamente assentiti sono 128,9 milioni. L'importo di 1.448 milioni che il comune asserisce contabilizzato riguarda i lavori eseguiti, parte dell'importo di 1.757 milioni. A fronte dell'esecuzione per 1.448 milioni, il comune ne ha pagati 1.390, con ancora 58 da liquidare (email del 12 dicembre 2017).

Si riporta, in allegato (all. n. 8), una ricostruzione del travagliato iter di finanziamento tratta dal Sistema informativo legge opere strategiche (Silos); le erogazioni frazionate nel tempo e rese disponibili con grande difficoltà, alterando la scansione dello svolgimento ordinato dell'opera, non hanno consentito una vera programmazione.

## 6. La tratta Centro direzionale-Capodichino

Per questa tratta il comune riferisce<sup>85</sup> che il progetto preliminare fu approvato con delib. n. 2149 del 30 giugno 2004, per un importo di 365 milioni e con delib. Cipe n. 90/2005, con prescrizioni.

Il progetto definitivo<sup>86</sup> fu redatto in ottemperanza a tali prescrizioni e, rispetto al preliminare, con maggiori caratteristiche prestazionali e l'inserimento di un'ulteriore stazione, S. Maria del Pianto. Pertanto, il costo dell'opera aumentò a 1.031 milioni. Successivamente, la stessa fu oggetto di un'ulteriore istruttoria, che portò all'eliminazione della stazione, e, su richiesta della regione, di altri manufatti connessi all'accessibilità alla linea, senza inficiare la funzionalità dell'opera. Pertanto, nella delib. Cipe n. 88/2013, il costo risulta di 593,1 milioni, oltre Iva<sup>87</sup>.

Nella relazione al Comitato tecnico permanente per la sicurezza dei sistemi di trasporto a impianti fissi del Ministero delle infrastrutture del 25 luglio 2013 si legge che la tratta presenta un costo elevato, “dovuto a scelte tecniche e costruttive operate da Metropolitane

---

<sup>85</sup> Nota n. 335832 del 2 maggio 2017.

<sup>86</sup> Approvato con delib. n. 66 del 6 febbraio 2009.

<sup>87</sup> “Innanzitutto, si deve considerare che il primo progetto era stato valorizzato con prezzi aggiornati all'anno 2002, mentre l'importo dell'attuale progetto, che, peraltro, è in corso di esecuzione (2014-2021), è relativo a una valorizzazione all'anno 2007. Già tale considerazione ha comportato un aumento percentuale del 13 per cento; procedendo a un aggiornamento economico del progetto 2002 al 2007, si avrebbe un importo di 413 milioni di euro circa. Passando al raffronto tecnico, si deve considerare che il progetto attuale rispetto a quello del 2002 contiene in più: 1) una serie di adeguamenti alle prescrizioni fornite in sede di conferenza dei servizi ministeriale; 2) un nuovo deposito sotterraneo per il ricovero di nove treni; 3) un maggiore sviluppo delle gallerie; 4) l'ampliamento della stazione Tribunale per l'introduzione di un terzo binario di ricovero; 5) l'acquisizione di aree private (proprietà Gesac) per la nuova ubicazione della stazione Capodichino, non essendo stato ritenuto possibile impegnare le aree del demanio originariamente previste nelle immediate vicinanze dell'aerostazione, in quanto la stessa Gesac ha ritenuto incompatibile il cantiere con l'esercizio aeroportuale; 6) la revisione del *masterplan* dell'aeroporto e la realizzazione di un parcheggio compensativo (prescrizioni Cipe); 7) un manufatto di retrocessione a valle della stazione Capodichino; 8) la previsione di oneri per gli scavi archeologici e per le convenzioni con enti terzi” (nota n. 1016 del 2 maggio 2017 di Metropolitana di Napoli).

di Napoli, in relazione alle esperienze progettuali e costruttive delle tratte precedenti”, e che “non risulta ancora resa la Via”; inoltre, il progetto definitivo ha un costo superiore rispetto a quello preliminare per 455.050.639 euro, scaturito anche dalla “revisione prezzi, considerato che il progetto preliminare era stimato al 2002, mentre la stima del progetto definitivo è fatta con riferimento al 2007 e tiene conto dell’aggiornamento per gli anni successivi, come previsto nel contratto”; “da pubblicazioni Istat sugli indici di costo di costruzione di opere in galleria e opere in elevazione, le percentuali di incremento, nel periodo 1995-2007, sono state, rispettivamente, dell’ordine del 45 e del 38 per cento; tale incremento risulta inferiore a quello previsto a seguito dell’applicazione del meccanismo revisionale contrattuale, con riferimento al 2007, che ha comportato un incremento del 51 per cento sulle opere civili e del 30 medio sulle opere tecnologiche”; inoltre, sono previste ancora spese pari all’8 per cento per imprevisti<sup>88</sup>.

Le fonti dei finanziamenti sono indicate sotto (tab. n. 7).

**Tabella n. 7 - Finanziamenti della tratta Centro direzionale-Capodichino**  
(euro)

fonte	importo
Fsc 2007-2013, delib. n. 62/2011	300.000.000
mutui del comune	180.000.000
d.lgs. n. 69/2013, delib. Cipe n. 88/2013	113.000.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Comune di Napoli.

Le risorse impegnate ammontano a 55 milioni; quelle liquidate a 19 milioni.

Incertezze sui finanziamenti si sono avute nel corso degli anni. Infatti, con delib. 22 giugno 2000, n. 70, il Cipe, come riferisce la Presidenza del Consiglio<sup>89</sup>, assegnò, per la tratta,

<sup>88</sup> “La relazione del Comitato tecnico permanente attiene a un progetto che, nei successivi sviluppi istruttori che hanno portato alla definitiva approvazione, ha subito importanti modifiche. In particolare: - è stata compiutamente espletata la procedura Via; - il progetto definitivo approvato con delib. Cipe n. 88/2013 comporta un minor costo rispetto a quanto valutato dal Comitato, di 168 milioni; - il progetto definitivo approvato non prevede il riconoscimento dell’aggiornamento dei costi successivamente al 2007. Tale rinuncia è stata formalizzata dalla concessionaria con atto di sottomissione in data 3 giugno 2014. Si rammenta, altresì, che l’aggiornamento dei prezzi 1995-2007 è stato effettuato sulla base delle specifiche tabelle revisionali contrattuali, approvate in tutte le sedi competenti” (nota n. 1016 del 2 maggio 2017 di Metropolitana di Napoli).

<sup>89</sup> Nota n. 900 del 23 febbraio 2017 del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica

allora del costo previsto di 107,841 milioni, un finanziamento di 5,486 milioni per 20 anni, a carico dei limiti d'impegno previsti dall'art. 50 della l. 23 dicembre 1998, n. 448, e corrispondente a un volume d'investimenti di 64,704 milioni. Il finanziamento fu confermato, in termini di limiti d'impegno e di volume d'investimenti, con la delib. 1° febbraio 2001, n. 15, e rideterminato, con le delib. 29 novembre 2002, n. 99, e 20 dicembre 2004, n. 112, relativamente al solo limite d'impegno annuale, passato, dagli iniziali 5,486, a 5,286 e, poi, a 4,831 milioni<sup>90</sup>.

Il 3 agosto 2011, inoltre, con la delib. n. 62, tenuto conto dell'esigenza di destinare risorse per l'attuazione del piano nazionale per il Sud (Pns), furono appostati 300 milioni, sulla dotazione Fsc 2007-2014 per la regione, per il primo lotto.

La regione riferisce<sup>91</sup> che con la delib. n. 61 dell'8 agosto 2013, inoltre, furono assegnati programmaticamente, ai sensi dell'art. 18, comma 3, del d.l. n. 69/2013, 113,1 milioni<sup>92</sup> alla tratta, subordinando l'assegnazione alla stipula, entro il 10 settembre 2013, di un accordo di programma quadro tra Stato, regione e comune che formalizzasse le disponibilità derivanti da altre fonti a copertura del progetto e all'approvazione, entro il 31 dicembre 2013, da parte del Cipe, del progetto definitivo, corredato da una versione aggiornata del piano economico-finanziario, che tenesse conto del finanziamento programmatico<sup>93</sup>.

Per la stessa delibera, i 64,704 milioni non furono più considerati tra le disponibilità, in quanto revocati<sup>94</sup>.

---

economica.

<sup>90</sup> In applicazione della l. 21 dicembre 2001, n. 443, il Cipe adottò la delib. 21 dicembre 2001, n. 121, comprendente, nell'allegato 1, la metropolitana di Napoli e, nell'allegato 2, per gli interventi strategici articolati per regioni, interventi per le metropolitane regionali. Pertanto, inserita tra le infrastrutture strategiche, la linea ebbe a beneficiare di un ulteriore canale di finanziamento, oltre alla l. n. 211/1992.

<sup>91</sup> Nota n. 126908 del 22 febbraio 2017.

<sup>92</sup> Sul fondo di cui al c. 1 del medesimo art. 18.

<sup>93</sup> Si stabilì che, nell'approvazione del progetto definitivo, fosse quantificato l'importo assegnato e che, nell'assegnazione del finanziamento, il Cipe dovesse determinare le modalità di monitoraggio dell'avanzamento dei lavori.

<sup>94</sup> Infatti, per l'art. 46, c. 1, del d.l. n. 78/2010, i mutui accesi con la Cassa depositi e prestiti (Cdp) entro il 31 dicembre 2006 con oneri di ammortamento a carico dello Stato non erogati ai beneficiari alla data di entrata in vigore della disposizione e per i quali non fossero scaduti i termini di presentazione delle offerte avrebbero dovuto essere revocati. A tal fine, la Cassa depositi e prestiti e i titolari dei mutui avrebbero dovuto comunicare al Ministero dell'economia, entro quarantacinque giorni, i dati relativi agli stessi. Per il c. 2 del medesimo articolo, il Ministero dell'economia avrebbe dovuto individuare i mutui da revocare, fermi restando i piani di ammortamento in corso e le relative autorizzazioni di spesa. La revoca fu inserita tra quelle disposte con il d. 29 settembre 2010, che aveva anche previsto la destinazione delle somme resesi disponibili, pari a 231,837 milioni, alle finalità previste in alternativa; furono assegnati, perciò, con delib. 18 novembre 2010, n. 87, alla prosecuzione dei lavori relativi al Mose.

Il 9 settembre 2013 il ministero comunicò al Cipe la stipula tra regione e comune di uno schema di accordo di programma quadro per la linea.

Il 22 novembre 2013 il ministero trasmise la documentazione della tratta e poco dopo fu sottoscritto con il Ministero per la coesione territoriale e la regione l'accordo di programma quadro del primo lotto.

Con delib. n. 88 del 13 dicembre 2013, il Cipe approvò il progetto definitivo per 652,41 milioni.

Il 21 maggio 2015 furono fissate le linee guida e gli indirizzi da seguirsi. Fu stabilito che il finanziamento regionale di 300 milioni fosse erogato, per il 10 per cento, all'atto della comunicazione dell'aggiudicazione dei lavori e del quadro economico definitivo e che le risorse ulteriori fossero trasferite in ratei successivi del 20 per cento dell'impegno definitivo, sulla base di stati di avanzamento trasmessi dal soggetto attuatore evidenziando l'utilizzo di almeno l'80 per cento dell'ultimo trasferimento di fondi e, infine, che il saldo del 10 per cento fosse erogato dopo l'approvazione del collaudo.

Si riporta, in allegato (all. n. 9), il dettaglio dell'iter di finanziamento come risulta nel Sistema informativo legge opere strategiche (Silos) per la tratta fino a Di Vittorio, a dimostrazione, anche in questo caso, delle difficoltà per l'acquisizione delle risorse finanziarie.

## 7. Gli oneri di concessione

L'art. 15 della convenzione rinviò la determinazione del corrispettivo della concessionaria all'approvazione del progetto esecutivo.

In tabella (tab. n. 8) sono riportati gli oneri di concessione dovuti per la tratta Dante-Garibaldi.

**Tabella n. 8 - Oneri di concessione per la tratta Dante-Garibaldi**

	opere civili	opere elettromeccaniche	materiale rotabile e scorte	lavori a misura	rimborsi ed espropri
imprevisti	8%	3%	0	0	0
spese generali (progettazione, direzione lavori, spese d'ufficio, polizze, spese d'amministrazione)	10%	5%	5%	10%	5%
alta vigilanza	0,33%	0,33%	0,33%	0,33%	0,33%
interessi passivi a breve	3%	3%	3%	3%	3%
valore percentuale	22,7678012%	11,76210185%	8,5068950%	13,67389%	8,506895%
moltiplicatore per trasformare l'importo tecnico in importo di concessione	1,227678012	1,1176210185	1,08506895	1,1367389	1,08506895

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Comune di Napoli.

Gli oneri per la tratta Centro direzionale-Capodichino sono inferiori, in quanto eliminati gli interessi a breve del 3 per cento. Nel quadro economico del progetto della tratta si fa riferimento anche all'incentivo ai sensi dell'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163. Pur essendo, nel regime di concessione di sola costruzione, a carico della concessionaria molte delle attività oggetto dell'incentivo, il comune riferisce<sup>95</sup> che questo viene comunque concesso, in quanto previsto dal regolamento comunale n. 375 del 29 febbraio 2008. In particolare, le erogazioni vengono effettuate a favore del responsabile del procedimento, dei collaboratori tecnici e amministrativi e per i collaudi.

Nessun onere viene rimborsato dal concedente per le incombenze antimafia; queste ultime, su delega del concedente, sono espletate dalla concessionaria con proprio personale.

## **8. Il ricorso ai mutui**

Il Ministero delle infrastrutture riferisce<sup>96</sup> che la l. n. 211/1992 ha finanziato investimenti attraverso mutui; ne sono stati accesi due con la Cassa depositi e prestiti. Per la tratta Vanvitelli-Dante, l'onere risulta di 389.585.044 euro, di cui 227.675.806 per interessi e 161.909.237 per capitale. Sono state pagate rate per 251.549.115 euro ed erogato il capitale. Per la tratta Dante-Garibaldi, l'onere risulta di 222.445.141 euro, di cui 97.937.195 per interessi e 124.507.945 per capitale. Sono state pagate rate per 3.972.234 euro; le altre sono state a carico del Ministero dell'economia. Risulta erogato il capitale.

Per la tratta Dante-Garibaldi, l'onere per il mutuo sulla l. n. 611/1996 è di 26.774.649 euro, di cui 12.313.855 per interessi e 14.460.793 per capitale. Sono state pagate rate per 446.244 euro; le ulteriori sono a carico del Ministero dell'economia. È stato erogato il capitale. Per la stessa tratta, l'onere sulla l. n. 194/1998 risulta di 77.377.780 euro, di cui 35.586.604 per interessi e 41.791.175 per capitale. Sono state pagate rate per 1.289.629 euro; le ulteriori sono state a carico del Ministero dell'economia. È stato erogato il capitale.

Per la tratta Centro direzionale-Capodichino, l'onere sulla l. n. 448/1998 è di 96.615.313 euro, di cui 31.910.804 per interessi e 64.704.509 per capitale. Risultano pagate rate per

---

<sup>95</sup> Nota n. 335832 del 2 maggio 2017.

<sup>96</sup> Nota n. 1395 del 23 febbraio 2017.

2.415.382 euro; le altre sono state a carico del Ministero dell'economia. Peraltro, l'intervento è stato defanziato e il contributo trasferito per il Mose<sup>97</sup>.

Da quanto descritto, i costi per interessi sono risultati cospicui, in un caso addirittura superiori a quelli per capitale. La Cassa depositi e prestiti riferisce<sup>98</sup> del prestito relativo alla tratta Vanvitelli-Dante del dicembre 1997, originariamente con ammortamento in 28 anni e un tasso fisso del 7,5 per cento, determinato dal d. del Ministro del Tesoro 14 febbraio 1997<sup>99</sup>, in linea con il tasso medio dei buoni del Tesoro poliennale di durata decennale<sup>100</sup> emessi nel periodo di emanazione del decreto; il prestito fu rimodulato nell'ambito del contratto di rinegoziazione del 13 dicembre 2005 tra l'istituto erogatore e il Ministero dell'economia, sulla base del quale la scadenza fu fissata al 31 dicembre 2035 e il tasso di interesse fisso rideterminato al 6,54 per cento<sup>101</sup>.

Secondo la Cassa depositi e prestiti, il fatto che il costo per interessi può risultare superiore al capitale concesso è insito, in generale, nella struttura di finanziamenti aventi caratteristiche come la durata medio-lunga e il rimborso a rate costanti, anche con un tasso inferiore a quello applicato al prestito in riferimento; da stime effettuate considerando un finanziamento a rate costanti, comprensive di capitale e interessi, di durata 30 anni, il totale delle quote interessi risulterebbe superiore al capitale per tassi superiori a circa il 5,3 per cento.

Sempre secondo la Cassa depositi e prestiti<sup>102</sup>, sono stati accesi ben trentacinque mutui, di cui uno solo con le modalità di cui all'art. 13 della l. n. 166/2002; di questi, dieci sono stati estinti anticipatamente (all. nn. 10-11).

Non si è adottata alcuna forma di concorrenzialità per il ricorso ai prestiti.

Molti di essi sono stati rinegoziati, con riduzione del tasso; con riferimento all'indicatore

---

<sup>97</sup> La Cassa depositi e prestiti stipulò, nel 2012, con il Consorzio Venezia nuova due contratti, per 230 e 106 milioni, con i quali furono assegnati taluni prestiti oggetto di defanziamento, ai sensi dell'art. 46 del d.l. n. 78/2010, tra i quali quello intestato al Comune di Napoli per 64.704.509 euro, destinato alla tratta Centro direzionale-Capodichino a seguito delle disposizioni dell'art. 46 del d.lgs. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla l. n. 122 del 30 luglio 2010, in quanto, all'epoca, non movimentati i mutui attivati ex l. n. 211/1992. L'intervento fu, successivamente, finanziato con delib. Cipe n. 88/2013 sulla legge obiettivo (nota n. 1395 del 23 febbraio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

<sup>98</sup> Nota n. 2032830 del 2 maggio 2017.

<sup>99</sup> Regolante il saggio di interesse applicato al momento della concessione ai mutui della Cdp.

<sup>100</sup> Pertanto, di durata finanziaria equivalente a quella del prestito.

<sup>101</sup> Tutto ciò ha generato, secondo quanto riferisce il Ministero delle infrastrutture, maggiori oneri (nota n. 3071 del 3 maggio 2017).

<sup>102</sup> Nota n. 2015773 del 1° marzo 2017.

sintetico di costo, il tasso applicato è onnicomprensivo di spese e oneri.

Poiché la Cassa depositi e prestiti effettua le erogazioni a favore del soggetto finanziato, la stessa non è stata in grado di riferire della successiva fase di attribuzione dei finanziamenti a favore dei materiali esecutori dell'opera.

Infine, in allegato (all. n. 12), vengono riportati i costi degli interessi sui mutui senza che ai pagamenti corrisponda un effettivo avanzamento dei lavori. La Cassa depositi e prestiti ha comunicato i dati solo per i mutui a carico dello Stato e non per quelli a carico del comune.

A tal proposito, va ribadito che andrebbero evitate fattispecie negoziali finalizzate ad acquisire la provvista finanziaria prescindendo dalla previa definizione dei costi di tali operazioni.



## **CAPITOLO VIII**

### **I CONTENZIOSI**

Come richiamato nell'atto di definizione del contenzioso dell'8 febbraio 2006, nel corso del rapporto "tra i contraenti sono insorte e sono state già definite numerose controversie, anche con la redazione di scritture aggiuntive all'originario atto di concessione", tra cui tre atti addizionali, tra il 1995 e il 1997, con i quali sono stati parzialmente modificate le condizioni contrattuali e del capitolato.

Fra le richieste successive alla stipula degli atti addizionali, 28 milioni hanno riguardato interessi moratori, 166 milioni riserve riferibili alla tratta Piscinola-Dante iscritte nei registri contabili e 3 milioni relativi al premio di acceleramento per l'anticipata attivazione della tratta Vanvitelli-Dante. Il totale delle richieste ha superato i 200 milioni.

Al fine della risoluzione dei contenziosi, si è pervenuto, anche con finalità transattive, all'estensione della concessione alla tratta Centro direzionale-Capodichino agli stessi patti e condizioni della vecchia concessione e alla dazione di 60,5 milioni a riconoscimento a stralcio delle pretese azionate nelle riserve dei registri di contabilità e nelle domande di arbitrato pendenti.

Nonostante ciò, per la tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale, le riserve iscritte al 31 ottobre 2016, sal n. 169, risultano di 208 milioni. Per la tratta Centro direzionale-Capodichino, sempre alla stessa data, sono di circa 4 milioni.

Metropolitana di Napoli dichiara un totale di oltre 222 milioni di riserve iscritte per tutta la concessione; il contenzioso rischia, pertanto, di aumentare il costo dell'opera, rallentando ulteriormente l'avanzamento della esecuzione.



## CAPITOLO IX GLI ASPETTI CONTABILI

Le risorse a carico dello Stato trovano allocazione in alcuni capitoli dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e nel capitolo 8000 del Ministero dell'economia, come riportato (tab. n. 9).

**Tabella n. 9 - Finanziamenti statali**

(euro)

capitolo	p.g.	legge autorizzativa	importo	modalità di erogazione
<b>tratta Vanvitelli-Dante</b>				
7403	2	l. n. 211/1992 (trasporto rapido di massa), art. 9, c. 1; l. n. 311/2004, art. 1, cc. 71-74 e d.l. 5 dicembre 2015, n. 250, art. 2 <sup>103</sup>	161.909.237	mutuo Cdp
		l. n. 135/1997 (aree depresse) e delib. Cipe n. 175/1997	90.379.957	erogazione diretta dal Mit al comune
<b>totale</b>			<b>252.289.194</b>	
<b>tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale</b>				
7403	2	l. n. 211/1992	124.507.945	mutuo Cdp
7403	6	l. n. 611/1996	14.460.793	mutuo Cdp
7403	7	l. n. 194/1998	41.791.175	mutuo Cdp
		l. n. 208/1998 e delib. Cipe 21 aprile 1999	90.379.957	erogazione diretta dal Mit al comune
7060	10	l. n. 244/2007, art. 2, c. 257 <sup>104</sup>	140.045.460	erogazione diretta dal Mit al comune
<b>totale</b>			<b>411.185.330</b>	
<b>totale tratte in esercizio</b>			<b>663.474.524</b>	
<b>tratta Centro direzionale-Capodichino</b>				
7252	1	l. n. 286/2006; d. n. 4801 del 26 novembre 2007	12.000.000	erogazione diretta dal Mit al comune
7421	1	d.l. n. 69/2013 conv. l. n. 98/2013, art. 18, c. 1	111.022.593	erogazione diretta dal Mit al comune
8000	4	d.lgs. n. 88/2011	300.000.000	erogazione diretta dal Mit al comune
7427	1	d.l. n. 133/2014	90.000.000	erogazione diretta dal Mit al comune
		d.lgs. n. 88/2011	180.000.000	mutuo Cdp
<b>totale</b>			<b>693.022.593</b>	
<b>totale generale</b>			<b>1.356.497.117</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit, Sirgs e Sicr.

<sup>103</sup> Con d. n. 2795 del 7 novembre 1997 fu autorizzato: all'art. 1, il limite di impegno di spesa di 26.940.779.808 lire, decorrente dal 1995 al 2022, sul cap. n. 7279 (ora 7403, p.g. 2) del Ministero dei trasporti, per un onere pari alla rata di ammortamento per capitale e interessi riferita al contributo attualizzato di 313.500 milioni di lire; all'art. 2, la cessione a favore della Cassa depositi e prestiti del contributo di 26.940.779.808 lire, per 28 anni, per l'ammortamento del finanziamento a favore del comune per il completamento della tratta Vanvitelli-Dante, ai sensi dell'art. 9, della l. 26 febbraio 1992, n. 211. A seguito della rinegoziazione del mutuo, ex l. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, cc. 71-74, e d.l. 5 dicembre 2005, n. 250, art. 2, convertito dalla l. 3 febbraio 2006, n. 27, l'importo della rata fu ridotto a 11.351.318 euro e il termine di scadenza protratto al 2035.

<sup>104</sup> Con d. n. 14983 del 21 dicembre 2009, fu disposto l'impegno in favore del comune per 9.336.364 euro, sul cap. 7060, p.g. 10, in conto residui dell'esercizio 2008, in conto competenza dell'esercizio 2009 e per gli esercizi futuri fino al 2022, quale quota del contributo quindicennale di cui all'art. 2, c. 257, della l. n. 244/2007, decorrente dal 2008.

Per le tratte in esercizio sono stati attribuiti o in erogazione 663.474.527 euro. Per la tratta in costruzione sono stati assegnati 693.022.593 euro. Il finanziamento totale risulta di 1.356.497.117 euro.

Per i pagamenti, le risorse trasferite ammontano a 962 milioni circa; di questi, solo per 496 milioni vi è la possibilità, mediante il Sigr della Corte dei conti, di accertarne la destinazione, come risulta dalla tabella seguente (tab. n. 10).

**Tabella n. 10 - Pagamenti relativi ai finanziamenti statali** (euro)

capitolo	p.g.	importo (Mit, Ucb-Mit e Cdp)	importo (Sigr)	percipiente
tratta Vanvitelli-Dante				
7403	2	236.174.518	85.134.889	Cdp
		90.379.957	0	comune
<b>totale</b>		<b>326.554.475</b>	<b>85.134.889</b>	
tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale				
7403	2	103.278.101	0	Cdp
7403	6	11.602.348	0	Cdp
7403	7	33.530.371	14.879.871	Cdp
1.208/1988		90.379.957	0	comune
7060	10	93.363.640	93.363.640	comune
<b>totale</b>		<b>332.154.417</b>	<b>108.243.511</b>	
<b>totale tratte completate</b>		<b>658.408.892</b>	<b>193.378.400</b>	
tratta Centro direzionale-Capodichino				
7252	1	4.268.144	3.068.144	comune
7421	1	non erogato	0	comune
8000	4	300.000.000	300.000.000	comune
7427	1	non erogato	0	comune
<b>totale</b>		<b>304.268.144</b>	<b>303.068.144</b>	
<b>totale finanziamento</b>		<b>962.977.036</b>	<b>496.446.545</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit, Sirgs, Sigr e Cdp.

Per il 2016 risultano erogati, secondo le rilevazioni effettuate mediante i sistemi Sirgs e Sigr, 20.687.682 euro, mentre, per il 2017, il valore è di 15.012.023 euro al 30 settembre, come illustrato nella tabella seguente (tab. n. 11).

**Tabella n. 11 - Quote dei contributi statali erogate nel 2016 e nel 2017**

capitolo	2016	2017	percipiente
7403, p.g. 02	11.351.318	5.675.659	Cdp
7060, p.g. 10	9.336.364	9.336.364	comune
<b>totale</b>	<b>20.687.682</b>	<b>15.012.023</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sirgs e Sigr.

Il Ministero delle infrastrutture precisa<sup>105</sup> che il contributo quindicennale di cui alla l. n. 443/2001 di 9.336.364 euro annui, decorrenti dal 2008 e suscettibile di sviluppare un volume di investimenti di 100 milioni, è stato assegnato con delib. Cipe n. 12 del 31 gennaio 2008, sulle risorse stanziare dall'art. 2, comma 257, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, per la tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale; il suo utilizzo è stato autorizzato in erogazione diretta con d. interm. n. 398 del 12 novembre 2012. Il Ministero dell'economia puntualizza che lo “strumento dei ‘limiti d'impegno’, successivamente ridenominati ‘contributi pluriennali’, quale sistema di finanziamento delle opere infrastrutturali, si fondava sul generale assunto che il loro impiego avvenisse tramite operazioni di mutuo. Il ‘volume di investimento attivabile’ rappresenta, invece, l'ammontare delle risorse che può essere destinato alla copertura del costo dell'opera in senso stretto, ossia all'intervento infrastrutturale. Pertanto, la differenza rispetto all'ammontare complessivo dei contributi stanziati in bilancio e impegnati costituisce una stima dei possibili oneri finanziari conseguenti all'attivazione di operazioni di prestito”<sup>106</sup>.

L'onere grava sul capitolo 7060 ed è erogabile dopo nulla-osta della Direzione generale per i sistemi di trasporto a impianti fissi e di trasporto pubblico locale<sup>107</sup>.

Sull'impegno, a richiesta del comune e del nulla-osta del 27 maggio 2013 della Struttura tecnica di missione fino alla concorrenza dell'intero importo di 100 milioni, sono state effettuate, finora, le erogazioni dirette delle annualità dal 2008 al 2016, per un ammontare di 84.027.276 euro. Il comune, il 25 gennaio 2017, ha chiesto ulteriori 9.336.364 euro, relativi al 2017; il pagamento è stato effettuato il 5 aprile<sup>108</sup>.

Rispetto al finanziamento previsto dal d.l. n. 69/2013 per la tratta Centro direzionale-Capodichino, a oggi, non è stata effettuata alcuna erogazione sul relativo capitolo 7421, p.g. 1, del Ministero delle infrastrutture.

---

<sup>105</sup> Nota n. 1264 del 3 febbraio 2017. Il ministero, il 21 dicembre 2009, ha assunto l'impegno contabile a favore del comune in conto residui dell'esercizio 2008 e in conto competenza del 2009, fino al 2022.

<sup>106</sup> Nota n. 88275 dell'8 maggio 2017 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>107</sup> Art. 4 del d.m. n. 194 del 9 giugno 2015, che ha soppresso la Struttura tecnica di missione e ne ha ricondotto le funzioni agli uffici dell'amministrazione.

<sup>108</sup> Ex l. n. 135/1997, con la delib. Cipe n. 175 del 29 agosto 1997, fu assegnato al comune, per il completamento della tratta Vanvitelli-Dante, un contributo di 90.379.957 euro, erogato.

Ex l. n. 208/1998, con la delib. Cipe del 21 aprile 1999, fu assegnato, per lo stesso intervento, un contributo di 90.379.957 euro, erogato.

In nota vengono riportati gli impegni e i pagamenti dichiarati dal Ministero delle infrastrutture per l'anno 2016<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Impegni. Per la l. n. 211/1992, su cui sono stati assunti impegni pluriennali, risulta che: - l'importo è di 13.913.751 euro, ex d. n. 2795 del 7 novembre 1997, sul cap. 7403, p.g. 2, per la tratta Vanvitelli-Dante, a favore della Cassa depositi e prestiti; - l'importo è di 8.400.675 euro, ex d. n. 7723 del 23 dicembre 2002, sul cap. 7403, p.g. 2, per la tratta Dante-Garibaldi, a favore della Cassa depositi e prestiti.

Per le leggi nn. 194/1998 e 611/1996, su cui sono stati assunti impegni pluriennali con d. n. 7723 del 23 dicembre 2002, risulta che: l'importo, per la l. n. 194/1998, è di 2.735.057 euro, sul cap. 7403, p.g. 7, per la tratta Dante-Garibaldi, a favore della Cassa depositi e prestiti e, per la l. n. 611/1996, di 946.398 euro, sul cap. 7403, p.g. 6, per la tratta Dante-Garibaldi, a favore della Cassa depositi e prestiti.

Per la l. n. 448/1998, su cui sono stati assunti impegni pluriennali con d. 7902 del 30 dicembre 2002, l'importo è di 5.198.671 euro, sul cap. 7403, p.g. 9, per la tratta Centro direzionale-Capodichino, a favore della Cassa depositi e prestiti.

Per le leggi nn. 135/1997 e 208/1998, non sono stati disposti impegni.

Per la l. n. 286/2006, con d. n. 4801 del 26 novembre 2007, per elevare il livello di sicurezza della tratta Centro direzionale-Capodichino è stata impegnata la somma di 12.000.000 euro, a favore del comune, sul cap. 7252, p.g. 1.

Pagamenti. Per la tratta Vanvitelli-Dante, sono state erogate le due rate semestrali di 5.675.659 euro; per la tratta Dante-Garibaldi, le semestralità sono state trasferite alla competenza del Ministero dell'economia, così come per la tratta Centro direzionale-Capodichino.

Per le leggi nn. 135/1997 e 208/1998, non sono stati disposti pagamenti.

Per la l. n. 286/2006, non sono pervenute istanze di pagamento (nota n. 1395 del 23 febbraio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

## **CAPITOLO X**

### **VALUTAZIONI FINALI**

1. La concessione di sola costruzione, sottoscritta negli anni Settanta, risulta uno schematico e generico contenitore di interventi, sprovvisto di definizione tecnica ed economica, che ha prodotto una fattispecie progressiva che dura ormai da quaranta anni.

L'assoluta indeterminatezza dell'affidamento di lavori – nemmeno abbozzati, sulla base di una convenzione-quadro estensibile senza limite finanziario e temporale e priva di progetto, schemi grafici e capitolati prestazionali idonei a identificarne l'esatto oggetto e l'onere effettivo – è stata una delle cause della dilatazione dei tempi e dei costi della realizzazione.

Peraltro, ancora non è stata definita la chiusura dell'anello della linea, essenziale per la sua piena funzionalità.

2. Anche i finanziamenti frazionati nel tempo e resi disponibili con grande difficoltà, alterando la scansione dello svolgimento ordinato dell'opera, non hanno consentito una vera programmazione; da ciò, il protrarsi del rapporto a favore della concessionaria, a disposizione per nuovi lotti estrapolabili da un progetto generale concepito a maglie larghe e tale da risultare flessibile a estensioni. Conseguenza di ciò è stata la moltiplicazione delle tappe realizzative e l'allontanamento nel tempo del raggiungimento dell'obiettivo finale.

3. Si è, pertanto, dovuto ricorrere a laboriose trattative per la definizione e messa a punto dei reciproci impegni attraverso una continua rinegoziazione tesa al contenimento dei costi e a individuare regole per chiarire dubbi e incertezze sorti nell'evoluzione del rapporto.

4. Tra i contraenti sono insorte e sono state definite numerose controversie, anche con la redazione di scritture aggiuntive all'atto di concessione, con cui sono state parzialmente modificate le condizioni contrattuali e del capitolato. Nonostante ciò, permangono 'riserve' per molti milioni.

Peraltro, gli atti aggiuntivi con natura transattiva delle pretese della concessionaria sono state oggetto di rilievo da parte del segretario comunale, che ha osservato che non "si illustrano e si quantificano le riserve iscritte nel registro di contabilità", cui la stessa rinuncia

“a fronte della sottoscrizione dell’atto aggiuntivo, così come non si attesta come tale componimento delle controversie sia vantaggioso e congruo” per l’amministrazione.

5. Le criticità realizzative si complicano per il fatto che una parte dell’opera, per la lunga e travagliata vicenda descritta in relazione, risulta affidata a un diverso soggetto attuatore, la regione.

6. Il perpetuarsi della vecchia concessione di committenza – senza rischi per l’affidatario e con il ricarico di spese generali attraverso la remunerazione di una serie di servizi in percentuale sul valore della realizzazione – ha fatto lievitare il costo dell’opera. Peraltro, l’abbandono di tale istituto non è mai stato preso in considerazione dagli enti coinvolti, nonostante la concessione di sola costruzione fosse stata abrogata già dalla l. n. 29/1994, al fine di evitare rendite collegate alla percentuale dovuta sul valore della realizzazione.

7. L’appalto è stato aggiudicato sulla base di una convenzione, ormai ultraquarantennale, in una logica estranea a un mercato aperto; la concessione è avvenuta, infatti, a trattativa privata.

Peraltro, secondo la delibera di affidamento del 1974, al limitato confronto concorrenziale avrebbero dovuto essere ammessi enti a prevalente capitale pubblico. Per la concessionaria, tale condizione è sussistita “fino al 25 febbraio 1976, data in cui la Metropolitana milanese s.p.a. cedette le azioni di sua proprietà, pari al 51 per cento del capitale sociale”; tuttavia, non si è proceduto al trasferimento delle azioni in mano pubblica con procedura trasparente e concorrenziale.

8. Nonostante ciò, nel corso degli anni, vi è stata un’ulteriore estensione degli affidamenti. Tale atteggiamento di favore nei confronti della concessionaria non ha apportato un vantaggio economico, essendo state attribuite le nuove tratte senza ribasso, facendo sopravvivere, anzi, l’istituto della revisione prezzi, abrogato da tempo.

9. Il ricorso al mercato non ha trovato applicazione per lungo tempo neanche per i lavori assegnati dalla concessionaria.

10. Rilevanti sono state le difficoltà nell'accertamento complessivo dei costi dell'opera, che, nel corso degli anni, sono notevolmente aumentati.

Già nel 1976 la Commissione interministeriale per le metropolitane aveva invitato, per quanto possibile, a non adottare varianti in corso d'opera, per le conseguenze "dannosissime sul costo e sui tempi di realizzazione"; tale raccomandazione è stata disattesa.

Inoltre, fino al 2007 è stata applicata la revisione prezzi, con i suoi effetti distorsivi, a causa dei quali l'istituto era stato già da tempo abrogato, con corrispettivi determinati in via automatica, non in linea con quelli desumibili dal mercato o da procedimenti di analisi.

Infine, hanno gravato non poco gli oneri di concessione e il ricorso a mutui spesso assai onerosi.

11. Scarsa è risultata l'attenzione degli organi di controllo, dal momento che nessun organismo di valutazione si è occupato dell'opera, benché la sua realizzazione abbia avuto, sin dall'inizio, un iter complesso dal punto di vista giuridico ed economico. Non si è tenuto conto, in tal senso, nemmeno delle rilevanti vicende penali intervenute nel corso degli anni.

12. Modesta è stata la collaborazione tra Ministero delle infrastrutture e comune. Infatti, nonostante i numerosi solleciti, quest'ultimo non ha inviato le schede di monitoraggio dell'intervento fino al 2009. Inoltre, lo stesso ministero lamenta di non essere stato coinvolto "nelle approvazioni dei progetti e finanziamenti in fasi diverse e relative a singole parti di linea, indipendentemente dal fatto che esse facessero parte di un unico rapporto di concessione".

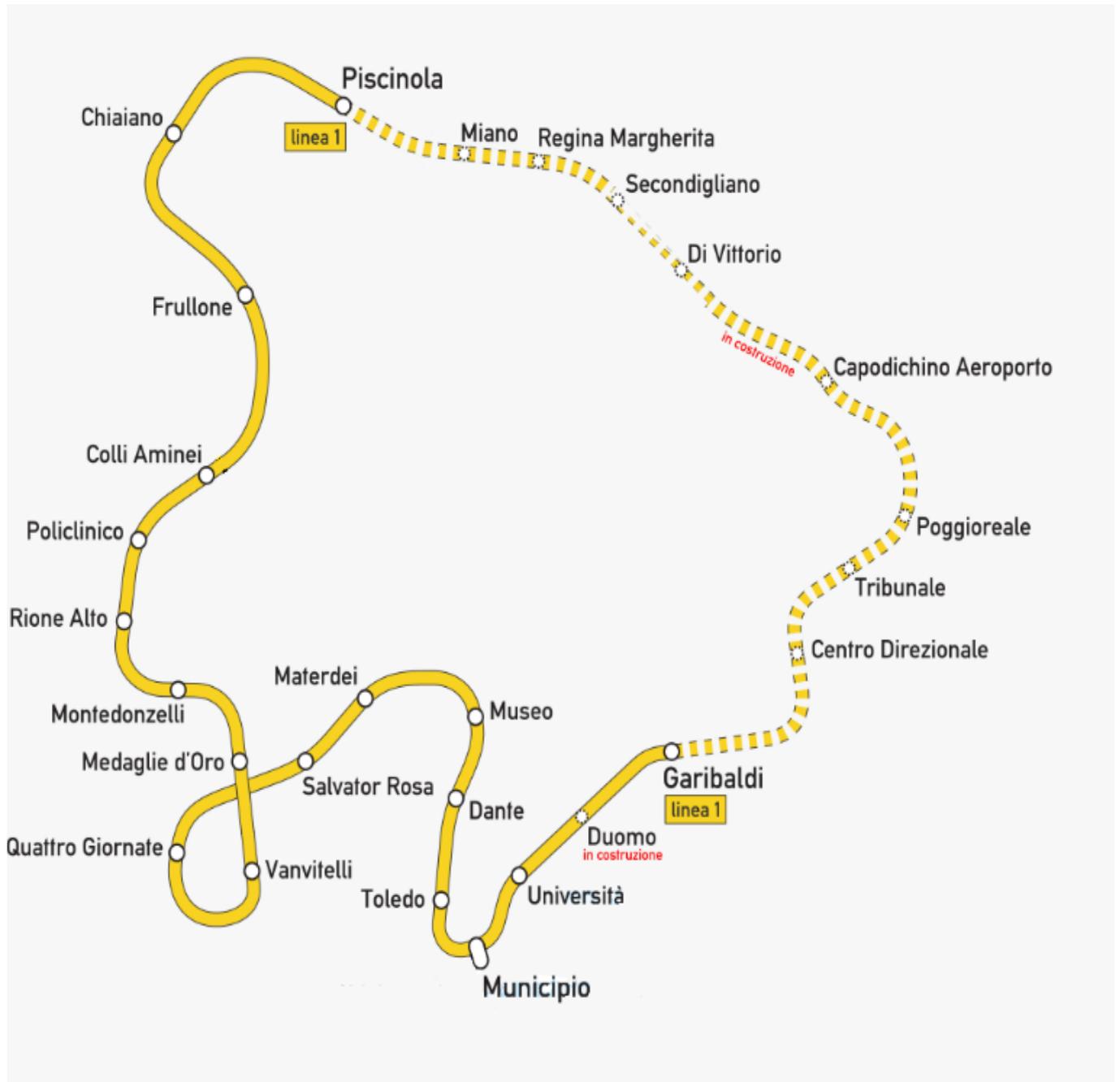


## **ALLEGATI**



**Allegato n. 1**  
**Linea 1 della metropolitana di Napoli**







**Allegato n. 2**  
**Cronologia dell'opera**



**Tratta Piscinola-Dante (1976-2003)**

- 29 aprile 1976. Affidamento, a trattativa privata in concessione di sola costruzione, della linea (piazza Garibaldi-piazza Bovio-Vomero-Colli Aminei) a Metropolitana di Napoli s.p.a. (Società per la progettazione e costruzione della metropolitana di Napoli) (delib. n. 13).
- 22 luglio 1976. Sottoscrizione della convenzione, rep. n. 25821.
- 6 luglio 1978. Presentazione del progetto generale esecutivo.
- 15 febbraio 1982. Approvazione del progetto esecutivo della linea (piazza Garibaldi-piazza Bovio-Vomero-Colli Aminei) (delib. n. 11).
- 3 giugno 1982. Voto 49/M della Commissione interministeriale per le metropolitane, con il quale il progetto esecutivo fu ritenuto ammissibile in linea tecnica e meritevole dell'approvazione del Ministero dei trasporti.
- 22 luglio 1983. Approvazione del capitolato di concessione (delib. n. 217).
- 1984. Estensione della linea verso la periferia, da Colli Aminei a Piscinola (delib. nn. 162 e 163 del 13 gennaio). Presa d'atto delle prescrizioni ministeriali, con nulla osta n. 111 del 12 aprile, e dell'approvazione regionale (delib. n. 3481 del 16 maggio), da parte del comune (delib. n. 344).
- 8 febbraio 1985. Atti nn. 149471 e 149472 di avvio della realizzazione delle opere.
- 31 luglio 1985. Consegna dei lavori della tratta Piscinola-Garibaldi.
- 21 luglio 1988. Approvazione del progetto per la realizzazione del deposito-officina (delib. n. 2).
- 1992. Ultimazione della tratta Vanvitelli-Colli Aminei e sua attivazione.
- 1995. Ultimazione della tratta Piscinola-Colli Aminei e sua attivazione.
- 1995. Avvio dei lavori della tratta Piscinola-deposito officina.
- 1995. Primo atto addizionale alla convenzione di riavvio dei lavori limitatamente a due tratti (Bernini-Cimarosa e Stella-S. Nicandro), con approvazione di un nuovo prezzario.
- 1997. Secondo atto addizionale alla convenzione di aggiornamento del prezzario generale al 28 febbraio 1995 (nuovo riferimento revisionale) e di suddivisione in lotti dei lavori.
- 1997. Terzo atto addizionale alla convenzione.
- 1999. Avvio dei lavori della tratta Dante-Garibaldi e sottoscrizione del quarto e del

quinto atto addizionale.

- 2001. Attivazione della tratta Vanvitelli-Salvator Rosa.
- 2002-2003. Attivazione della tratta Salvator Rosa-Dante.
- 2003. Ultimazione del deposito-officina di Secondigliano.

#### **Tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale**

- 1997. Approvazione del progetto definitivo con delib. Cipe n. 185 e assegnazione del contributo statale.

- 1998. Avvio delle indagini archeologiche prescritte dalla Soprintendenza.

- 1999. Avvio dei lavori della tratta e sottoscrizione del quarto e quinto atto addizionale.

- 2002. Approvazione del progetto definitivo di variante (delib. Cipe n. 141) con estensione al Centro direzionale, stazione esclusa, per un costo di 689 milioni, e assegnazione del contributo statale.

- 2003. Presa d'atto della delib. Cipe n. 141/2002 da parte del comune (delib. n. 2497).

- 2005. Aggiornamento del programma dei lavori (delib. n. 4464) e approvazione dei progetti di variante relativi agli interventi di congelamento per la realizzazione delle stazioni in presenza di falda.

- 2006. Atto di definizione del contenzioso insorto per riserve.

- 2007. Settimo atto addizionale; blocco del riconoscimento della revisione prezzi al 28 febbraio 2007.

- 2007. Invio del progetto definitivo di variante e approvazione tecnico-economica del Ministero delle infrastrutture (voto n. 379).

- 2008. Approvazione del progetto definitivo di variante con delib. Cipe n. 12, per un importo di 1.375 milioni e assegnazione del contributo statale.

- 2011. Ultimazione delle gallerie, compresi gli impianti e gli armamenti, e attivazione della tratta Dante-Università, con stazione Toledo passante, non aperta al pubblico.

- 2012. Attivazione della stazione Toledo.

- 2013. Attivazione dell'uscita Montecalvario e della tratta Dante-Garibaldi, con stazione Duomo passante, non aperta al pubblico.

- 2014. Invio alla Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture del progetto di completamento della tratta per un costo di 1.757 milioni e richiesta del contributo di 219 milioni; relazione di sintesi sulle modifiche al progetto.

- 2015. Attivazione della stazione Municipio, in configurazione provvisoria.

#### **Tratta Centro direzionale-Capodichino**

- 2004. Accordo di programma del 27 luglio (approvato con delib. n. 4065) di trasferimento dell'esercizio delle competenze di cui al d.l. n. 422/1997 per la realizzazione della ferrovia Centro direzionale-Capodichino dalla regione al comune, nell'ambito dei lavori di completamento della linea.
  - 2005. Approvazione del progetto preliminare (delib. Cipe n. 90).
  - 2006. Sesto atto addizionale di affidamento della progettazione e della realizzazione della tratta alla concessionaria.
  - 2010-2012. Approfondimenti amministrativi per l'estensione della concessione.
  - 2012. Approvazione del progetto definitivo da parte del comune (delib. n. 840) e atto di sottomissione del 3 novembre, per 700 milioni.
  - 2013. Invio del progetto definitivo e approvazione tecnico-economica del Ministero delle infrastrutture (voto n. 6).
  - 2013. Approvazione del progetto definitivo con delib. Cipe n. 88.
  - 2014. Presa d'atto della delib. Cipe da parte del comune e aggiornamento degli impegni al minor importo progettuale (atto di sottomissione del 3 giugno, delib. n. 395).
  - 2014. Avvio dei lavori.
  - 2015-2016. Approvazione di varianti, senza aumento di spesa (delib. nn. 561/2015 e 724/2016) e del programma aggiornato dei lavori.



**Allegato n. 3**  
**Ritardi nell'attuazione della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale**



**Ritardi nell'attuazione della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale**

**All. n. 3**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
gallerie	ultimazione dei lavori secondo il programma del 2005											
camere di ventilazione												
stazione Toledo												
II uscita Monte Calvario												
stazione Municipio		attivazione dell'uscita Medina					attivazione delle uscite S. Giacomo e De Pretis		attivazione dell'uscita Porto			
stazione Università												
stazione Duomo												
stazione Garibaldi					completamento della sistemazione superficiale							

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Comune di Napoli.



**Allegato n. 4**  
**Costo dell'opera**



Costo dell'opera

All. n. 4

tratta	importo iniziale	importo aggiornato	oneri					opere compensative	espropri	totale
			imprevisti	spese generali	oneri cav	interessi	totale			
<b>lavori</b>										
<b>lavori a forfait</b>										
rustico										
Piscinola-Vanvitelli-Dante	263.336.592	563.766.105	41.649.696	60.541.580	2.197.659	20.044.651	124.433.587	0	0	688.199.692
Dante-Garibaldi-Brin	404.755.853	589.838.855	47.187.108	63.702.596	2.312.404	21.091.229	134.293.338	0	0	724.132.193
Centro direzionale-Capodichino	191.951.642	291.619.269	23.329.542	31.494.881	1.143.264	0	55.967.687	5.169.776	0	347.586.956
	<b>860.044.087</b>	<b>1.445.224.229</b>	<b>112.166.346</b>	<b>155.739.058</b>	<b>5.653.328</b>	<b>41.135.880</b>	<b>314.694.611</b>	<b>5.169.776</b>	<b>0</b>	<b>1.759.918.840</b>
<b>finiture</b>										
Piscinola-Vanvitelli-Dante	30.605.664	48.835.576	3.906.846	5.274.242	191.455	1.746.244	11.118.787	0	0	59.954.363
Dante-Garibaldi-Brin	37.035.629	56.657.696	4.532.616	6.119.031	222.121	2.025.944	12.899.712	0	0	69.557.407
Centro direzionale-Capodichino	20.662.853	31.391.689	2.511.335	3.390.302	123.068	0	6.024.705	972.323	0	37.416.394
	<b>88.304.146</b>	<b>136.884.961</b>	<b>10.950.797</b>	<b>14.783.576</b>	<b>536.644</b>	<b>3.772.187</b>	<b>30.043.204</b>	<b>972.323</b>	<b>0</b>	<b>166.928.165</b>
<b>impianti e armamento</b>										
Piscinola-Vanvitelli-Dante	280.929.892	521.580.215	9.310.009	26.544.511	1.839.535	16.778.228	54.472.283	0	0	576.052.499
Dante-Garibaldi-Brin	164.539.686	222.424.509	6.739.224	11.536.415	794.311	7.244.823	26.314.773	0	0	248.739.283
Centro direzionale-Capodichino	91.357.395	124.846.040	3.745.381	6.429.571	445.569	0	10.620.522	2.199.068	0	135.466.561
	<b>536.826.972</b>	<b>868.850.764</b>	<b>19.794.615</b>	<b>44.510.497</b>	<b>3.079.415</b>	<b>24.023.051</b>	<b>91.407.578</b>	<b>2.199.068</b>	<b>0</b>	<b>960.258.342</b>
<b>totale</b>	<b>1.485.175.206</b>	<b>2.450.959.954</b>	<b>142.911.757</b>	<b>215.033.131</b>	<b>9.269.386</b>	<b>68.931.119</b>	<b>436.145.393</b>	<b>8.341.168</b>	<b>0</b>	<b>2.887.105.347</b>
<b>lavori a misura</b>										
Piscinola-Vanvitelli-Dante	61.769.923	89.545.445	0	8.954.545	325.050	2.964.751	12.244.346	0	0	101.789.791
Dante-Garibaldi-Brin	249.607.881	352.878.217	0	35.287.822	1.280.948	11.683.410	48.252.179	0	0	401.130.396
Centro direzionale-Capodichino	19.283.097	28.333.503	0	2.833.350	102.851	0	2.936.201	0	0	31.269.703
	<b>330.660.901</b>	<b>470.757.164</b>	<b>0</b>	<b>47.075.716</b>	<b>1.708.849</b>	<b>14.648.161</b>	<b>63.432.726</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>534.189.890</b>
<b>lavori a rimborso</b>										
Piscinola-Vanvitelli-Dante	43.763.975	43.763.975	0	2.188.199	151.642	1.383.114	3.722.955	0	20.512.301	47.486.931
Dante-Garibaldi-Brin	61.038.342	61.038.342	0	3.051.917	211.498	1.929.053	5.192.468	0	1.843.201	66.230.809
Centro direzionale-Capodichino	23.628.733	23.628.733	0	1.181.437	81.874	0	1.263.310	0	20.889.733	24.892.043
	<b>128.431.050</b>	<b>128.431.050</b>	<b>0</b>	<b>6.421.552</b>	<b>445.014</b>	<b>3.312.167</b>	<b>10.178.733</b>	<b>0</b>	<b>43.245.235</b>	<b>138.609.783</b>
<b>accantonamenti</b>										
Dante-Garibaldi-Brin	0	26.000.000	0	0	0	0	0	0	0	26.000.000
	<b>0</b>	<b>26.000.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>26.000.000</b>
<b>totale lavori</b>	<b>1.944.267.157</b>	<b>3.076.148.168</b>	<b>142.911.757</b>	<b>268.530.400</b>	<b>11.423.248</b>	<b>86.891.447</b>	<b>509.756.852</b>	<b>8.341.168</b>	<b>43.245.235</b>	<b>3.585.905.021</b>
incidenza degli oneri sui lavori			4,65%	8,73%	0,37%	2,82%	16,57%	0,27%	1,41%	
<b>ulteriori oneri</b>										
Piscinola-Vanvitelli-Dante	0	132.558	0	6.628	459	4.189	11.277	0	0	143.835
Dante-Garibaldi-Brin	0	25.482.977	0	1.274.149	88.299	805.363	2.167.810	0	0	27.650.787
Centro direzionale-Capodichino	0	8.787.378	0	439.369	30.448	0	469.817	0	0	9.257.195
<b>totale ulteriori oneri</b>	<b>0</b>	<b>34.402.913</b>	<b>0</b>	<b>1.720.146</b>	<b>119.206</b>	<b>809.552</b>	<b>2.648.904</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>37.051.817</b>
<b>totale</b>	<b>1.944.267.157</b>	<b>3.110.551.081</b>	<b>142.911.757</b>	<b>270.250.545</b>	<b>11.542.455</b>	<b>87.700.999</b>	<b>512.405.756</b>	<b>8.341.168</b>	<b>43.245.235</b>	<b>3.622.956.837</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Metropolitana di Napoli.



**Allegato n. 5**  
**Costo delle singole tratte**



## Costo delle singole tratte

All. n. 5

### Tratta Piscinola-Vanvitelli-Dante

	importo iniziale	importo aggiornato	oneri					espropri	totale
			imprevisti	spese generali	oneri cav	interessi	totale		
rustico	263.336.592	563.766.105	41.649.696	60.541.580	2.197.659	20.044.651	124.433.587	0	688.199.692
finiture	30.605.664	48.835.576	3.906.846	5.274.242	191.455	1.746.244	11.118.787	0	59.954.363
impianti	280.929.892	521.580.215	9.310.009	26.544.511	1.839.535	16.778.228	54.472.283	0	576.052.499
altri lavori	105.533.898	133.309.420	0	11.142.743	476.692	4.347.866	15.967.301	20.512.301	149.276.721
altri oneri	0	132.558	0	6.628	459	4.189	11.277	0	143.835
<b>totale</b>	<b>680.406.046</b>	<b>1.267.623.874</b>	<b>54.866.551</b>	<b>103.509.704</b>	<b>4.705.800</b>	<b>42.921.178</b>	<b>206.003.235</b>	<b>20.512.301</b>	<b>1.473.627.110</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Metropolitana di Napoli.

### Tratta Dante-Garibaldi-Brin

	importo iniziale	importo aggiornato	oneri					espropri	totale
			imprevisti	spese generali	oneri cav	interessi	totale		
rustico	404.755.853	589.838.855	47.187.108	63.702.596	2.312.404	21.091.229	134.293.338	0	724.132.193
finiture	37.035.629	56.657.696	4.532.616	6.119.031	222.121	2.025.944	12.899.712	0	69.557.407
impianti	164.539.686	222.424.509	6.739.224	11.536.415	794.311	7.244.823	26.314.773	0	248.739.283
altri lavori	310.646.223	439.916.559	0	38.339.739	1.492.446	13.612.462	53.444.647	1.843.201	493.361.205
altri oneri	0	25.482.977	0	1.274.149	88.299	805.363	2.167.810	0	27.650.787
<b>totale</b>	<b>916.977.391</b>	<b>1.334.320.596</b>	<b>58.458.948</b>	<b>120.971.930</b>	<b>4.909.581</b>	<b>44.779.821</b>	<b>229.120.280</b>	<b>1.843.201</b>	<b>1.563.440.875</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Metropolitana di Napoli.

### Tratta Centro direzionale-Capodichino

	importo iniziale	importo aggiornato	oneri				opere compensative	espropri	totale
			imprevisti	spese generali	oneri cav	totale			
rustico	191.951.642	291.619.269	23.329.542	31.494.881	1.143.264	55.967.687	5.169.776	0	347.586.956
finiture	20.662.853	31.391.689	2.511.335	3.390.302	123.068	6.024.705	972.323	0	37.416.394
impianti	91.357.395	124.846.040	3.745.381	6.429.571	445.569	10.620.522	2.199.068	0	135.466.561
altri lavori	42.911.830	51.962.235	0	4.014.787	184.724	4.199.511	0	20.889.733	56.161.746
altri oneri	0	8.787.378	0	439.369	30.448	469.817	0	0	9.257.195
<b>totale</b>	<b>346.883.720</b>	<b>508.606.611</b>	<b>29.586.258</b>	<b>45.768.910</b>	<b>1.927.073</b>	<b>77.282.242</b>	<b>8.341.167</b>	<b>20.889.733</b>	<b>585.888.852</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Metropolitana di Napoli.



**Allegato n. 6**  
**Elenco dei voti sui progetti e le varianti dell'opera**



**Elenco dei voti sui progetti e le varianti dell'opera**

**All. n. 6**

numero	data	contenuto
20/M	22/5/1975	Progetto preliminare della tratta Policlinico-Vomero-piazza Bovio-piazza Garibaldi, km7+223
25/M	1°/12/1976	Approvazione tecnica del progetto preliminare in variante da Policlinico a piazza Garibaldi e progetto preliminare da Colli Aminei a Policlinico
38/M	2/8/1978	Approvazione tecnico-economica di alcuni elaborati di progettazione esecutiva e progetto esecutivo del secondo lotto
45/M	17/12/1980	Approvazione tecnica del progetto di massima del prolungamento da Colli Aminei a Secondigliano
49/M	3/6/1982	Approvazione tecnico-economica del progetto esecutivo da piazza Garibaldi a Colli Aminei
63/M	21/1/1987	Approvazione tecnica del progetto di variante delle opere civili del prolungamento a Secondigliano
65/M	20/5/1987	Approvazione tecnica del progetto di variante delle opere civili del prolungamento a Secondigliano
71/M	31/1/1989	Approvazione tecnica del progetto di massima del deposito-officina, opere civili
72/M	31/1/1989	Approvazione tecnica dei progetti di variante delle stazioni Colli Aminei e Montedonzelli e delle gallerie Colli Aminei-Policlinico e Montedonzelli-Muzii
76/M	2/2/1990	Approvazione tecnica del progetto esecutivo delle strutture di collegamento, ampliamento e parcheggio della stazione Colli Aminei e dei progetti di variante della camera di ventilazione Montedonzelli-Rione Alto, delle stazioni Policlinico e Rione Alto, del materiale rotabile
77/M	2/2/1990	Approvazione economica dei progetti di cui ai voti nn. 45, 71, 72, 76 (a eccezione del materiale rotabile) e della stazione Piscinola di interscambio con la ferrovia Alifana
78/M	2/2/1990	Approvazione tecnica del progetto di variante della linea di contatto, tratta Vanvitelli-Muzii
80/M	27/2/1991	Approvazione tecnico-economica del progetto esecutivo in variante del prolungamento da Colli Aminei a Secondigliano, viadotto secondo e viadotto nuovo e del progetto di variante della galleria da Dante a Museo
82/M	18/6/1991	Approvazione tecnico-economica del progetto di adeguamento delle banchine di emergenza su viadotti e rilevati
83/M	19/1/1991	Approvazione tecnico-economica del progetto di variante delle tratte Vanvitelli-Salvator Rosa (III lotto) e Materdei-Museo (IV lotto)
87/M	23/9/1992	Approvazione tecnica del progetto di variante del materiale rotabile
88/M	23/9/1992	Approvazione tecnica del progetto di variante delle opere elettromeccaniche
91/M	22/1/1993	Approvazione tecnica dei progetti di variante: armamento, banchinetta a polifera, corrimano e polifera sottobanchina, impianti civili e di stazione della tratta Vanvitelli-Colli Aminei; sistema di sbarramento ai fumi per le stazioni profonde e conseguente adeguamento delle opere civili; opere civili al rustico e finiture della direzione centrale operativa; impianti civili e di stazione della tratta Colli Aminei-Secondigliano; costruzione di due collettori fognari in via S. Rocco
92/M	27/7/1993	Approvazione economica dei progetti di variante relativi al materiale rotabile
94/M	25/11/1994	Approvazione economica dei progetti di variante di opere elettromeccaniche e armamento
95/M	24/3/1995	Approvazione tecnica dei progetti di variante delle finiture di stazione, arredi e segnaletica di stazione, opere civili e integrative, impianti tecnologici
97/M	24/5/1995	Approvazione tecnica dei progetti di variante: impianti civili della direzione centrale operativa; scale di emergenza nelle stazioni; andamento altimetrico della linea; andamento piano-altimetrico delle rampe di accesso al deposito-officina; stralcio del deposito
98/M	24/5/1995	Approvazione economica del progetto di variante della linea di contatto
100/M	20/3/1996	Approvazione economica del progetto di variante dell'armamento di cui al voto n. 91/M del 23 novembre 1993 (prolungamento Colli Aminei-Secondigliano)
104/M	1°/8/1996	Approvazione del quadro economico del progetto generale tratta Dante-Secondigliano, aggiornamento al 31 dicembre 1995
107/M	30/10/1996	Approvazione economica dei progetti di variante: banchinetta a polifera, corrimano e polifera sottobanchina, impianti civili di linea e di stazione della tratta Vanvitelli-Colli Aminei; sistema di sbarramento ai fumi per le stazioni e adeguamento delle opere civili; opere civili al rustico e finiture della direzione centrale operativa; impianti civili di linea e di stazione della tratta Colli Aminei-Secondigliano; finiture delle stazioni e opere civili integrative della tratta Colli Aminei-Secondigliano; varianti delle stazioni Materdei e Salvator Rosa
109/M	16/12/1996	Approvazione tecnico-economica del progetto di completamento della tratta Vanvitelli-Dante
143/211	20/4/1999	Approvazione tecnico-economica dei progetti di variante: seconda uscita della stazione Rione Alto e seconda uscita stazione Montedonzelli; tracciato, caratteristiche di linea e manufatti di comunicazione tra i binari e tra le banchine nella tratta Museo-Dante; galleria di linea della tratta Vanvitelli-Cilea-Salvator Rosa
151/M	5/11/1999	Approvazione tecnico-economica del progetto di variante della tratta Dante-Garibaldi e del pozzo di attacco in via Brin
173/211	26/10/2000	Approvazione tecnico-economica del progetto di variante della tratta Piscinola-Vanvitelli, deposito officina, tratta Vanvitelli-Dante e tratta Dante-Garibaldi-pozzo di attacco in via Brin
243/211	19/2/2002	Approvazione tecnico-economica del progetto della tratta Centro direzionale-Capodichino
313/LO	1°/3/2005	Approvazione tecnica del progetto di variante della tratta Centro direzionale-Capodichino

Segue all. n. 6

numero	data	contenuto
320/LO	15/6/2005	Approvazione tecnica del progetto di variante della tratta Centro direzionale-Capodichino
379/LO	13/11/2007	Approvazione tecnica del progetto della tratta Centro direzionale-Capodichino in variante rispetto al progetto di cui alla delib. Cipe n. 141/2002
412/LO	19/2/2009	Approvazione tecnico-economica del progetto di variante della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale
443/M	28/7/2010	Approvazione tecnico-economica degli impianti di sicurezza della tratta Piscinola-Dante
451/211	15/12/2010	Approvazione tecnica del progetto di variante della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale: stazioni Toledo e Università, consolidamenti integrativi, finiture e impianti; sottostazione elettrica Garibaldi e galleria a monte del Centro direzionale; impianti di linea; camera di ventilazione in piazza VII settembre; linea di contatto a catenaria rigida; opere elettromeccaniche per chiusura anello; cunicoli <i>by-pass</i> ; stazione Duomo, gallerie e discenderie
6/CTP	26/7/2013	Approvazione tecnico-economica del progetto di variante del 2012 della tratta Centro direzionale-Capodichino

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

**Allegato n. 7**  
**Incremento dei costi**



**Tratta Dante-Centro direzionale (scheda n. 106 Silos della Camera dei Deputati)**

Il costo, stimato in circa 350 milioni secondo la delib. Cipe n. 185/1997, al 30 aprile 2007 di 689 milioni, è aumentato a 1.375,716 milioni al 30 aprile 2010 (309,15 milioni a km), per, poi, incrementarsi ulteriormente, secondo l'evoluzione riportata:

- 21 dicembre 2001: indeterminato (delib. Cipe n. 121 del 21 dicembre 2001);
- 30 aprile 2004: 689 milioni (delib. Cipe n. 141 del 27 dicembre 2002);
- 30 aprile 2009: 1.375,716 milioni (delib. Cipe n. 12 del 31 gennaio 2008);
- giugno 2012: 1.473,18 milioni (Def 2012);
- 31 dicembre 2014: 1.538,107 milioni (Comune di Napoli);
- 31 marzo 2016: 1.757 milioni (allegato infrastrutture al Def 2015).

**Tratta Centro direzionale-Capodichino-Di Vittorio (scheda n. 108 Silos della Camera dei Deputati)**

Il costo, al 30 aprile 2007 di 365,117 milioni, è aumentato a 1.031.053 euro al 30 aprile 2010 (303,25 milioni a km), secondo l'evoluzione riportata:

- 21 dicembre 2001: indeterminato (delib. Cipe n. 121 del 21 dicembre 2001);
- 30 aprile 2005: 172,56 milioni;
- 30 aprile 2007: 365,117 milioni (delib. Cipe n. 90 del 29 luglio 2005);
- 30 aprile 2009: 1.031,05 milioni (delib. Cipe n. 10 del 6 marzo 2009);
- 30 aprile 2010: 1.031,053 milioni (delib. Giunta comunale n. 66 del 6 febbraio 2009)<sup>110</sup>;
- settembre 2013: 635,58 milioni (Def 2013);
- 31 dicembre 2016: 652,41 milioni (delib. Cipe n. 88/2013).

---

<sup>110</sup> Nella delib. Cipe n. 840/2012, il costo risulta di 820 milioni.



**Allegato n. 8**

**Iter di finanziamento della tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale**



Con le ll. n. 135/1997 e n. 208/1998 furono assegnati i primi finanziamenti inclusi, con la delib. Cipe n. 121/2001, nell'ambito dei 'sistemi urbani'.

Il Cipe, con delib. n. 95/2002, unificò i finanziamenti già assegnati a diverse tratte per l'importo di 180,8 milioni. La regione sottoscrisse con il ministero l'intesa generale con la quale concorse al finanziamento con 12 milioni. Il comune si impegnò a inserire – nel bilancio annuale e pluriennale, dal 2003 – la previsione di assunzione di mutui per 148,9 milioni.

Il Cipe, con delib. n. 99/2002, ridefinì le assegnazioni a carico della l. n. 211/1992. Alla realizzazione del primo lotto funzionale furono assegnati 180,8 milioni. Il ministero trasmise al Cipe la relazione istruttoria sul completamento della linea, proponendo un finanziamento di 125 milioni, a carico della l. n. 166/2002.

Il Cipe, con delib. n. 141/2002, prese atto che risultavano in corso i lavori relativi alla tratta e che era stata effettuata una prima campagna di scavi archeologici nelle stazioni. Il costo fu stimato in 689 milioni; furono assegnati contributi per 125 milioni, ex l. n. 166/2002. La copertura residua fu posta in carico al comune. L'erogazione del contributo fu subordinata alla presentazione, da parte del comune, di una delibera dalla quale risultasse l'impegno a inserire nel bilancio la spesa prevista per il mutuo.

L'opera fu inclusa nella delib. Cipe n. 130/2006 di rivisitazione del piano delle infrastrutture strategiche (Pis). Nel 2007 la tratta, per un importo di 115 milioni, rientrò nell'accordo preliminare, sottoscritto il 28 febbraio, tra il ministero e la regione, per l'assegnazione delle risorse finanziarie inerenti il Quadro strategico nazionale (Qsn) 2007-2013 per la programmazione e l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari. Nel 2008 il ministero trasmise al Cipe la relazione istruttoria e la documentazione concernenti l'intervento. L'Utfp trasmise al Cipe la relazione sull'intervento. Il comune si impegnò a fronteggiare, con proprie risorse, gli oneri relativi al sistema di smaltimento dei fumi, all'attuazione delle prescrizioni formulate nel corso della conferenza di servizi e all'eventuale riduzione del finanziamento a carico della legge obiettivo, precisando che la formalizzazione dell'impegno sarebbe stata effettuata non appena disponibili le quantificazioni degli ulteriori costi e che l'area Nord di piazza Garibaldi fosse da considerare esclusa dal novero delle varianti. Propose, quindi, che il finanziamento fosse "specificatamente dedicato alle opere in variante" per la "copertura dei costi delle attività e delle opere concordate con la Soprintendenza archeologica e delle opere di consolidamento necessarie per l'esecuzione dei

lavori”. Il ministero trasmise la stesura aggiornata dell’allegato A alla relazione istruttoria, facendo presente che la regione aveva espresso l’intenzione di impegnarsi a fronteggiare il costo di realizzazione dell’intervento sull’area Nord di piazza Garibaldi.

Il Cipe, con delib. n. 12/2008, prese atto che la regione aveva “confermato la destinazione del finanziamento a carico della legge obiettivo alle sole opere legate alla realizzazione della linea, prevedendo, invece, l’utilizzo di fondi regionali e comunali per le opere di riqualificazione urbana e di miglioramento della vivibilità cittadina, e che – per consentire l’approvazione dell’intero progetto – aveva “comunicato di impegnarsi a fronteggiare il costo dell’intervento concernente l’area Nord di piazza Garibaldi, di 29 milioni, intervento previsto nel progetto in istruttoria”. Il Cipe approvò, quindi, con prescrizioni, il progetto definitivo della tratta. Nell’ambito del costo aggiornato, di 1.376 milioni, 351,4 costituirono il limite di spesa del progetto. Venne concesso, subordinatamente al parere di congruità dalla Commissione interministeriale ex l. n. 1042/1969, il contributo quindicennale di 9,3 milioni sulle risorse della l. n. 244/2007, dal 2008, vincolato alla copertura dei costi delle attività e delle opere concordate con la Soprintendenza archeologica e dei costi delle opere di consolidamento. L’efficacia dell’assegnazione fu subordinata alla trasmissione, entro 30 giorni dalla pubblicazione della delibera in G.u., del parere favorevole di congruità economica della Commissione interministeriale, comunicato alla regione e al comune, i quali, entro i successivi 30 giorni, avrebbero dovuto assumere formali impegni per assicurare l’effettiva copertura degli oneri a loro carico. Le delibere furono trasmesse al Cipe e al ministero. In caso di mancata adozione, il Cipe avrebbe adottato la revoca del contributo. Nell’eventualità che la Commissione non ritenesse congrui i costi valutati ai fini della delibera e/o proponesse nuove prescrizioni e raccomandazioni, la questione sarebbe stata nuovamente sottoposta al Cipe per la rimodulazione del finanziamento, sulla base dei minori costi approvati dalla Commissione.

Nel primo atto integrativo all’intesa generale quadro del 1° agosto 2008, tra le opere da finanziare fu inclusa la tratta Garibaldi-Centro direzionale-Capodichino per 850 milioni. L’intervento fu incluso nella delib. Cipe n. 10/2009 di ricognizione sullo stato di attuazione del piano degli investimenti strategici. Il 7 aprile 2009 venne sottoscritto dal ministero e dalla regione il primo documento attuativo del primo atto integrativo dell’intesa generale del 18 dicembre 2001, con il quale fu individuato un quadro di interventi immediatamente cantierabili o corredati di un iter tecnico-amministrativo avanzato. Il 19 ottobre 2009 la

regione, a seguito di un protocollo d'intesa, assegnò al comune 228 milioni, in quattro finanziamenti. Il primo, di circa 80 milioni, avrebbe permesso di realizzare il prolungamento della linea da Piscinola a Capodichino, prima tratta funzionale del prolungamento fino a piazza Garibaldi, per chiudere l'anello metropolitano fino a piazza Dante. Il costo dell'opera risultò di 296,8 milioni, coperti anche con i 216,8 dei fondi della legge sulle metropolitane e della legge obiettivo. Entro il 2012, la parte bassa della linea, da Piscinola a Garibaldi, sarebbe arrivata al Centro direzionale e, entro il 2013, si sarebbe collegata la stazione interna all'aeroporto con la ferrovia regionale di Metrocampania Nord-Est.

Il Cipe, il 13 maggio 2010, prese atto delle informative trasmesse dal ministero relative a una serie di opere, tra cui la linea 1. Nell'allegato infrastrutture alla Dfp 2011-2013, l'opera fu riportata nelle tabelle: 1, Pis, aggiornamento 2010; 3, Pis, opere non comprese nella tabella 2; 5, stato attuativo dei progetti approvati dal Cipe 2002-2010.

Il 4 novembre 2010, la Conferenza unificata sancì l'accordo sull'allegato infrastrutture. Il 26 marzo 2011 fu inaugurata la stazione Università, collegata a quella di piazza Dante da un servizio navetta su binario unico in galleria. A fine 2011, fu prevista l'apertura della stazione Toledo.

Nell'allegato infrastrutture al Def 2011, l'opera fu riportata nelle tabelle: 1, Pis, aggiornamento aprile 2011; 3, Pis, opere non comprese nella tabella 2; 5, stato attuativo dei progetti approvati dal Cipe 2002-2011 (marzo); 6, Pis, stato avanzamento lavori, avanzamento al 72 per cento. Nell'allegato infrastrutture al Def 2011 (aggiornamento settembre 2011), l'opera fu inserita nelle stesse tabelle di aprile. Era, inoltre, presente nella tabella D, elenco opere confermate: l. n. 111/2011, art. 32, c. 7.

La regione, il 29 ottobre 2011, approvò lo schema di nuova intesa generale quadro con il Governo, con l'impegno di inserire nella programmazione unitaria regionale, sulle diverse fonti finanziarie disponibili, gli interventi previsti nell'allegato 'tabelle' all'intesa, secondo l'ordine di priorità definito. Dalla rilevazione dell'Avcp sullo stato di attuazione delle opere del Pis, su dati comunicati dal rup al 31 dicembre 2011, risultava un avanzamento del 78,6 per cento. Dalla stessa rilevazione dell'aprile 2012 risultava un avanzamento dell'87,31 per cento.

L'opera fu riportata nell'allegato infrastrutture-rapporto intermedio di aprile 2012: allegato 1, opere confermate; allegato 5, quadro riepilogativo degli interventi del Pis e riportata nel decimo allegato infrastrutture al Def 2012 (aggiornamento di settembre 2012):

tabella 0, Pis; tabella 1, opere in realizzazione e/o completate del Pis. Dalla rilevazione dell'Avcp sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati comunicati dal rup al 30 settembre 2012, risultava un avanzamento del 92,27 per cento e la conclusione prevista per dicembre 2013. La rilevazione evidenziava, inoltre, che l'andamento dei lavori risentiva delle problematiche connesse con i ritrovamenti archeologici che avrebbero potuto determinare lo slittamento dei tempi di consegna, oltre un incremento dei costi. Il 6 dicembre 2012 la Conferenza unificata sancì l'intesa sul Pis allegato alla nota di aggiornamento del Def 2012, decimo allegato infrastrutture. Il Cipe, con delib. n. 136 del 21 dicembre 2012, espresse parere favorevole sull'allegato infrastrutture al Def 2012. L'intervento fu riportato tra quelli del Sistema metropolitano regionale campano, all'interno dei Sistemi urbani e riportato nell'undicesimo allegato infrastrutture al Def 2013, tabella 1.

La regione, il 13 settembre 2013, approvò l'aggiornamento dello schema dell'intesa generale quadro. L'intervento fu inserito nelle tabelle: 1.3, interventi del decimo allegato infrastrutture al Def 2012. Aggiornamento; 1.5, interventi prioritari componente storica: dettaglio delle esigenze finanziarie con relativo quadro fonte impieghi.

L'opera non fu riportata nell'undicesimo allegato infrastrutture al Def 2013 (aggiornamento di settembre 2013). Dalla rilevazione dell'Avcp sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati comunicati nell'ottobre 2013, risultava un avanzamento dei lavori del 95,11 per cento.

Il 2 dicembre 2013 fu inaugurata la stazione Garibaldi. L'opera fu riportata nel dodicesimo allegato infrastrutture al Def 2014 nella tabella III.1-2, corridoio Helsinki-La Valletta, mentre non fu riportata nella tabella A.1-1, tabella 0, avanzamento Pis. Il 16 aprile 2013 la Conferenza unificata sancì l'intesa sul Pis allegato alla nota di aggiornamento del Def 2013, undicesimo allegato infrastrutture.

La Conferenza unificata, il 17 giugno 2014, trasmise alle regioni il documento 'Macroregioni e opere strategiche, giugno 2014' elaborato dal ministero, contenente l'elenco delle opere strategiche, per l'esame tecnico finalizzato alla redazione del dodicesimo allegato infrastrutture.

Il 30 giugno 2014 la Struttura tecnica di missione, per la redazione del documento base del dodicesimo allegato infrastrutture, chiese alle regioni di deliberare l'elenco delle

infrastrutture strategiche, con l'indicazione di priorità, specificando le altre infrastrutture che non risultassero più coerenti con le indicazioni di programmazione di fondi regionali.

Il Cipe, con delib. n. 26 del 1° agosto 2014, espresse parere favorevole sull'allegato infrastrutture alla nota di aggiornamento al Def 2013, rilevando che non fosse riportato l'intervento, presente nel decimo allegato con un costo di 1.473 milioni. L'art. 3, cc. 1 e 1-bis, del d.l. 1° settembre 2014, n. 133, conv. in l. 11 novembre 2014, n. 164, per consentire la continuità dei cantieri in corso o il perfezionamento degli atti finalizzati all'avvio dei lavori, incrementò il fondo 'sblocca cantieri', ex art. 18, c. 1, del d.l. n. 69/2013: 26 milioni, per il 2014; 231, per il 2015; 159, per il 2016; 1.073, per il 2017; 2.066, per il 2018; 148, per il 2019 e 2020. Il fondo fu incrementato di 39 milioni mediante utilizzo delle disponibilità, iscritte in conto residui, derivanti dalle revoche indicate nella norma. Il completamento della linea faceva parte degli interventi da finanziare, ex c. 2, con decreti da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto. Le risorse, come riportato nella relazione tecnica del disegno di legge di conversione, nella tabella stima indicativa dei fabbisogni per ciascuna opera, ammontavano a 90 milioni.

L'opera non fu riportata nel dodicesimo allegato infrastrutture al Def 2014 (aggiornamento di settembre 2014). Con d. interm. n. 498/2014 furono assegnati 90 milioni, a condizione che il comune trasmettesse per l'istruttoria alla Struttura tecnica di missione il progetto definitivo aggiornato. I termini per l'appaltabilità e la cantierabilità dell'opera furono prorogati al 28 febbraio 2015 e al 31 agosto 2015 dal c. 2 dell'art. 8 del d.l. n. 192/2014. Dalla rilevazione di Anac sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati del rup al 31 dicembre 2014, risultava un avanzamento dei lavori del 97,88 per cento. L'opera fu riportata nell'allegato infrastrutture al Def 2015 (aprile e novembre 2015), allegato 3, opere prioritarie del Pis.



**Allegato n. 9**

**Iter di finanziamento della tratta Centro direzionale-Capodichino**



Il Cipe, con delib. n. 70/2000, approvò l'intervento della tratta Centro direzionale-Capodichino, del costo di 107,8 milioni. Il progetto definitivo, elaborato dalla Ferrovia Alifana e presentato dal comune, prevedeva una tratta in raddoppio a unica canna tra le stazioni Capodichino (esclusa) e Poggioreale (inclusa) e l'attrezzaggio dell'intera tratta con *standard* di tipo ferroviario.

Il Cipe, con delib. n. 15/2001, confermò il finanziamento. L'opera fu inclusa nella delib. Cipe n. 121. L'intesa generale quadro tra Governo e regione del 18 dicembre 2001 individuò, tra le opere di preminente interesse nazionale, il Sistema di metropolitana regionale, nell'ambito del quale figuravano opere già in corso di realizzazione e nuove opere riguardanti i sistemi di trasporto urbano a guida vincolata.

Il Cipe, con delib. n. 99/2002, rideterminò il contributo assegnato in termini di limiti d'impegno in 5,3 milioni, a seguito delle variazioni del saggio di interesse. Nel primo accordo attuativo dell'intesa, sottoscritto il 31 ottobre 2002 tra ministero e regione, fu ribadito il completamento della linea. La Commissione interministeriale valutò positivamente la rivisitazione del progetto richiesta dal comune, in relazione a una nuova stazione in zona Cimitero e all'unificazione, a Poggioreale, delle stazioni della Circumvesuviana e dell'Alifana. Nel 2004, le Soprintendenze espressero parere favorevole. La Gesac, ente gestore dell'aeroporto, diede il nulla osta alla realizzazione, in attesa del progetto definitivo, ai fini delle ulteriori verifiche. Il comune approvò, in linea tecnica ed economica, il progetto preliminare dell'estensione della linea alla tratta Centro direzionale-Capodichino. Il progetto, del costo di 366 milioni, sostituì integralmente i progetti definitivi approvati in precedenza.

Il ministero, la regione, il comune e la società Alifana, il 27 luglio 2004, sottoscrissero una convenzione per la realizzazione dell'opera, affidandone la progettazione e la costruzione al comune, nell'ambito della concessione vigente, e si impegnarono ad assicurarne la copertura finanziaria, prevedendo il finanziamento prioritario di un primo stralcio funzionale per 270 milioni. Il comune inviò il progetto preliminare al ministero, specificando di aver provveduto agli adempimenti in tema di pubblicità previsti, estendendo la concessione.

Il Cipe, con delib. n. 112/2004, rideterminò il contributo in 4,8 milioni, sulla base del nuovo importo annuale della rata di mutuo autorizzata dal ministero. Il Cipe, il 27 maggio 2005, prese atto che la gestione dell'infrastruttura sarebbe stata demandata dalla regione

alla società Metrocampania Nord-Est. La Cassa depositi e prestiti rilevò che i previsti flussi di entrate non erano sufficienti alla copertura dei costi d'esercizio e che fosse indispensabile la concessione di un finanziamento. Il ministero suggerì di rinviare la realizzazione delle stazioni di S. Maria del Pianto e di Tribunali e di approfondire, a livello di progetto definitivo, un primo stralcio funzionale che non prevedesse tali stazioni. L'Utfp valutò indispensabile il contributo pubblico di 119,7 milioni. Il comune approvò l'integrazione al progetto preliminare di estensione della linea nel tratto considerato e il nuovo quadro economico.

Il Cipe, con delib. n. 90/2005, approvò, con prescrizioni, il progetto preliminare. La copertura finanziaria di 119,7 milioni si sarebbe stabilita in sede di approvazione del progetto definitivo. Il Cipe, con delib. n. 75/2006, dispose l'accantonamento, in termini di volume di investimenti, per il 'nodo di Napoli', comprendente il prolungamento della linea verso Capodichino, di 100 milioni quali risorse a carico della l. n. 266/2005, ma rimandò l'assegnazione all'atto dell'approvazione del progetto definitivo.

L'opera fu inclusa nella delib. Cipe n. 130/2006 di rivisitazione del Pis. L'intervento non fu compreso nel rapporto Infrastrutture prioritarie del ministero. Nell'accordo del 28 febbraio 2007, sottoscritto tra ministero e regione, fu proposto il finanziamento della linea a carico dei programmi regionali 2007-2013 per l'utilizzo dei fondi Fas e Fesr, nonché attraverso iniziative di *project financing*. Il d.l. 112/2008, all'art. 6-*quinquies*, istituì, dal 2009, un fondo per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, alimentato con gli stanziamenti nazionali assegnati per l'attuazione del Qsn 2007-2013.

Nel primo atto integrativo all'intesa generale quadro, sottoscritto il 1° agosto 2008, tra le opere da finanziare fu inclusa la tratta Garibaldi-Centro direzionale-Capodichino per 850 milioni. Il 20 ottobre 2008 fu sottoscritto tra comune e regione un protocollo d'intesa con cui si concordarono alcune scelte progettuali migliorative rispetto al progetto preliminare. Il Cipe, con delib. 18 dicembre 2008, n. 112, dispose l'assegnazione di 7.356 milioni a favore del fondo infrastrutture per interventi di competenza del ministero.

La delib. Cipe n. 3/2009 assegnò al fondo infrastrutture 5.000 milioni per interventi di competenza del ministero. Il comune approvò il progetto definitivo, recependo le prescrizioni e gli accordi sottoscritti con la regione.

L'opera fu inclusa nella delib. Cipe n. 10 di ricognizione sullo stato di attuazione del Pis.

Il 7 aprile 2009 fu sottoscritto dal ministero e dalla regione il primo documento attuativo del primo atto integrativo dell'intesa generale quadro del 2001, con il quale furono individuati gli interventi immediatamente cantierabili o corredati di un iter tecnico-amministrativo avanzato. Il 16 aprile 2009 si aprì la conferenza dei servizi che si concluse il 4 giugno.

Il Cipe, sulla base delle risorse assegnate con le delib. n. 112/2008 e n. 3/2009, con delib. n. 51 del 26 giugno approvò il quadro delle disponibilità del fondo infrastrutture. Successivamente, con delib. n. 52 del 15 luglio 2009, furono approvate alcune variazioni, con il quadro aggiornato degli interventi finanziati dal fondo infrastrutture, tra i quali figurava la 'rete metropolitana regionale campana' con un importo di 400 milioni. Il comune, l'8 settembre 2009, trasmise al ministero il progetto di un primo stralcio esecutivo del progetto generale, per un costo complessivo di 296,8 milioni. La regione approvò, nell'ambito dell'ottavo piano attuativo del sistema regionale dei trasporti, uno stanziamento di 80 milioni. Il 19 ottobre 2009, la regione, a seguito di un protocollo d'intesa, assegnò al comune 228 milioni, suddivisi in quattro finanziamenti, per completare e potenziare la rete metropolitana. Il primo finanziamento, di circa 80 milioni, avrebbe permesso di realizzare il prolungamento della linea 1 da Piscinola a Capodichino, prima tratta funzionale fino a Garibaldi per chiudere l'anello fino a piazza Dante. Il costo dell'opera risultò di 296,8 milioni, coperti anche con i 216,8 della legge sulle metropolitane e della legge obiettivo. Entro il 2012, la parte bassa della linea, da Piscinola a Garibaldi, sarebbe arrivata al Centro direzionale e, entro il 2013, sarebbe stata collegata la stazione interna all'aeroporto con la ferrovia regionale di Metrocampania Nord-Est. Il Cipe, con delib. n. 83 del 6 novembre 2009, prese atto della proposta del ministero di alcuni adeguamenti al piano allegato alla delib. n. 10/2009, come modificato il 26 giugno e il 15 luglio 2009. In particolare, il ministero suggerì di ridurre l'ammontare di risorse, a valere sul fondo infrastrutture, da destinare nel triennio ad alcuni interventi nel Mezzogiorno. Per l'opera 'rete metropolitana regionale campana', fu riproposto un importo di 400 milioni. La regione, il 25 febbraio 2010, con delib. n. 150, approvò il nono piano attuativo del Programma generale degli interventi infrastrutturali. Tra quelli del Sistema della metropolitana regionale e sviluppo del trasporto pubblico locale fu compresa la tratta, prima fase, con un costo di 296,9 milioni, di cui 152,2 a carico dei fondi Pon 2007-2013, Pnm 2007-2013 e legge obiettivo. La regione, con delib. n. 358 del 23 marzo 2010, approvò la

rimodulazione della programmazione delle risorse del fondo infrastrutture relative alla rete metropolitana regionale. Per la tratta Centro direzionale-Capodichino, prima fase, fu disposto un importo di 152,2 milioni. La regione, il 25 marzo 2010, con delib. n. 458, approvò il decimo piano attuativo del Programma generale degli interventi infrastrutturali. Tra gli interventi fu compresa la tratta, prima fase, con un costo di 296,9 milioni, di cui 152,2 a carico del fondo infrastrutture.

Il 13 maggio 2010 il Cipe, con delib. n. 29, prese atto delle assegnazioni complessive effettuate sul fondo infrastrutture (5.096,85 milioni) e quantificò la dotazione residua in 1.424,2 milioni. Tra gli interventi finanziati, non figura la tratta. Il Cipe, nella stessa seduta, prese atto della informativa del ministero sulla linea 1.

Nell'allegato infrastrutture alla Dfp 2011-2013, la tratta è riportata nelle tabelle: 1, Pis, aggiornamento 2010; 2, Pis, opere da avviare entro il 2013; 5, stato attuativo dei progetti approvati dal Cipe 2002-2010. Il 4 novembre 2010 la Conferenza unificata sancì l'accordo sull'allegato infrastrutture. Nell'allegato infrastrutture al Def 2011, la tratta fu riportata nelle tabelle: 1, Pis, aggiornamento aprile 2011; 2, Pis, opere da avviare entro il 2013; 5, stato attuativo dei progetti approvati dal Cipe 2002-2011 (marzo). Dalla rilevazione dell'Avcp sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati comunicati dal rup al 31 maggio 2011, risultò completata la progettazione definitiva a cura di Metropolitana di Napoli. Il Cipe, con delib. n. 62 del 3 agosto 2011, individuò gli interventi strategici prioritari per l'attuazione del piano nazionale per il Sud e assegnò 300 milioni alla tratta, primo lotto. La regione, con delib. n. 601 del 29 ottobre 2011, approvò lo schema di nuova intesa generale quadro con il Governo, con l'impegno di inserire nella programmazione, sulle diverse fonti finanziarie disponibili, gli interventi previsti nell'allegato 'tabelle' all'intesa, secondo l'ordine di priorità definito.

Nell'allegato infrastrutture al Def 2011, l'opera fu riportata nelle stesse tabelle di aprile. Fu, inoltre, inserita nella tabella F, piano nazionale per il Sud: le opere di legge obiettivo confluite nella delib. Cipe n. 62/2011. Dalla rilevazione dell'Avcp sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati comunicati dal rup al 31 dicembre 2011, rispetto al monitoraggio precedente non risultavano variazioni. L'opera fu riportata nell'allegato infrastrutture-rapporto intermedio di aprile 2012: allegato 5, quadro riepilogativo degli interventi del Pis e nel decimo allegato infrastrutture al Def 2012 (aggiornamento di settembre 2012): tabella 0, Pis; tabella 2, opere in fase di progettazione del Pis. Dalla

rilevazione dell'Avcp sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati comunicati dal rup al 30 settembre 2012, non risultavano variazioni rispetto al precedente monitoraggio. Il 6 dicembre 2012 la Conferenza unificata sancì l'intesa sul Pis allegato alla nota di aggiornamento del Def 2012, decimo allegato infrastrutture. Il Cipe, con delib. n. 136 del 21 dicembre 2012, diede parere favorevole sull'allegato infrastrutture al Def 2012. Il comune, con delib. 21 novembre 2012, n. 840, approvò il nuovo progetto definitivo 'Rev. 2012'. Il costo dell'opera fu aggiornato in 820.167.341 euro.

Il 29 novembre 2012 il comune trasmise al ministero il progetto definitivo e il 20 dicembre 2012 lo inviò a tutte le amministrazioni coinvolte, pubblicando l'avviso di avvio delle procedure di dichiarazione di pubblica utilità. Il 16 gennaio 2013 venne convocata la conferenza di servizi relativa al progetto definitivo 'Rev. 2012' della tratta. La conferenza si concluse il 18 febbraio 2013. La Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Campania espresse parere favorevole, con prescrizioni. Il 15 febbraio 2013 fu sottoscritto un protocollo di intesa, tra il comune, Metropolitana di Napoli e la Gesac per risolvere le problematiche della stazione Capodichino. Il 18 febbraio la Gesac formulò parere positivo, con prescrizioni. Il Cipe, l'8 marzo 2013, prese atto dell'informativa trasmessa dal ministero sullo stato del progetto relativo alla tratta che comprendeva quattro nuove stazioni e 3,5 km di gallerie. Il 12 marzo 2013 il comune pubblicò l'avviso al fine della procedura di valutazione di impatto ambientale.

L'opera fu riportata nell'undicesimo allegato infrastrutture al Def 2013, tabella 2, opere in progettazione del deliberato Cipe. L'art. 18, c. 1, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, per consentire la continuità dei cantieri in corso o il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori, istituì un fondo con una dotazione di 2.069 milioni. Il c. 3 stabilì che, con delibere Cipe, da adottarsi entro quarantacinque giorni dalla conversione del decreto, potesse essere finanziata, sul fondo di cui al c. 1, nei limiti delle risorse disponibili, la linea 1. Il Comitato tecnico permanente per la sicurezza dei sistemi di trasporto a impianti fissi, con voto 26 luglio 2013, espresse parere favorevole in linea tecnico-economica sul progetto, con osservazioni e prescrizioni.

Il Cipe, con delib. n. 61 dell'8 agosto 2013, approvò, ex art. 18, c. 3, del d.l. n. 69/2013, l'assegnazione in via programmatica di 113,1 milioni, sulle risorse di cui al c. 1, alla tratta 'primo stralcio funzionale, completamento'. L'assegnazione definitiva fu subordinata: alla stipula, entro il 10 settembre 2013, di un accordo di programma quadro tra lo Stato, la

regione e il comune, che formalizzasse le disponibilità derivanti da altre fonti di finanziamento a copertura del costo del progetto; all'approvazione del Cipe, entro il 31 dicembre 2013, del progetto definitivo, corredato di una versione aggiornata del piano economico-finanziario analitico che tenesse conto del finanziamento assegnato in via programmatica.

Il 7 settembre 2013 fu sottoscritto, in attuazione della delib. Cipe n. 62/2011, l'accordo di programma quadro che assegnò 300 milioni di risorse del piano nazionale per il Sud, nel rispetto del termine del 10 settembre 2013 stabilito dal Cipe l'8 agosto 2013, pena la revoca del finanziamento di 113,1 milioni assegnato. L'accordo stabilì che, in sede di progettazione esecutiva, il comune prevedesse tutte le soluzioni tecniche atte a ridurre i costi delle finiture di stazione e assicurasse anche la realizzazione della prosecuzione fino a Di Vittorio. Il ministero, il 9 settembre 2013, comunicò al Cipe la sigla dello schema di accordo di programma quadro, precisando che si intendeva superata la prescrizione di revoca prevista al punto 3 della delib. Cipe n. 61/2013. La regione, il 13 settembre 2013, approvò l'aggiornamento dello schema dell'intesa generale quadro. L'intervento, con un costo di 635,58 milioni, di cui 596,15 disponibili e 42,48 programmati sulle risorse del ministero ex l. n. 98/2013, fu inserito nelle tabelle: 1.3, interventi del decimo allegato infrastrutture al Def 2012. Aggiornamento; 1.5, interventi prioritari componente storica: dettaglio delle esigenze finanziarie con relativo quadro fonte impieghi.

L'opera fu riportata nell'undicesimo allegato infrastrutture al Def 2013 (aggiornamento di settembre 2013), tabelle: 0, Pis. Avanzamento complessivo, tronco Capodichino-Centro direzionale (1.031 milioni) e tratta Centro direzionale-Capodichino-Di Vittorio primo stralcio (635,58 milioni); 1B, perimetro interventi deliberati dal Cipe (2002-2013), opere in istruttoria, tronco Capodichino-Centro direzionale (1.031 milioni). Dalla rilevazione dell'Avcp sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati comunicati dal rup al 31 ottobre 2013, non risultavano variazioni rispetto al precedente monitoraggio. La regione, il 18 novembre 2013, espresse parere favorevole, con prescrizioni, sul progetto definitivo e prese atto del parere favorevole, con prescrizioni, della Commissione regionale Via-Vas. Il comune, il 19 novembre 2013, trasmise al ministero il piano economico-finanziario e le schede ex delib. n. 63/2003, tenendo conto del ridimensionamento del progetto a seguito delle rivisitazioni. Il nuovo quadro economico prevede un costo di 652,410 milioni, di cui 593,1 per la realizzazione delle opere e gli ulteriori oneri del progetto e 59,310

per Iva. Il 10 dicembre 2013 fu sottoscritto l'accordo 'tronco di Vittorio-Capodichino-Centro direzionale, primo lotto' tra ministero, regione e Ministero per la coesione territoriale. Il Cipe, con delib. n. 88 del 13 dicembre 2013, approvò, con prescrizioni, il progetto della tratta e assegnò il contributo di 113,1 milioni sul fondo di cui all'art. 18, c. 1, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, già assegnati in via programmatica con delib. Cipe n. 61/2013.

Il c. 9 dell'art. 13 del d.l. 145/2013 autorizzò il comune a contrarre mutui per il perfezionamento dei finanziamenti di propria competenza. L'autorizzazione fu in deroga alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale stabilita dagli artt. 243-*bis* e 243-*ter* del d.lgs. 8 agosto 2000, n. 267, per i comuni e le province per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto.

Gli interventi furono riportati nel dodicesimo allegato infrastrutture al Def 2014, tabelle: III.1-2, corridoio Helsinki-La Valletta (tratta Centro direzionale-Capodichino, 584 milioni); A.1-1, tabella 0, avanzamento Pis (tratta Centro direzionale-Capodichino-Di Vittorio, primo stralcio, 635,58 milioni, e tronco Capodichino-Centro direzionale, 1.031 milioni). Il 16 aprile la Conferenza unificata sancì l'intesa sul Pis allegato alla nota di aggiornamento del Def 2013, undicesimo allegato infrastrutture. La Conferenza, il 17 giugno 2014, trasmise alle regioni il documento 'Macroregioni e opere strategiche, giugno 2014' elaborato dal ministero, contenente l'elenco delle opere strategiche suddivise per macroregioni, per l'esame tecnico finalizzato alla redazione del dodicesimo allegato infrastrutture. Il 30 giugno 2014 la Struttura tecnica di missione, per la redazione del documento base del dodicesimo allegato infrastrutture, richiese a ciascuna regione di deliberare l'elenco delle infrastrutture strategiche con l'indicazione di priorità. Il Cipe, con delib. n. 26 del 1° agosto 2014, espresse parere favorevole sull'allegato infrastrutture alla nota di aggiornamento al Def 2013. Nell'allegato 1, tabella 0, Pis, sono presenti gli interventi 'tratta Centro direzionale-Capodichino-Di Vittorio, primo stralcio, 635,58 milioni' e 'tronco Capodichino-Centro direzionale, 1.031 milioni'. Il primo fu inserito anche tra gli interventi dell'allegato 3 'nuovi interventi'. Gli interventi furono riportati nel dodicesimo allegato infrastrutture al Def 2014 (aggiornamento di settembre 2014): tabella delle revoche e delle riassegnazioni di legge obiettivo; tabella 0, stato dell'arte e degli avanzamenti del Pis; tabella 0.1, le opere in progettazione. Dalla rilevazione di Anac sullo stato di attuazione delle opere comprese nel Pis, su dati comunicati dal rup al 31 dicembre 2014, risultano avviati i lavori il 1° agosto 2014 e la loro ultimazione attesa per dicembre 2018. L'opera fu riportata nell'allegato

infrastrutture al Def 2015 (aprile e novembre 2015), allegato 3, opere prioritarie del Pis; in particolare, insieme alla tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale, inclusa nell'opera 'Napoli: linea 1' del costo di 2.410 milioni, di cui 2.191 disponibili.

**Allegato 10**  
**Prestiti a tasso fisso e flessibile del Comune di Napoli**  
**e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**



**Prestiti a tasso fisso e flessibile del Comune di Napoli e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**

**All. n. 10**

(euro)

ente	riferimento	anno	inizio dell'ammortamento	fine dell'ammortamento	valore nominale (A)	importo erogato (B)	importo da erogare (A-B)	debito residuo	tasso vigente	ultima rinegoziazione o riduzione di tasso	quote capitale corrisposte al 31/12/2016 (C)	quote interesse corrisposte al 31/12/2016 (D)	rate corrisposte al 31/12/2016 (C+D)
Cdp	attività creditizia della Cdp	1980	1981	2044	25.822.845	25.822.845	-	12.846.291	5,21%	rinegoziazione comuni 1° sem. 2015	12.976.554	56.253.509	69.230.063
Cdp	metropolitane	1987	1988	2007	19.108.905	19.108.905	-	-	7%	riduzione tasso al 7%	19.108.905	20.782.791	39.891.696
Cdp	metropolitane	1987	1988	2007	18.075.991	18.075.991	-	-	7%	riduzione tasso al 7%	18.075.991	19.659.397	37.735.389
Cdp	attività creditizia della Cdp	1987	1988	2007	33.569.698	33.569.698	-	-	7%	riduzione tasso al 7%	33.569.698	36.510.309	70.080.007
Cdp	trasporti rapidi di massa	1997	1988	2035	161.909.238	161.909.238	-	122.464.158	6,54%	rinegoziazione carico Stato 2005	44.864.149	191.310.369	236.174.518
Mef	trasporti rapidi di massa	2003	2004	2031	124.507.946	124.507.946	-	85.458.740	4,59%	nessuna	39.049.206	64.228.895	103.278.101
Mef	trasporti rapidi di massa	2003	2004	2033	41.791.176	41.791.176	-	30.213.412	4,59%	nessuna	11.577.764	21.952.607	33.530.371
Mef	trasporti rapidi di massa	2003	2004	2033	14.460.793	14.460.793	-	10.454.597	4,59%	nessuna	4.006.196	7.596.152	11.602.348
Mef	trasporti rapidi di massa	2003	2004	2033	23.860.536	-	23.860.536	10.692.529	4,24%	nessuna	13.168.007	9.990.202	23.158.209
Mef	opere strategiche legge obiettivo	2003	2004	2018	122.956.296	122.956.296	-	21.499.217	4,50%	nessuna	101.457.079	46.235.921	147.693.000
Cdp	miglioramento della mobilità nelle aree urbane	2004	2005	2035	3.884.162	3.884.162	-	2.752.781	3,99%	rinegoziazione Stato 2005	1.197.423	1.555.944	2.753.367
Cdp	miglioramento della mobilità nelle aree urbane	2004	2006	2014	763.950	763.950	-	-	3,55%	nessuna	763.950	150.298	914.248
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2005	2006	2040	32.000.000	32.000.000	-	19.176.445	3,57%	rinegoziazione comuni 2° sem. 2015	12.823.555	10.438.622	23.262.177
Cdp	trasporti rapidi di massa	2005	2006	2020	22.651.000	-	22.651.000	7.258.621	3,57%	nessuna	15.392.379	6.205.297	21.597.676
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2006	2007	2044	35.200.000	35.200.000	-	24.721.285	4,18%	rinegoziazione comuni 1° sem. 2015	10.478.715	12.853.049	23.331.764
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2006	2007	2040	3.450.000	3.450.000	-	2.256.140	3,78%	rinegoziazione comuni 2° sem. 2015	1.193.860	1.162.992	2.356.852
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2007	2008	2044	24.750.000	24.750.000	-	21.397.673	4,73%	rinegoziazione comuni 1° sem. 2015	3.352.327	10.026.981	13.379.308

Segue all. n. 10

ente	riferimento	anno	inizio dell'ammortamento	fine dell'ammortamento	valore nominale (A)	importo erogato (B)	importo da erogare (A-B)	debito residuo	tasso vigente	ultima rinegoziazione o riduzione di tasso	quote capitale corrisposte al 31/12/2016 (C)	quote interesse corrisposte al 31/12/2016 (D)	rate corrisposte al 31/12/2016 (C+D)
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2007	2008	2044	6.500.000	6.500.000	-	5.632.035	4,81%	rinegoziazione comuni 1° sem. 2015	867.965	2.688.914	3.556.879
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2007	2008	2044	24.000.000	24.000.000	-	20.799.776	4,82%	rinegoziazione comuni 1° sem. 2015	3.200.224	9.948.905	13.149.129
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2008	2009	2040	6.500.000	6.500.000	-	5.563.001	4,26%	rinegoziazione comuni 2° sem. 2015	936.999	2.082.945	3.019.945
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2009	2010	2040	5.500.000	5.499.752	248	4.313.156	4,02%	rinegoziazione comuni 2° sem. 2015	1.186.844	1.470.048	2.656.893
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2009	2010	2040	997.248	997.248	-	782.052	4,02%	rinegoziazione comuni 2° sem. 2015	215.196	266.546	481.742
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2010	2011	2044	10.000.000	9.726.939	273.061	8.606.814	4,43%	rinegoziazione comuni 1° sem. 2015	1.393.186	2.510.432	3.903.617
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2010	2011	2044	15.000.000	15.000.000	-	12.910.222	4,43%	rinegoziazione comuni 1° sem. 2015	2.089.778	3.765.648	5.855.426
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2014	2020	2043	180.000.000 <sup>111</sup>	-	180.000.000	-	spread: 2,046%	nessuna	-	-	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Cdp.

<sup>111</sup> Finanziamento in preammortamento senza erogazioni.

## **Allegato 11**

### **Prestiti a tasso fisso del Comune di Napoli estinti anticipatamente**



**Prestiti a tasso fisso del Comune di Napoli estinti anticipatamente**

**All. n. 11**  
**(euro)**

ente	riferimento	anno	inizio dell'ammortamento	fine dell'ammortamento	valore nominale (A)	importo erogato (B)	importo da erogare (A-B)	debito residuo	tasso vigente	ultima rinegoziazione o riduzione di tasso	quote capitale corrisposte al 31/12/2016 (C)	quote interesse corrisposte al 31/12/2016 (D)	rate corrisposte al 31/12/2016 (C+D)
Mef	prestito ordinario gestione separata	1985	1986	1998	5.295.233	5.295.233	-	-	10%	riduzione tasso dello 0,5%	2.538.874	6.228.004	8.766.878
Mef	metropolitane	1985	1986	1998	8.309.792	8.309.792	-	-	10%	riduzione tasso dello 0,5%	3.984.246	9.773.587	13.757.833
Mef	metropolitane	1985	1986	1998	8.309.792	8.309.792	-	-	10%	riduzione tasso dello 0,5%	3.984.246	9.773.587	13.757.833
Mef	metropolitane	1987	1988	1998	8.309.792	8.309.792	-	-	7%	riduzione tasso al 7%	4.844.324	8.336.248	13.180.572
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2000	2004	2004	7.746.853	7.746.853	-	-	5,75%	nessuna	806.763	1.492.099	2.298.862
Cdp	prestito ordinario gestione separata	2000	2001	2004	7.230.397	7.230.397	-	-	5,75%	nessuna	752.979	1.392.626	2.145.605
Mef	prestito ordinario gestione separata	2002	2003	2004	61.434	-	61.434	-	5,10%	nessuna	2.774	4.630	7.404
Mef	attività creditizia della Cdp	2002	2003	2004	10.845.545	9.695.678	1.149.867	-	5,30%	nessuna	479.352	849.739	1.329.092
Mef	prestito ordinario gestione separata	2003	2004	2004	10.100.98	1.148.939	8.952.043	-	4,75%	nessuna	154.062	239.898	393.961
Mef	prestito ordinario gestione separata	2003	2004	2004	2.286.928	-	2.286.928	-	4,75%	nessuna	34.881	54.315	89.195

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Cdp.



**Allegato 12**  
**Interessi pagati su somme non erogate**



**Interessi pagati su somme non erogate****All. n. 12**  
(euro)

intervento	titolarità	importo concesso	interventi contrattuali fino al 31.12.2017	interessi contrattuali su somme non erogate	somme riconosciute al pagatore su importo non erogato	interessi netti pagati su somme non erogate
tratta Vanvitelli-Dante, deposito officina di Secondigliano	Cdp	161.909.237	199.264.880	30.820.496	8.384.965	22.435.530
sistemazione esterna e riqualifica urbana delle aree in piazza Dante e via S. Rosa	Cdp	5.884.161	1.664.800	683.665	648.098	43.567
realizzazione della stazione di interscambio di Cilea	Cdp	22.651.000	6.449.218	6.449.218	4.371.833	2.077.385
tratta Dante-Garibaldi, pozzo di attacco Brin	Mef	124.507.945	68.105.300	19.317.845	6.248.421	9.059.423
tratta Dante-Garibaldi, pozzo di attacco Brin	Mef	41.791.175	23.325.719	9.438.612	4.252.222	9.185.890
tratta Dante Garibaldi, pozzo di attacco Brin	Mef	14.460.793	8.071.282	3.063.255	1.364.615	1.699.140
nodo di interscambio Cilea con ferrovia Circumflegrea	Mef	23.860.536	10.429.488	10.429.488	4.222.107	5.657.380
collegamento tratta Dante-Cento direzionale	Mef	222.956.296	47.086.458	3.240.950	1.478.701	1.752.258
<b>totale</b>		<b>618.021.143</b>	<b>364.397.145</b>	<b>83.443.529</b>	<b>30.970.962</b>	<b>51.910.573</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Cdp.

