



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 31 del 20 gennaio 2016

Oggetto: Fascicolo 2525/2013 - Accordo bonario Anas S.p.A./... *omissis...* ex art. 240 D.Lgs. n. 163/2006 - Appalto lavori di adeguamento a tre corsie del GRA _ Lotto 3°, 3° stralcio tratto km. 11,250 - km. 12,650.

Stazione appaltante: Anas S.p.A. – Compartimento della viabilità per il Lazio.

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

nell'adunanza del 20 gennaio 2016

Visto l'art. 19, comma 2, del decreto legge 24.6.2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11.8.2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12.4.2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

Considerato in fatto

Con nota acquisita al prot. dell'Autorità n. 85750 del 16.9.2013 l'Anas S.p.A., Compartimento della Viabilità per il Lazio, ha trasmesso copia del verbale di accordo bonario, sottoscritto dalle parti in data 6.8.2013, relativo all'intervento di completamento del Lotto 3° - 3° stralcio dell'autostrada del Grande Raccordo Anulare (Quadrante nord ovest), compreso tra il km 11+250 e il km 12.650.

Trattasi di un accordo bonario con l'ATI ... *omissis...*, ai sensi dell'art. 240 del D.lgs. n. 163/2006, nell'ambito dell'appalto dei lavori in oggetto, per la liquidazione della somma di € 6.609.436,49, di cui € 5.593.409,85 in conto capitale, € 290.977,22 per rivalutazione monetaria, € 305.513,96 per interessi legali, € 419.733,45 per interessi moratori, oltre IVA, a saldo completo e definitivo delle riserve espresse dalla stessa ATI e iscritte dal SAL n. 1 al n. 8, relativi a lavori svolti a tutto il 31.5.2010.

Con nota prot. 121252 del 5.12.2013, l'Ufficio istruttore ha comunicato alla stazione appaltante l'avvio di un'istruttoria, ai fini di verificare le motivazioni del contenzioso segnalato nonché le procedure attuate per la sua risoluzione, chiedendo di fornire documentazione al riguardo..

La stazione appaltante ha fornito la documentazione richiesta con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 0129137 in data 23.12.2013.

In particolare, fra i documenti prodotti figurano:



Autorità Nazionale Anticorruzione

- il testo delle riserve, dalla n. 1 alla numero 17, presentate a tutto il SAL n. 8 dall'appaltatore, per una somma complessiva di € 24.472.382,21;
- la relazione riservata in data 29.7.2011 del Direttore dei Lavori sulle riserve presentate dall'Appaltatore, che conclude: “*è del parere che è riconoscibile all'impresa la complessiva somma di € 1.894.323,93, a tacitazione definitiva di ogni sua pretesa per le riserve dalla n. 1 alla n. 17 come proposte sui documenti contabili al SAL n. 8*”;
- la relazione riservata della Commissione di collaudo, in data 16.2.2012, con la quale, sulla base delle riserve avanzate dall'ATI e del parere come sopra espresso dal Direttore dei lavori, conclude proponendo un importo complessivo pari ad € 6.074.914,89;
- la proposta di accordo bonario in data 31.10.2012, della Commissione istituita ai sensi dell'art. 240 del D.lgs. n. 163/2006, con la quale, tenuto conto dei pareri già espressi dagli organi suindicati, si propone di determinare la somma complessiva riconoscibile all'ATI in €3.393.157,61;
- la relazione integrativa alla proposta motivata di accordo bonario, in data 31.1.2013, della stessa Commissione istituita ai sensi dell'art. 240 del D.lgs. n. 163/2006, che arriva alla seguente conclusione: “*tenendo conto delle valutazioni già espresse con la proposta datata 31/10/2012 e delle rettifiche riguardanti le sole riserve n° 1, 3 e 6 si riporta di seguito il quadro riassuntivo ...*”, dove figura l'importo complessivo proposto pari ad € 3.601.507,96;
- la relazione conclusiva, a seguito del verbale integrativo della riunione svoltasi in data 13.3.2013 tra appaltatore, R.P. e D.L., che ridetermina l'importo complessivo da riconoscere all'ATI pari ad € 5.593.409,85.

Dai documenti trasmessi si evince che il progetto dei lavori in argomento è stato approvato con provvedimento in data 11.12.2007 (disposizione n. CDG 149592-P) e prevedeva una spesa complessiva di € 42.558.123,60, di cui 34.797.064,00, per lavori a base d'appalto, comprensivi di € 2.153.421,71, per oneri di sicurezza, €2.210.000,00 per somme a disposizione dell'amministrazione, € 5.551.059,60, per oneri di investimento.

A seguito dell'esperimento della gara, i lavori sono stati aggiudicati all'ATI ... *omissis* ..., per l'importo di € 27.609.788,83, comprensivi di € 2.153.418,71 per oneri di sicurezza, al netto del ribasso d'asta del 22,01738%.

I lavori sono stati consegnati all'ATI aggiudicataria in data 27.11.2008. Il tempo contrattuale per dare finiti i lavori è stato previsto in gg. 400, con ultimazione degli stessi alla data del 31.12.2009.

In corso d'opera, sono state redatte e approvate due varianti progettuali.

Da quanto indicato dal D.L., la perizia ha avuto origine da proposta dell'ATI, con nota dell'11.3.2009, che ha contemplato principalmente la variazione della tipologia originaria prevista per l'esecuzione della galleria artificiale da sez.18 a sez. 48; la perizia di variante tecnica e suppletiva n. 34628 è stata redatta in data 16.11.2009 e ha interessato n. 28 voci contrattuali (*gruppi*); le principali modifiche e integrazioni al progetto posto a base d'appalto sono le seguenti:

- modifica, a seguito di proposta dell'ATI, della tipologia esecutiva della galleria artificiale da sez.18 a sez. 48, dall'originaria a doppia camera a camera singola, atta a determinare minori detensionamenti del terreno e minori effetti indotti sul paramento adiacente della galleria naturale in esercizio (carreggiata esterna); tale modifica ha reso necessarie opere provvisionali



Autorità Nazionale Anticorruzione

costituite da pali di grande diametro ad elica continua (“trelicon”); nello stesso tratto si è resa necessaria la realizzazione di una paratia di micropali, preventiva alla fase di scavo, a sostegno del ritrovamenti archeologici emersi nel corso delle indagini effettuate nell’ambito dell’appalto in esecuzione dell’impresa Vianini Lavori;

- adeguamento, sempre a seguito di proposta dell’ATI, del tratto di galleria artificiale da sez. 48 a sez. 60 secondo l’esigenza (perseguita dall’ANAS a seguito della consegna dei lavori) di mantenere, per tutta la durata dei lavori, la separazione dei flussi autostradali del GRA di entrambe le carreggiate; ciò ha comportato, al fine di garantire il flusso veicolare della carreggiata interna a due corsie di marcia in corrispondenza dell’adiacente rampa B dello svincolo “Cassia” (già adeguata a due corsie di marcia nell’ambito dell’appalto ad opera dell’impresa Vianini Lavori) e, quindi, di evitare scavi immediatamente prossimi alla corsia di sorpasso nello stesso tratto, la sostituzione dei pali di fondazione previsti (diametro 1200 mm) con diaframmi di paratia di spessore uguale al diametro dei pali; è emersa, inoltre, al fine di evitare fenomeni di sgrottamento, l’esigenza di preventivi consolidamenti con jet-grouting;
- interventi di consolidamento urgenti e affinamento del sistema di monitoraggio per le vecchie gallerie del GRA al di sotto della Via Cassia, stante il quadro fessurativo rilevatosi per le stesse, aggravatosi successivamente all’evento sismico abruzzese del 6.4.2009, avvertito anche nella capitale, e le successive indagini effettuate, che hanno evidenziato carenze strutturali tali da non assicurare adeguati margini di sicurezza;
- maggiori opere di consolidamento (retroiniezioni in avanzamento) per la galleria naturale Cassia, stante quanto emerso dall’affinamento delle indagini geognostiche e quanto verificato per le adiacenti gallerie esistenti; ciò ha determinato anche l’esigenza di smaltimento di maggiori reflui derivanti dalle suddette opere;
- diverso trattamento delle terre da scavo per effetto dell’entrata in vigore del D.lgs. n. 4 del 16.1.2008, con conseguenti maggiori oneri per lo smaltimento delle stesse;
- completamento di opere del precedente appalto e varie.

La perizia ha comportato un importo complessivo netto dei lavori di € 35.298.581,02, compresi gli oneri di sicurezza, con un incremento contrattuale del 27,85% circa. Il tempo utile contrattuale è stato aumentato di gg. 150.

Successivamente l’ATI, a fine 2009 e inizio 2010, ha segnalato l’esigenza, evidenziata dai propri progettisti, di redigere una nuova perizia per far fronte a fenomeni di dissesto manifestatisi nel corso dell’esecuzione del tratto di galleria artificiale da sez. 18 a 48; tali dissesti, che hanno interessato principalmente un fabbricato privato prossimo ai lavori, sarebbero attribuibili, secondo quanto rappresentato dall’ATI e dai suoi progettisti, alla presenza di una falda superficiale costantemente alimentata, considerata invece “sospesa” nell’originario progetto, nonché ad altri elementi (assenza di fognature pubbliche nel quartiere residenziale prossimo ai lavori).

La perizia ha contemplato:

- interventi di urgenza, finalizzati ad incrementare la resistenza della paratia in pali “trelicon” intirantati, quali solettone inclinato in contrasto in c.a., dreni suborizzontali, puntoni di contrasto in acciaio in testa alla paratia;
- interventi finalizzati alla ripresa delle attività di completamento, quali consolidamenti preliminari in jet-grouting, cordolo di completamento in sommità ai diaframmi di paratia artificiale,



Autorità Nazionale Anticorruzione

solettone in c.a. di ripristino della continuità della copertura della galleria artificiale, puntoni in acciaio al di sotto del solettone di fondazione della galleria;

- interventi finalizzati alla stabilizzazione definitiva, quali drenaggi e consolidamenti strutturali (jet grouting e diaframmi in calcestruzzo).

La seconda perizia di variante tecnica è stata redatta in data 17.2.2010 ed ha rideterminato l'importo netto dei lavori in € 37.277.957,01, compresi oneri di sicurezza, con un ulteriore incremento contrattuale, rispetto all'importo originario, del 7,17%; è stato mantenuto lo stesso termine per l'ultimazione dei lavori (31.5.2010).

Nel contempo, già in occasione del SAL n. 1 (lavori a tutto il 3.6.2009) l'ATI ha fatto presente che ricorrevano i presupposti per l'avvio dell'accordo bonario; ha successivamente nominato il proprio componente della costituenda commissione.

Il Responsabile del Procedimento, con disposizione n. 1/10 in data 19.1.2010 ha nominato il componente della Commissione di elezione ANAS e il segretario della Commissione.

Il terzo componente della Commissione è stato nominato di comune accordo dai componenti di parte, con verbale in data 1.2.2011.

Le riserve oggetto dell'accordo bonario e le valutazioni degli organi chiamati in causa possono essere sinteticamente riportati nel seguente quadro riassuntivo:

Ris. n.	Motivazioni delle riserve	Richiesta Impresa	Parere del D.L.	Parere Comm. Coll.	1^ Valutazione Comm. ex art. 240	Valutazione definitiva Comm. ex art. 240
1	Difformità della viabilità all'atto della consegna rispetto alle previsioni progettuali	981.074,00	51.156,00	283.537,00	371.358,00	708.314,00
2	Presenza di materiali provenienti dagli scavi all'interno della galleria artificiale lato Ovest ed in corrispondenza del futuro imbocco della galleria artificiale lato Est.	291.422,86	49.414,72	26.040,00	286.366,86	286.366,86
3	Anomalo andamento dell'appalto.	11.013621,60	1.546.134,24	4.221.010,38	2.273.142,22	3.275.823,65
4	Rideterminazione tempo contrattuale	gg 191	gg. 20 in parte rinv.	accoglibile	Demandata al RUP	Demandata al RUP
5	Sopravvenuto mutamento del regime giuridico delle "terre e rocce da scavo"	Rinunciata	-	-	-	-
6	Mancata contabilizzazione di smaltimento reflui	652.264,46	Respinta	Respinta	Respinta salvo accert. del R.P.	652.264,46
7	Difformità delle condizioni geomeccaniche del terreno rispetto alle previsioni di progetto nella realizzazione dei diaframmi da sez. 50 a sez. 60	448.989,43	5.007,60	224.494,72	29.564,87	29.564,87



Autorità Nazionale Anticorruzione

8	Maggiori oneri di sicurezza	1.306.227,51	Respinta	Respinta	Respinta	Respinta
9	Sospensione lavori in galleria naturale dal giorno 19/06/2009 al giorno 25/06/2009	175.265,39	Respinta	87.633,00	Respinta	Respinta
10	Rinvenimento opere di fondazione del vecchio viadotto Volusia in corrispond. delle sez. 58-60 durante la realizzazione dei diaframmi in adiacenza la rampa B	53.991,20	50.823,69	53.991,20	47.300,01	47.300,01
11	Lesioni negli edifici di via Volusia	2.820.146,60	Rinvata	Rinvata	Rinvata	Rinvata
12	Presenza di acqua negli scavi da sez. 18 a sez. 48	248.251,15	Respinta	63.879,47	21.294,00	21.294,00
13	Costruzione, demolizione e smaltimento spritz-beton al fronte in avanzamento della galleria naturale	109.777,01	Respinta	Respinta	Respinta	Respinta
14	Oneri di smaltimento del materiale proveniente dallo scavo della galleria, dei diaframmi, dei pali e della demolizione delle strutture in c.a. (discarica D1)	1.208.742,78	Respinta	Respinta	Respinta	Respinta
15	Accelerazione lavori	4.935.367,86	120.000,00	1.043.911,92	502.064,80	502.064,80
16	Esecuzione di perfori in strutture in conglomerato armato per la realizzazione dei micropali dalla sez. 57/58 alla sez. 60	70.417,20	70.417,20	70.417,20	70.417,20	70.417,20
17	Sospensione della lavorazione di esecuzione dei diaframmi per problemi legati alla presenza di un movimento franoso	156.823,26	Rinvata	Rinvata	Rinvata	Rinvata
Sommano		24.472.382,21	1.892.935,45	6.074.914,89	3.601.507,96	5.593.409,85

La somma così determinata di € 5.593.409,85, oltre a € 290.977,22 per rivalutazione monetaria, ad € 305.315,96 per interessi legali e ad € 419.733,45 per interessi moratori, è stata quindi oggetto del verbale di accordo bonario, ai sensi del richiamato art. 240, sottoscritto fra la Stazione appaltante e l'ATI appaltatrice in data 6.8.2013.

L'Ufficio istruttore ha comunicato alla Stazione appaltante le risultanze istruttorie cui è giunto a seguito dei documenti acquisiti, con nota prot. 108592 del 28.8.2015.

L'Anas, in riscontro, ha trasmesso la nota di controdeduzioni acquisita al protocollo al n. 0149000 del 9.11.2015.

In tale documento, viene innanzi tutto presa in considerazione la questione delle varianti al progetto originario. Per quanto attiene alla prima variante, viene fatto rilevare che la sua esigenza è derivata principalmente dalla *imprevista incidentalità nel periodo dal 9.8.2007 al 27.11.2008*. In sintesi, era inizialmente previsto che il traffico nel tratto del GRA a cavallo dello svincolo della Cassia, fosse



Autorità Nazionale Anticorruzione

concentrato per un tratto sulla carreggiata esterna utilizzata a due corsie ridotte per ogni senso di marcia, mediante un salto di carreggiata con variazione in quota. Tale soluzione, nell'esecuzione dei lotti precedenti, ha fatto registrare un sensibile aumento dell'incidentalità, nel tratto di che trattasi, pari al 30%; per ovviare a tale problema, all'atto della consegna dei lavori all'ATI ... *omissis* ... (27.11.2008) è stata decisa la modifica della cantierizzazione, resa possibile dall'ultimazione di precedenti lavori. Infatti “*La disponibilità dell'intera sede esterna, senza la presenza di by-pass, consentiva di effettuare la separazione dei flussi di traffico in corrispondenza della galleria Cassia, utilizzando una sede del vecchio GRA, e, quindi, di attuare condizioni ottimali per la sicurezza del traffico e per la sua fluidità durante il corso di questi ultimi lavori*”.

Viene quindi fatto rilevare che la nuova soluzione ha consentito di ridurre l'incidentalità nel tratto interessato e che non poteva essere prevista all'atto del progetto esecutivo; peraltro, era importante non ritardare i lavori, al fine di non prolungare i gravi disagi alla circolazione.

Le necessità sopra descritte hanno portato alla definizione della prima perizia di variante del 16.11.2009. Al riguardo, viene evidenziato che la perizia è nata esclusivamente su impulso della Stazione appaltante e che l'impresa appaltatrice *non ha richiesto alcun onere aggiuntivo per la redazione di perizie di variante, ritenendo evidentemente che gli elaborati prodotti facessero parte degli oneri contrattuali*. Viene precisato inoltre che, oltre alle esigenze descritte, in corso d'opera se ne sono aggiunte altre, tra cui la necessità di ulteriori verifiche e approfondimenti tecnici, conseguenti al sisma abruzzese dell'aprile 2009, completamento di opere relative all'appalto del lotto precedente, sopravvenuta emanazione di norme interessanti i lavori in corso. Tali ulteriori esigenze sono state ricomprese nella variante in parola, con protrazione dei tempi di approvazione della stessa : la perizia è stata trasmessa all'Anas in data 16.11.2009 ed approvata in data 16.12.2009.

In merito alla seconda perizia di variante, in data 17.2.2010, viene fatto rilevare che si è resa necessaria a seguito della frana verificatasi sul versante prospiciente la galleria Cassia, con conseguente esigenza di urgente esecuzione di opere di sostegno. Al riguardo, viene chiarito che la frana è stata causata da una *falda acquifera sospesa continuamente alimentata anche da apporti antropici*. Tale fenomeno non era stata riscontrato a seguito delle indagini geognostiche che hanno corredata il progetto esecutivo, a causa della concomitanza di un periodo di scarsa piovosità e che, caratteristica della falda, è l'incremento repentino della portata a seguito sia delle piogge, sia di fenomeni di infiltrazioni di canali e condotte fognarie e dell'acquedotto che alimenta gli insediamenti urbani circostanti. Solo a seguito di accertamenti geologici successivi è stata riscontrata la presenza della suddetta falda sospesa.

Viene quindi relazionato in ordine all'accordo bonario nel quale sono state prese in considerazione le varie riserve poste dall'ATI appaltatrice. In particolare, viene dato rilievo alle riserve nn. 1, 2, 3 e 15, descrivendone la natura e i motivi posti a base delle valutazioni in seno all'accordo stesso.

Ritenuto in diritto

Occorre preliminarmente osservare che i lavori sono stati oggetto, nel corso dell'esecuzione, di rilevanti modifiche e incrementi di costo, per effetto di due perizie di variante e dell'accordo bonario di che trattasi.

Il quadro economico complessivo dell'opera, a seguito delle due varianti, ha avuto la seguente evoluzione:



Autorità Nazionale Anticorruzione

	Progetto esecutivo	I perizia di variante	II perizia di variante
Totale lavori netto	25.456.370,12 ¹	32.632.405,71	34.370.228,08
Oneri per la sicurezza	2.153.421,71	2.666.175,31	2.907.728,93
Somme a disposizione	2.210.000,00	943.000,00	618.854,01
Oneri di investimento	5.551.059,68	6.514.328,43	6.762.612,93
IVA	5.624.769,57	7.102.528,00	7.502.762,20
Totali	40.995.621,08	49.858.437,45	52.162.186,15

Tenendo conto anche di quanto determinato con l'accordo bonario, l'importo complessivamente riconosciuto all'appaltatore per l'esecuzione dei lavori, comprensivo degli oneri per la sicurezza, ha avuto la seguente evoluzione:

- importo di aggiudicazione, al netto del ribasso d'asta del 22,01738 % € 27.609.788,83
- importo dei lavori a seguito della I perizia di variante € 35.298.581,02
- importo dei lavori a seguito della II perizia di variante € 37.277.957,01
- importo riconosciuto all'appaltatore a seguito di accordo bonario € 5.593.409,85

L'ATI appaltatrice, quindi, rispetto all'importo netto di aggiudicazione di € 27.609.788,83, ha avuto un incremento contrattuale di complessivi € 15.261.578,03, importo che costituisce un incremento percentuale del 55% circa rispetto allo stesso importo di aggiudicazione.

Certamente, nell'esame delle circostanze rilevate non può trascurarsi il particolare contesto nel quale si colloca l'intervento; questo, infatti, si sviluppa lungo un tratto del Grande Raccordo Anulare di Roma, con la conseguente esigenza prioritaria di assicurare fluidità e sicurezza all'intenso traffico veicolare che quotidianamente percorre tale importante infrastruttura.

A tale esigenza sembrano allinearsi alcune decisioni, assunte nel corso dell'esecuzione, e che emergono in tutta evidenza dalla documentazione fornita, di procedere con continuità all'esecuzione delle opere, anche quelle contemplate nell'ambito di due perizie di varianti, ancor prima dell'approvazione delle perizie stesse.

Tuttavia, questa stessa esigenza avrebbe richiesto l'appalto e l'avvio dei lavori sulla base di un progetto adeguatamente approfondito e già in linea con le esigenze della stazione appaltante.

Si riscontra, infatti, come, a breve termine dalla consegna dei lavori, l'ATI abbia presentato proposte di modifiche che hanno inciso in modo rilevante sulle previsioni progettuali, tanto da determinare una prima variante tecnica e suppletiva con un incremento percentuale dell'importo contrattuale del 27,85% circa.

Orbene, alcune modifiche introdotte non appaiono riconducibili a circostanze connotate da imprevedibilità, quanto piuttosto a carenze nella progettazione, con riferimento ad un insufficiente approfondimento sia degli aspetti strutturali e geologico-geotecnici, sia delle esigenze del traffico veicolare; ci si riferisce, in particolare alla diversa soluzione relativa alla galleria artificiale da sez.18 a sez. 48, dall'originaria a doppia camera a camera singola, atta a determinare minori detensionamenti del terreno e minori effetti indotti sul paramento adiacente della galleria naturale in esercizio (carreggiata esterna); la variante ha anche consentito l'utilizzo di macchine di ridotte dimensioni e tempi di esposizione al traffico ridotti. Questi aspetti, certamente non di dettaglio, avrebbero potuto essere già valutati nella progettazione iniziale.

¹ Al netto del ribasso d'asta del 22,01738%



Autorità Nazionale Anticorruzione

In definitiva, la variante appare riconducibile, almeno per alcune delle modifiche introdotte, alla fattispecie di cui all'art. 132, comma 1, lett. e) del D.lgs. 163/2006, ovvero a errori o omissioni progettuali, sia in termini di carenza di indagini e studi, che di giusta valutazione delle esigenze di sicurezza e fluidità del traffico.

Si rileva, inoltre, come le diverse soluzioni progettuali, anche quelle comportanti un consistente aumento economico, da quanto riferito dal D.L. e da quanto emerge da un esame comparato delle riserve, siano state attuate prima della redazione e dell'approvazione della relativa perizia di variante.

Al riguardo si evidenzia come l'art. 134 del d.p.r. 554/1999 (vigente all'epoca dell'appalto) prescriva che nessuna variazione o addizione al progetto approvato possa essere introdotta dall'appaltatore se non è disposta dal direttore dei lavori e preventivamente approvata dalla stazione appaltante.

Nel caso specifico il particolare contesto in cui si inserisce l'intervento non esclude che, nelle more della formale approvazione della perizia, in via d'urgenza per ragioni di sicurezza e pubblica utilità, possa essere autorizzata l'esecuzione di opere in variante.

Tuttavia, dagli atti forniti risulterebbe che solo in data 19.6.2009 sia stata avanzata la «*richiesta di autorizzazione compartimentale a redigere perizia*»; la variante è stata quindi redatta solo in data 16.11.2009, nonostante la rilevanza della variante stessa.

L'approvazione della perizia di variante è andata a ufficializzare una situazione che, nella realtà, andava concretizzandosi in maniera dinamica, in ragione delle situazioni via via incontrate. Ciò, pur tenendo conto delle particolari circostanze, si pone in contrasto con la normativa di riferimento richiamata, impedendo un preventivo controllo e approvazione delle opere da parte dei soggetti competenti della stessa Stazione appaltante.

Analoghe considerazioni possono farsi per la seconda perizia di variante, rilevando come l'esecuzione di alcune opere contemplate in tale variante siano avvenute prima dell'approvazione della stessa.

Si rileva, poi, che, nonostante i due *aggiustamenti* in corso d'opera, apportati con le varianti approvate, l'ATI appaltatrice ha presentato n. 17 riserve, ed ha chiesto di avviare un procedimento di risoluzione del contenzioso tramite l'accordo bonario previsto dall'art. 240 del Codice dei contratti.

Delle 17 riserve, quelle numerate dal n. 1 al n. 8 sono state iscritte al I Sal; quelle numerate dal n. 9 al n. 13 sono state iscritte al II Sal; quelle numerate dal n. 14 al n. 16 sono state iscritte al IV Sal; la n. 17 è stata iscritta al V Sal.

Dalla documentazione fornita si rileva che, già a seguito dell'apposizione delle riserve sul primo Sal (lavori a tutto il 3.6.2009) l'ATI ha fatto presente che ricorrevano i presupposti per l'avvio dell'accordo bonario, nominando il proprio componente della costituenda commissione ex art. 240 del Codice. A tale istanza non risulta un riscontro in tempi brevi della stazione appaltante, sia pure negativo.

Il Responsabile del Procedimento ha nominato il componente della Commissione di elezione ANAS e il segretario della Commissione, con disposizione n. 1/10 in data 19.1.2010, di fatto avviando a tale data il procedimento di accordo bonario.

Solo in data 1.2.2011 (a distanza di oltre un anno e dopo l'ultimazione dei lavori) è stato nominato il terzo componente della Commissione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Le attività della Commissione, infine, si sono concluse, dopo due precedenti pareri, con la relazione in data 13.3.2013, esprimendosi sulla totalità delle riserve avanzate dall'ATI fino all'8° ed ultimo Sal (31.5.2010).

Al riguardo, si richiama l'art. 240, comma 1 del d.lgs. n.163/2006 (ci si riferisce alla norma antecedente alle modifiche apportate dalla legge 106/2011, stante il riferimento temporale dell'appalto):

1. Per i lavori pubblici di cui alla parte II affidati da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori, ovvero dai concessionari, qualora a seguito dell'iscrizione di riserve sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera possa variare in misura sostanziale e in ogni caso non inferiore al dieci per cento dell'importo contrattuale, si applicano i procedimenti volti al raggiungimento di un accordo bonario, disciplinati dal presente articolo.

Il comma 2 precisa che:

2. Tali procedimenti riguardano tutte le riserve iscritte fino al momento del loro avvio, e possono essere reiterati per una sola volta quando le riserve iscritte, ulteriori e diverse rispetto a quelle già esaminate, raggiungano nuovamente l'importo di cui al comma 1.

La norma si prefigge, pertanto, di risolvere, già nel corso dell'esecuzione, le questioni passibili di incidere in modo significativo sull'importo economico dell'opera, onde evitare il protrarsi delle situazioni che hanno determinato le pretese dell'appaltatore; nell'ottica di tale finalità stabilisce espressamente che il procedimento riguarda esclusivamente le riserve iscritte fino al momento del suo avvio, dovendosi, per le ulteriori riserve reiterare il procedimento, che, però, è reiterabile una sola volta. Nella stessa logica di evitare il protrarsi di situazioni di contenzioso, l'art. 240 fissa i termini di svolgimento del procedimento:

3. Il direttore dei lavori dà immediata comunicazione al responsabile del procedimento delle riserve di cui al comma 1, trasmettendo nel più breve tempo possibile la propria relazione riservata.

4. Il responsabile del procedimento valuta l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite di valore.

5. Per gli appalti e le concessioni di importo pari o superiore a dieci milioni di euro, il responsabile del procedimento promuove la costituzione di apposita commissione, affinché formuli, acquisita la relazione riservata del direttore dei lavori e, ove costituito, dell'organo di collaudo, entro novanta giorni dalla apposizione dell'ultima delle riserve di cui al comma 1, proposta motivata di accordo bonario.

Le modifiche successivamente introdotte a tale articolo dalla legge n.106/2011 hanno ulteriormente perseguito l'esigenza di termini più stringenti di svolgimento del procedimento; tuttavia, già nella formulazione precedentemente riportata è stabilito che la Commissione deve formulare proposta motivata di accordo bonario entro novanta giorni dall'apposizione dell'ultima riserva di cui al comma 1, che, come risulta chiaro dai precedenti commi, è l'ultima riserva in relazione alla quale il Responsabile del procedimento, valutate tempestivamente le riserve avanzate, ha ritenuto sussistere i presupposti per l'avvio del procedimento.

Nel caso specifico, invece, è stato protratto il procedimento a tutta la durata dell'appalto.

Al riguardo si richiama quanto già affermato dall'Autorità con deliberazione n. 19 del 19.11.2014:

«la durata abnorme del procedimento di accordo bonario che si è estesa oltre il termine indicato dal comma 5, art. 240, del d.lgs. 163/2006, contrasta con la ratio dell'istituto, che è quella di comporre celermente il contenzioso già consolidato, onde evitare il protrarsi delle situazioni che hanno determinato le pretese dell'appaltatore. L'espansione temporale del predetto procedimento configura,



Autorità Nazionale Anticorruzione

infatti, un aggiramento del limite massimo di due procedimenti esperibili in forza del comma 2, dell'art. 240 del d. lgs. 163/2006, potendosi coprire in tal modo un ampio lasso del tempo contrattuale. In altri termini, una sua durata eccessiva lo trasformerebbe in una sorta di "collaudo in corso d'opera", con effetti impropri sull'esecuzione del contratto, come, ad esempio, la possibilità di accettare o meno le varianti in dipendenza dell'esito dell'accordo. Mentre il procedimento di accordo deve rimanere impermeabile all'andamento dei lavori, trattandosi per definizione di contenzioso già maturato in fatto e in diritto».

Le osservazioni formulate dall'Autorità appaiono particolarmente attinenti al caso specifico, nel quale, contestualmente al protrarsi del contenzioso, è stata portata avanti la redazione ed approvazione di due perizie di variante.

In definitiva la procedura posta in atto per la soluzione del contenzioso, con riferimento alla tempistica di attuazione della stessa, appare in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 240 del d.lgs. 163/2006.

Pur prendendo atto di quanto dedotto dalla Stazione appaltante circa il fatto che la trattazione ha riguardato solo le riserve apposte fino all'8° SAL, si confermano le criticità di una procedura che si è estesa ben oltre il termine indicato dal comma 5, art. 240, del d.lgs. 163/2006, in contrasto con la ratio dell'istituto di comporre celermente il contenzioso ed evitare il protrarsi di situazioni che hanno determinato le pretese dell'appaltatore.

Infatti, avviato il procedimento con disposizione del RUP in data 19.1.2010, con nomina del componente della Commissione di elezione Anas, solo in data 1.2.2011 (dopo l'ultimazione dei lavori) è stato nominato il terzo componente.

Inoltre, la Commissione, da quanto controdedotto, avrebbe atteso l'ultimazione del collaudo e la relazione dell'organo di collaudo.

Tra l'altro, pur prendendo atto del fatto che oggetto dell'accordo sono state le riserve iscritte fino al SAL 8°, si rileva come l'esame da parte degli organi competenti (D.L., organo di collaudo, Commissione ex art. 240) abbia riguardato l'estensione e rivalutazione delle richieste a tutta la durata dei lavori; si richiama, a titolo esemplificativo, la riserva n. 15, relativa al riconoscimento di un corrispettivo per l'accelerazione dei lavori, che considera l'incremento della produzione fino all'ultimazione dei lavori. Si confermano, pertanto, integralmente le criticità già evidenziate nella comunicazione delle risultanze istruttorie, relative alla violazione dei termini stabiliti dall'art. 240 del Codice.

Per quanto riguarda l'oggetto delle riserve, con riferimento alla riserva n. 1, si evidenzia come la stessa abbia riconosciuto maggiori oneri all'appaltatore, in relazione sia alla più gravosa movimentazione di mezzi di cantiere e materiale (1^a parte), sia ai maggiori tempi di percorrenza per le maestranze per raggiungere il cantiere (2^a parte).

La prima parte della riserva è stata formulata dall'ATI con richiesta di quadruplicazione del prezzo a corpo contrattualmente previsto allo scopo di compensare l'esecuzione dei lavori in presenza di traffico e di soprintendenza archeologica; la seconda parte è stata formulata esponendo i maggiori costi sostenuti negli spostamenti per l'intero tempo di esecuzione dei lavori.

Al riguardo, si osserva come il D.L. abbia respinto la prima parte della richiesta, evidenziando come il prezzo a corpo richiamato dall'ATI fosse da ritenersi, come precisato nella stessa declaratoria del prezzo, «fisso ed invariabile e non soggetto a revisione qualunque risulti l'ammontare effettivo dell'appalto e comunque si



Autorità Nazionale Anticorruzione

svolgano i lavori; in relazione alla seconda parte ha evidenziato criticità di accesso al cantiere esclusivamente per un primo breve periodo.

Inoltre, come chiarito dal D.L. nella propria relazione riservata, le maggiori difficoltà di accesso al cantiere deriverebbero dalla diversa soluzione adottata con la prima perizia di variante (ma posta in atto già dalla fase iniziale), volta ad ottenere il mantenimento della separazione dei flussi veicolari nei due sensi di marcia; la soluzione è stata adottata a seguito di approfondimento progettuale dell'ATI e conseguente proposta avanzata dalla stessa.

Si rileva, pertanto, come il riconoscimento economico all'ATI delle somme di cui alla prima riserva, non appaia coerente con le previsioni contrattuali di cui alla variante, che ha recepito proposte della stessa ATI, in quanto i diversi e più onerosi percorsi e soggezioni al traffico lamentate sono del tutto aderenti con tali previsioni; al più i relativi oneri avrebbero dovuto essere valutati nell'ambito della redazione e approvazione della variante, sottoposta a valutazione e approvazione della stazione appaltante.

In ordine a quanto da ultimo controdedotto dalla Stazione appaltante, si prende atto di quanto affermato circa il fatto che gli effetti delle modifiche alla cantierizzazione, operate già in sede di consegna, siano risultati valutabili solo successivamente, anche in relazione alla costante evoluzione del cantiere per garantire la piena funzionalità dello svincolo Cassia (benché la riserva sia stata iscritta già nel verbale di consegna dei lavori del 27.11.2008).

Tuttavia, attesi i lunghi tempi con i quali si è pervenuti alla richiesta del RUP di autorizzazione alla prima perizia di variante e alla redazione della stessa, attesa la previsione contrattuale di un prezzo a corpo fisso e invariabile per compensare l'esecuzione dei lavori in presenza di traffico e di Soprintendenza archeologica, non sembra potersi escludere che i maggiori oneri avrebbero potuto e dovuto essere valutati nell'ambito della redazione della variante, sottoposta a valutazione e approvazione della Stazione appaltante.

Per quanto riguarda la riserva n. 2 si rileva come con la stessa siano stati riconosciuti all'ATI importi per la presenza di materiali provenienti dagli scavi all'interno della galleria artificiale lato ovest ed in corrispondenza del futuro imbocco della galleria artificiale lato est. La riserva comprende, quindi, sia i maggiori oneri per la rimozione dei materiali, che maggiori oneri per l'esecuzione di perforazioni con una sonda di più ridotte dimensioni.

Per quanto riguarda gli oneri relativi alla rimozione dei materiali dal cantiere ovest della Galleria Cassia si osserva come gli stessi avrebbero potuto e dovuto essere contemplati nell'ambito della perizia di variante.

Per quanto riguarda i maggiori oneri per la minore produzione determinata dalla necessità di utilizzare una sonda di piccole dimensioni, si rileva che:

- i prezzi di riferimento riportano un prezzo unitario rapportato al diametro delle perforazioni, senza alcun riferimento al tipo di macchina utilizzata; il riconoscimento della riserva non sarebbe, pertanto, coerente con l'elenco prezzi allegato al contratto;
- la maggiorazione è stata riconosciuta esclusivamente sulla base del maggior tempo per l'esecuzione delle lavorazioni, senza tener conto che del minor costo orario dell'impiego del mezzo di caratteristiche inferiori;
- gli eventuali maggiori oneri, conseguenti ad una produzione minore di quella contrattualmente prevista, che sarebbe stato possibile esplicare in assenza di circostanze impeditive, appaiono sovrapporsi alla successiva riserva 3, relativa all'anomalo andamento dell'appalto.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Quanto indicato dalla Stazione appaltante circa una valutazione, effettuata dalla Commissione, dei minori oneri conseguenti all'impiego di una sonda più piccola e dei maggiori oneri per un impiego di personale non appare sostenuta da esplicite valutazioni della stessa Commissione, ove la maggiorazione appare riconosciuta esclusivamente sulla base del maggior tempo per l'esecuzione delle lavorazioni, senza tener conto, contrariamente a quanto controdedotto, del minor costo orario del mezzo impiegato. Né sono stati forniti puntuali elementi circa l'assenza di sovrapposizione di oneri connessi ad una minore produzione con quelli già contemplati nella riserva n. 3.

Relativamente alla riserva n. 3 (anomalo andamento), atteso che alcune delle circostanze impeditive che hanno caratterizzato l'esecuzione dei lavori erano state evidenziate già in sede di consegna dei lavori, è da richiamare quanto già osservato preliminarmente circa l'esigenza di un'attenta progettazione e delle prescritte verifiche, preliminarmente all'appalto e alla consegna dei lavori, circa l'eseguibilità del progetto.

Infine, con riferimento alla riserva n. 15, il riconoscimento di un maggiore importo per l'accelerazione dei lavori non appare coerente con le statuzioni contrattuali.

Infatti, si rileva come in data 17.2.2010 sia stata approvata una seconda perizia di variante, in relazione alla quale l'ATI ha confermato il proprio impegno a rispettare le scadenze contrattuali già regolamentate nell'ambito della precedente perizia di variante del 16.11.2009, accettando quale termine utile per il compimento delle opere la data 31.5.2010.

Come richiamato dal Direttore dei Lavori, nella propria relazione il C.S.A.- Norme generali prevede (art.15) il riconoscimento del premio di accelerazione per anticipazione della data di fine lavori, sia per iniziativa dell'appaltatore che per richiesta formulata dalla stazione appaltante successivamente alla stipula del contratto; tuttavia, nel caso specifico non risulta essersi registrata alcuna anticipazione dei lavori rispetto alla data di ultimazione contrattualmente stabilita.

Tra l'altro, stante il contenuto arco di tempo tra la redazione della seconda perizia di variante e l'ultimazione dei lavori (3,5 mesi) nonché la l'avvenuta esecuzione di gran parte delle opere contemplate da tale perizia prima della redazione della stessa, appare difficile ipotizzare circostanze, dal momento dell'assunzione dell'impegno alla ultimazione delle opere, tali da influire significativamente sui tempi di esecuzione.

In conclusione il progetto originario posto a gara d'appalto, per come è stato successivamente variato con le due perizie e per i maggiori oneri richiesti con le riserve, più che quale progetto esecutivo, si è posto come una sorta di generica traccia da seguire, apportando, in corso dei lavori le variazioni che si sarebbero rese necessarie, lasciando ampia iniziativa all'appaltatore nell'approntare le due perizie, sia nel formulare le riserve, che hanno dato luogo all'accordo bonario.

L'effetto di tale anomala procedura è stato quello di un rilevantissimo incremento dell'importo corrisposto all'appaltatore (circa il 55% rispetto all'importo di aggiudicazione), senza preventivi adeguati controlli ed approvazione.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA



Autorità Nazionale Anticorruzione

- di ravvisare nelle procedure adottate dalla Stazione appaltante, per la realizzazione dell'intervento relativo ai lavori di adeguamento a tre corsie del GRA – Lotto 3°, 3° stralcio tratto km 11,250 – km 12,650, le violazioni alle disposizioni vigenti in materia, in ordine ai singoli punti indicati nella precedente esposizione e in particolare:
 - o all'art. 134 del d.p.r. 554/1999, in relazione all'esecuzione di opere in variante in assenza di preventiva redazione e approvazione di apposita perizia;
 - o all'art. 240 del d.lgs. 163/2006, per quanto attiene alla procedura di accordo bonario, protrattasi in modo anomalo parallelamente all'esecuzione dei lavori;
 - o all'art. 2, comma 1 del d.lgs 163/2006, non avendo la procedura posta in atto assicurato, nell'esecuzione dei lavori, il rispetto dei principi di economicità e trasparenza;
- di disporre l'invio, da parte dell'Ufficio Vigilanza Lavori, della presente deliberazione all'Anas – Compartimento della viabilità per il Lazio, chiedendo alla stessa Società di comunicare gli eventuali, conseguenti provvedimenti che si intendono adottare entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della deliberazione;
- di trasmettere il presente provvedimento alla Procura della Corte dei Conti, per i profili di competenza.

Il Presidente F.F.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 gennaio 2016.

Il Segretario, Maria Esposito