

Delibera numero CP- 24 del 26 novembre 2014

fasc. 765/2013 - Piano delle Ispezioni 2013 - Affidamento a Contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva, della redazione del P.S.C., delle attività accessorie e della realizzazione con qualunque mezzo della "III Corsia dell'autostrada a4 - tratto nuovo ponte sul fiume Tagliamento (progr. Km 63+300) - Gonars (progr. Km 89+000), nuovo svincolo di Palmanova e variante S.S. n. 352 - 1 Lotto" - CIG (SIMOG) 0306416E77

Oggetto: fasc. 765/2013 - Piano delle Ispezioni 2013 - Affidamento a Contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva, della redazione del P.S.C., delle attività accessorie e della realizzazione con qualunque mezzo della "III Corsia dell'autostrada a4 - tratto nuovo ponte sul fiume Tagliamento (progr. Km 63+300) - Gonars (progr. Km 89+000), nuovo svincolo di Palmanova e variante S.S. n. 352 - 1 Lotto" - CIG (SIMOG) 0306416E77

Stazione appaltante: Commissario per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (tratto Venezia - Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia

Impresa esecutrice: Consorzio di imprese Rizzani De Eccher S.p.A. e impresa Pizzarotti & C. S.p.A.

Riferimenti normativi: Artt. 163, 173 e 176 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e s.m.i.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Nell'adunanza del 26 novembre 2014;

Visto il D.lgs. n. 163/2006;

Visto l'art. 19 comma 2 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 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;

Vista la relazione della Direzione Generale Vigilanza Lavori, Servizi e Forniture del 30 ottobre 2014;

Considerato in fatto

Nell'ambito dell'indagine effettuata dalla Direzione generale vigilanza lavori, servizi e forniture della ex AVCP, ora Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), sugli interventi d'importi rilevanti e relativi a tutte e tre le macro categorie (lavori, servizi e forniture) e risultato di interesse il presente appalto relativo all'affidamento a Contraente Generale della progettazione definitiva ed esecutiva, della redazione del P.S.C., delle attività accessorie e della realizzazione con qualunque mezzo della "III Corsia dell'Autostrada A4 - Tratto Nuovo Ponte sul Fiume Tagliamento (progr. Km 63+300) - Gonars (progr. Km 89+000), Nuovo svincolo di Palmanova e Variante S.S. n. 352 - 1 Lotto", che rientra anche tra quelli compresi nel Programma delle Infrastrutture strategiche di cui alla Legge n. 443/2001 (Legge obiettivo).

La scelta è stata condivisa dal Consiglio dell'AVCP, ora Anac, che si è espresso con verbale n. 9 nell'adunanza del 6 e 7 marzo 2013, con il quale è stato approvato tutto il Piano delle ispezioni per l'anno 2013. Pertanto, su disposizione del Direttore generale della vigilanza contratti prot. N. 31690/VICO-DG del 26 marzo 2013, è stata effettuata una visita ispettiva presso la sede della stazione appaltante (Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (Tratto Venezia - Trieste) ed il raccordo Villesse-Gorizia), sulla scorta di una nota n. 32334 del 27 marzo 2013.

L'ispezione, è stata condotta al fine di prendere conoscenza diretta di tutti gli elementi concernenti i comportamenti oggetto di istruttoria, nonché del contesto nel quale essi si inseriscono ed in particolare di verificare l'andamento dell'appalto con particolare riferimento allo stato del procedimento (aumento dei costi nei passaggi attraverso i livelli di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, tempi di esecuzione dei lavori rispetto al cronoprogramma approvato, varianti e contenziosi risolti, in atto e previsti).

Con delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 sono stati inseriti tra le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale gli interventi relativi al "Completamento del corridoio stradale n. 5", del quale costituisce parte integrante l'ampliamento dell'asse autostradale denominato "A4", tramite la realizzazione della terza corsia, nell'ambito del "Primo programma delle opere strategiche", di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. "Legge obiettivo").

In data 28 febbraio 2003, la Società Autovie Venete S.p.A. (di seguito chiamata Autovie), quale Concessionaria delle autostrade A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine Sud e A28 Portogruaro-Pordenone-Conegliano, in forza dell'allora Convenzione stipulata con l'ANAS in data 7 dicembre 1999, ai sensi dell'allora vigente D. Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, attuativo della Legge obiettivo, ha predisposto il progetto preliminare della terza corsia relativa a tutta la parte di A4 di propria

competenza (Venezia - Trieste), che è stato approvato con prescrizioni e raccomandazioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del predetto decreto, con la delibera CIPE n. 13 del 18 marzo 2005, per il solo tratto da Venezia allo svincolo di Villesse.

Il predetto progetto preliminare è stato redatto per un importo complessivo di EUR. 746.851.842,12 di cui EUR. 577.430.187,89 per lavori e EUR. 169.421.654,23 per somme a disposizione.

Si precisa che il tratto autostradale tra lo svincolo di Villesse e Trieste è stato stralciato per motivi di opportunità, avendo il paese confinante della Slovenia completato la propria rete autostradale fino al confine di stato presso la città di Gorizia. Per tale motivo è stato redatto il progetto preliminare del tratto autostradale Villesse-Gorizia di adeguamento a sezione autostradale a 2 corsie per senso di marcia dell'esistente strada, che è stato approvato con la delibera CIPE n. 61 del 27 maggio 2005, per un importo di EUR. 100.985.175,85, di cui EUR. 76.138.668,02 per lavori e EUR. 24.846.507,83 per somme a disposizione. Il progetto preliminare del predetto tratto Villesse-Gorizia è stato redatto da Autovie, in forza di un trasferimento in capo alla stessa Autovie, da parte del Compartimento ANAS di Trieste, per consentire l'esecuzione dell'opera.

Il progetto approvato dal CIPE con delibera n.13/2005, prevedeva una stima di 24 mesi per l'espletamento delle attività progettuali ed autorizzative residue da parte degli enti coinvolti nelle autorizzazioni e la funzionalità di un 1° lotto dell'opera per dicembre 2008; il termine dei lavori era previsto per la fine del 2010, onde pervenire all'apertura al traffico con l'inizio dell'anno 2011, con costi sostenuti in completo autofinanziamento dalla concessionaria Autovie.

Al progetto era allegata un'analisi costi-benefici, che riportava un recupero dell'impegno finanziario al 30° anno di vita dell'opera.

Con la predetta delibera CIPE n. 18/2005, l'approvazione del progetto era condizionata dall'adempimento di alcune prescrizioni da sviluppare con la progettazione definitiva e da alcune raccomandazioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, se non adempiute, dovevano essere sostituite da misure alternative, opportunamente giustificate.

Tra le prescrizioni dettate in tale sede vi era anche quella relativa alla necessità di tenere conto, nella realizzazione dell'opera, della presenza futura della linea ferroviaria ad alta capacità Venezia - Trieste, prevista in affiancamento all'attuale autostrada.

Considerato il grave disagio causato dal traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolanti sul tratto interessato dalle opere, causa di un costante pericolo per la sicurezza stradale e per la salute fisica e psichica dei cittadini, i Presidenti della Regione Veneto e Friuli Venezia Giulia hanno chiesto al Presidente del Consiglio di Ministri, in data 22 giugno 2007, con nota a firma congiunta, la dichiarazione dello stato d'emergenza, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, per la realizzazione delle opere, in ragione del blocco quotidiano del traffico, dei danni enormi per l'economia e dell'elevatissima incidentalità, così da rendere i tempi di realizzazione dell'opera più brevi.

Conseguentemente, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha approvato con D.P.C.M. 11 luglio 2008, la Dichiarazione relativa allo stato di emergenza, attualmente prorogata fino al 31 dicembre 2014 con Decreto del 22 dicembre 2012 e con OPCM del 5 settembre 2008, n. 3702, il Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia è stato nominato "Commissario delegato per l'emergenza", disponendo che lo stesso potesse provvedere al compimento di tutte le iniziative finalizzate alla sollecita realizzazione delle opere.

In data 7 novembre 2007, la Società Autovie ha sottoscritto con Anas lo Schema di Convenzione Unica approvato con Legge 6 giugno 2008, n. 101, con cui sono stati disciplinati i rapporti di concessione ed approvato il piano economico-finanziario di realizzazione degli investimenti, tra cui l'adeguamento alla Terza corsia dell'autostrada A4 da Quarto d'Altino (VE) a Villesse (GO).

Il Piano Finanziario dell'investimento, allegato alla citata Convenzione del 7.11.2007 stipulata con l'ANAS, prevedeva 8 lotti per la realizzazione dell'intervento (identificati con P76, P92, P106, P115, P116, P117, P118, P120), con un'ipotesi di ribasso d'asta medio del 15% sull'importo lordo da affidare.

In data 19.11.2009, veniva firmato l'Atto Aggiuntivo alla Convenzione con cui veniva confermata la scadenza della concessione al 31 marzo 2017, e si disciplinava anche la distinzione delle competenze tra Autovie e il Commissario sugli interventi previsti nel piano economico finanziario; nel predetto piano, per quanto riguarda "Adeguamento autostrada A4- realizzazione terza corsia" era prevista una suddivisione in lotti ed una spesa complessiva di EUR. 1.960.398.000,00, al lordo dei ribassi d'asta (EUR. 1.684.707,00.- al netto dei ribassi), modificando le previsioni di ribasso al 20% sulla voce lavori sugli interventi, i cui bandi dovevano essere ancora pubblicati.

Con la firma dell'Atto Aggiuntivo alla Convenzione di cui sopra, il piano degli investimenti allegato riduceva a 6 i lotti per la realizzazione dell'intervento complessivo (P92, P101, P106, P115, P116, P128), per un importo netto pari a EUR. 1.684.707.000,00, avendo accorpato i tre lotti P117, P118,

P120, in un unico lotto, il III lotto (P128), oggetto della presente indagine.

Il costo di realizzazione degli interventi era previsto che fosse sostenuto quasi in completo autofinanziamento, così come previsto dalla Delibera CIPE n. 13 del 18 marzo 2005; dall'Atto aggiuntivo allo schema di Convenzione si rileva che i finanziamenti ipotizzati sono di tipo bullet ed hanno una scadenza coincidente con la scadenza della concessione. Il loro rimborso è garantito dall'indennizzo le cui componenti sono dettagliate nel paragrafo n. 5; per il finanziamento delle opere, la Società Autovie nel corso dell'esercizio 2010/2011, ha ottenuto conferma da parte della Banca Europea degli investimenti di linee di credito per 1 miliardo e l'approvazione preliminare da parte di Cassa Depositi e Prestiti di un rischio massimo sull'operazione per un totale di 1.575 milioni oltre ad una linea a breve termine di 150 milioni di Euro" e che "in virtù di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, della Convenzione ANAS-Autovie, la variazione percentuale di aggiornamento tariffario, pari al 7,17%, avente decorrenza dal 1 gennaio 2014.

A completamento di quanto sopra riportato, con l'approvazione della recente Legge Stabilita 2014, è stato previsto che per la realizzazione della terza corsia nella tratta autostradale A4 Quarto d'Altino-Villesse Gorizia, al fine di consentire l'attuazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 370/2008, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 213 del 1 settembre 2008, sono destinati 30 milioni di euro per l'anno 2014 e 100 milioni di euro per l'anno 2015; a detta somma si aggiungono le eventuali "risorse revocate ai sensi dell'articolo 18, comma 11, che confluiscono nel Fondo di cui all'articolo 32, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111", che saranno attribuite prioritariamente anche a questa opera.

La gara d'appalto è stata indetta dal Commissario con affidamento a Contraente Generale con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa per la redazione della progettazione definitiva ed esecutiva, della redazione del P.S.C., delle attività accessorie e della realizzazione con qualunque mezzo delle opere in oggetto, in esecuzione del Decreto del Commissario n. 16 del 20 aprile 2009, con cui veniva approvato il bando e il disciplinare di gara.

Tenuto conto della tipologia dell'appalto, il nuovo importo a base di gara è risultato pari ad EUR. 407.569.223,62 IVA esclusa, di cui EUR. 354.440.748,21 per lavori, EUR. 14.354.860,00 per oneri per l'attuazione del P.S.C. per lavorazioni interferenti ed elementi di sicurezza aggiuntivi, non assoggettabili a ribasso, EUR. 38.663.615,41 per servizi di progettazione ed attività accessorie, EUR. 150.000,00 per oneri del Contraente Generale ex art. 176, comma 20 D.Lgs 163/06 e s.m.i. non assoggettabili a ribasso d'asta.

Si precisa che nelle Norme generali del Capitolato speciale d'appalto è indicato all'art. 1 che <<..... le attività devono essere sviluppate sulla base del progetto preliminare dell'allargamento a 3 corsie di marcia dell'A4 nel tratto Quarto d'Altino-Villesse - per quanto attinente al lotto in questione - come approvato con prescrizioni e raccomandazioni dal CIPE con Delibera n. 13/2005>>, come anche riportato al successivo art. 6 che recita <>.

La durata dell'appalto è distinta nella prestazione completa oggetto dell'affidamento in giorni 1865 (milleottocentosessantacinque) e per la sola esecuzione dei lavori in giorni 1.460 (millequattrocentosessanta) naturali consecutivi decorrenti dalla data del verbale di consegna dei lavori. L'aggiudicazione provvisoria è stata disposta in favore del costituendo Consorzio di Imprese formato dalle imprese Rizzani De Eccher S.p.A. e Impresa Pizzarotti & C. S.p.A., divenuta definitiva con Decreto del Commissario n. 59 del 3 maggio 2010, e prevede un'offerta per la progettazione definitiva ed esecutiva pari al 46,59%, e per l'esecuzione dei lavori pari al 25,36%.

I suddetti operatori economici hanno costituito successivamente, in data 18 maggio 2010, la società di progetto denominata "Tiliaventum S.c.a.r.l.", in virtù di quanto previsto dall'art. 176, comma 10, del d. lgs. n. 163/2006 e dalla lex specialis.

L'intervento prevede un allargamento simmetrico della piattaforma stradale, la cui attuale larghezza è pari a 24 metri, con l'aggiunta di una corsia per senso di marcia, la messa a norma dello spartitraffico e corsia d'emergenza, l'inserimento di un elemento marginale esterno per la raccolta delle acque di piattaforma e l'alloggiamento della barriera fonoassorbente, il tutto con la semi-sezione trasversale che si allarga di 6,75 metri.

In ragione del fatto che l'offerta presentata in sede di gara conteneva importanti migliorie per gli aspetti idraulici, in particolare per i ponti principali (Tagliamento, Stella, Cormor), il RUP ha provveduto, a scopo prudenziale, ad inoltrare le modifiche progettuali inserite in tale offerta migliorativa agli Enti competenti per il rilascio delle autorizzazioni idrauliche (oggetto di specifica prescrizione da parte del CIPE nella deliberazione di approvazione del progetto preliminare), per le opportune valutazioni preliminari e la formulazione di un parere preventivo.

Le proposte migliorative contenute nell'offerta tecnica di gara riguardano sia aspetti progettuali e realizzativi, sia aspetti legati alle caratteristiche estetiche delle opere d'arte e alla loro durabilità e

sia aspetti di carattere ambientale.

Al fine del rilascio delle autorizzazioni idrauliche, il Genio civile di Venezia, il Magistrato alle acque, l'Autorità di bacino, il Consorzio di bonifica veneto orientale, il Consorzio di bonifica bassa friulana hanno avanzato diverse prescrizioni, alcune delle quali necessitavano di un adeguato approfondimento progettuale per valutarne i possibili, significativi, aumenti dei costi. A tali prescrizioni si sono aggiunte le richieste di diverse amministrazioni comunali interessate dall'opera, volte a ridurre l'impatto dell'opera sui territori attraversati e la cesura del territorio avvenuta all'epoca della costruzione dell'autostrada.

Il Rup, istruite opportunamente tutte le prescrizioni e richieste ricevute, ha evidenziato l'opportunità di un ulteriore approfondimento progettuale, prima di procedere alla sottoscrizione del contratto per l'esecuzione dei lavori, considerato che alcune prescrizioni avrebbero inciso sul quadro economico dei lavori. La necessita, pertanto, di appurare tale impatto economico, ha determinato l'esigenza di affidare la sola progettazione definitiva dell'intervento da sottoporre alle verifiche disposte ai sensi della normativa vigente, il cui onere comunque era in carico all'affidatario, come previsto nel bando di gara.

L'opportunità di affidare tale incarico, ha spinto il Commissario ad utilizzare la deroga prevista nel predetto OPCM n. 3702/2008 e s.m.i., affidando alla società Tiliaventum S.c.a.r.l., con Decreto n. 162 d.d. 12 aprile 2012, esclusivamente la progettazione definitiva, la redazione del P.S.C. e l'esecuzione delle attività accessorie strettamente connesse, al fine di monitorare in modo puntuale le spese di realizzazione dell'intervento, procedere celermente alla realizzazione degli interventi e rispettare i conseguenti impegni concordati con il Dipartimento di protezione civile, finalizzati al superamento della situazione di emergenza di cui al predetto OPCM n. 3702/2008.

* * * * *

Con Ordine di Servizio del 7 giugno 2012 è stato ordinato l'avvio delle attività sulla scorta del contratto del 1 giugno 2012 stipulato tra il Commissario e la Tiliaventum S.c.a.r.l., relativo alla sola progettazione definitiva, nel rispetto di quanto previsto dalla Norme Generali del Capitolato Speciale d'appalto posto a base di gara; per come prevede l'offerta in sede di gara il tempo assegnato per la redazione del progetto definitivo è pari a 112 giorni.

Con nota del 09.8.2012, ricevuta dalla Tiliaventum S.c.a.r.l. in data 20.8.2012, il RUP ha comunicato di aver preso atto che le osservazioni formulate nella precedente nota dal Commissario datata 12.7.2012 erano state recepite nel documento revisionato e specificava che a far data dal ricevimento della nota da parte della Tiliaventum S.c.a.r.l., decorrevano i tempi contrattuali per la consegna del progetto definitivo.

Tra le prescrizioni idrauliche ricevute sul progetto preliminare, così come modificato in esito alla gara, di particolare importanza per le possibili conseguenze economiche sull'importo dei lavori e per le conseguenze sui tempi di elaborazione del progetto definitivo, è stata quella formulata dal Genio Civile di Venezia in merito all'attraversamento autostradale del fiume Tagliamento; infatti è previsto nel parere che <>

Si precisa che il progetto posto a base di gara prevedeva un attraversamento del fiume Tagliamento con una luce dei viadotti di circa ml. 40,00, in sostituzione di quella attuale di circa ml. 30,00, mentre l'impresa aggiudicatrice, in sede di offerta, ha presentato una miglioria con una luce di circa 60,00-80,00 ml., eliminando anche il singolo rilevato in alveo, posto sulla spalla, lato Trieste. Il conseguente approfondimento progettuale ha evidenziato però un aumento esponenziale della spesa legata al relativo allungamento delle luci del ponte per come indicato nella prescrizione; pertanto, si è preferito scegliere di predisporre il conseguente modello fisico, così come richiesto dal Genio Civile.

La Tiliaventum S.c.a.r.l., ha quindi trasmesso la proposta di un modello fisico-numerico per indagare il nuovo attraversamento del fiume Tagliamento, in grado di soddisfare le richieste di indagine avanzate, stimando in ulteriori 180 giorni il tempo necessario per realizzare il modello numerico con cui indagare i campi di velocità, costruire il modello fisico, condurre le prove sperimentali nelle diverse possibili configurazioni delle pile, analizzare i risultati delle prove e produrre la conseguente documentazione tecnica.

Con nota del 11 settembre 2012, la richiesta è stata accettata dal RUP e in analogia con l'affidamento della progettazione, con Decreto del Commissario n. 197 del 24 settembre 2012, è stato disposto il relativo incarico alla Tiliaventum S.c.a.r.l., ammesso al visto della Corte dei Conti in data 28.9.2012, per il controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. c-bis), della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i., così come modificato dall'art. 2, comma 2-sexies della legge 26 febbraio 2011, n. 10.

Si precisa che l'entrata in vigore della predetta legge n. 10/2011 ha comportato la presentazione alla suddetta Corte di ogni provvedimento emanato dal Commissario, utile anche per ricevere un apprezzato indirizzo per lo svolgimento delle funzioni assegnate con l'OPCM n. 3702/2008.

Il predetto incarico è stato affidato dal RUP alla Tiliaventum S.c.a r.l., fissando in 180 giorni naturali e consecutivi la durata del servizio, accettato dalla suddetta impresa; il rapporto è stato contrattualizzato in data 24 gennaio 2013, in seguito all'espletamento delle verifiche previste dalla normativa vigente, senza riserva da parte dell'impresa.

In precedenza, con nota del 21.12.2012, la Tiliaventum S.c.a r.l., ha richiesto il differimento del termine di ultimazione delle attività per il 28 giugno 2013, concesso dal RUP con nota del 24.1.2013, prorogando così il termine contrattuale per la consegna dell'intero progetto definitivo, comprensivo delle opere di attraversamento del ponte sul fiume Tagliavento, a tale data.

Dopo le verifiche effettuate sulla progettazione presentata, l'organismo di verifica Rina Check S.r.l. ha emesso in data 21.01.2014 il rapporto di controllo definitivo per gli elaborati trasmessi in data 28.6.2013.

I risultati della sperimentazione, hanno però dimostrato <>

Pertanto, la SA ha scelto di modificare il sistema delle fondazioni, affidando alla stessa Tiliaventum S.c.a r.l., a seguito di trattativa, la relativa verifica su modello fisico, stipulando un atto aggiuntivo in data 26.02.2014, per un importo di EUR. 123.501,00 e una durata del servizio di 90 gg..

Con la nota di aggiornamento la SA informa che la consegna completa degli elaborati è avvenuta solo di recente e precisamente nel mese di settembre 2014, a fronte di numerosi solleciti inviati all'appaltatore e che al momento si stanno facendo gli opportuni approfondimenti anche dal punto di vista idraulico per poter individuare l'adeguatezza o meno della configurazione fondazionale offerta.

In esito all'indagine ispettiva condotta dalla Direzione generale vigilanza lavori, servizi e forniture, nella seduta del 15 luglio 2014, il Presidente dell'Anac ha approvato la relazione istruttoria della stessa Direzione ed ha disposto la comunicazione delle risultanze avvenuta mediante l'invio della nota prot. n. 86351 del 30 luglio 2014.

Con l'invio della predetta nota, considerato lo stato attuale del procedimento, con la presenza di un contratto affidato in regime di General Contractor stipulato da oltre due anni e precisamente in data 1.06.2012, senza che sia stata ancora individuata una soluzione progettuale definitiva, è stato individuato un comportamento della SA non in linea con i principi del Codice di cui all'art. 2 co. 1 che prevede <>.

Pertanto, sono stati chiesti chiarimenti e/o giustificazioni per:

1. una assenza nell'intero procedimento di incisività nell'azione amministrativa per consentire la consegna dei lavori nel più breve tempo possibile, stante il tempo trascorso dall'affidamento;
2. una indeterminatezza sulla effettiva copertura finanziaria, attesa la necessità di un aggiornamento del PEF (e in corso di definizione da parte della SA), a fronte di un appalto bandito da oltre cinque anni, essendo stato approvato con Decreto del Commissario n. 16 del 20 aprile 2009;
3. la mancanza di una precisa linea di azione sugli effetti che potrebbero scaturire per la nascita del possibile contenzioso per:
 - a. una data di effettivo inizio dei lavori molto distante da quella dell'affidamento con la conseguente richiesta di danni del G.C. per (inattività del cantiere, spese generali, ... etc.) ;
 - b. un'eventuale risoluzione del rapporto contrattuale, atteso il paventato aumento dei costi per la soluzione progettuale ancora in corso di definizione;
 - c. una mancanza di liquidità per effetto di un PEF non in linea con le reali condizioni sociali ed economiche future;
4. per la stipula onerosa dei due contratti per la redazione delle prove su modello fisico, attesa la presenza della clausola normativa inserita nel Codice e di quella riportata negli atti di gara alla lettera c) dell'art. 8 del Capitolato Speciale d'Appalto - Norme Generali, che prevede <>.

Il RUP con nota acquisita dal protocollo generale dell'Anac al n. 5272 del 1 settembre 2014, integrata dalla nota del 20 ottobre n. 115891 di aggiornamento sullo stato attuale del procedimento, ha riscontrato la predetta comunicazione fornendo le proprie controdeduzioni ed i chiarimenti in merito alle diverse questioni evidenziate.

Ritenuto in diritto

Il Consorzio affidatario dell'appalto con la presentazione di un'offerta tecnica migliorativa ha conseguito l'aggiudicazione introducendo delle varianti al progetto posto a base di gara; a tal proposito, per accertare la qualità e la correttezza delle soluzioni proposte, la SA ha anche verificato la sua fattibilità richiedendo un parere al Genio civile di Venezia. Pertanto, la stessa SA evidenzia che il comportamento adottato è in linea proprio con il dettato normativo contestato (art. 2 co. 1 del Codice) che prevede << L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi ... >>. La correttezza del comportamento tenuto dalla SA si deduce anche dalla stipula attualmente di un contratto per le sole progettazioni prima di affidare l'esecuzione delle opere, al fine di verificare l'eventuale

levitazione dei costi a seguito dei pareri rilasciati, le cui motivazioni sono state confermate dalla Corte dei Conti, sezione di Controllo, Regione Friuli Venezia Giulia, con la Deliberazione 18 aprile 2012, n. 67.

La SA nella memoria difensiva nel ripercorrere le varie fasi dell'appalto, elenca progressivamente le azioni intraprese per giungere alla presentazione del progetto definitivo da parte del GC, comprensive dell'affidamento delle prime prove su modello, necessarie per verificare l'attendibilità della variante proposta dallo stesso appaltatore, della necessità di modificare le strutture con la conseguenza di ulteriori prove su un nuovo modello fisico, sulla scorta di esperienze in altri appalti. Di conseguenza, slittava la presentazione del progetto definitivo completo, contenente circa 1800 elaborati, la cui verifica è in avanzato stato di esecuzione.

Si rileva dalla nota di chiarimenti inviata dalla SA che la società Tiliaventum S.c.a.r.l., sulla scorta del cronoprogramma trasmesso in data 25.3.2013, si era impegnata a trasmettere il progetto definitivo completo tre mesi dopo l'esito delle prime prove su modello fisico; a seguito delle nuove prove aveva presentato un suo aggiornamento però alquanto confuso, riproposto successivamente, dal quale si evince che le tempistiche di consegna degli elaborati erano state disattese, a sua volta contestate dalla GC, aprendo così un contenzioso sulla data di consegna degli elaborati.

La SA, infine, precisa che si è adoperata per addivenire in tempi brevi alla presentazione del progetto definitivo, suffragata dalla copiosa documentazione intercorsa con il GC e che si è adoperata negli ultimi anni con solerzia per la gestione commissariale, attivando o terminando negli ultimi sei anni, lavori che riguardano 113 chilometri di asse autostradale, sette nuovi caselli, cinque nuove aree di sosta ed ulteriori infrastrutture puntuali, relative a misure di sicurezza, anche di contenuto tecnologico.

Si prende atto degli sforzi compiuti dalla SA per rendere più rapida l'istruttoria della pratica, ma si deve evidenziare che nonostante l'impegno dimostrato, a distanza di circa due anni e mezzo dalla stipula del contratto per la progettazione definitiva (tempi di consegna contrattuali 112 gg.), non si è proceduto ancora alla consegna dei lavori; tale circostanza è aggravata dal fatto che la scadenza per la presentazione delle offerte era stata fissata cinque anni prima (5 novembre 2009) e che l'Ordinanza PCM n. 3702/2008 e s.m.i., consentiva di poter ricorrere alla deroga alle disposizioni previste da alcuni articoli del d.lgs. 163/2006.

La dilatazione temporale dell'iter procedimentale è stata anche oggetto di un ulteriore rilievo da parte della C. C., il cui rilievo è stato inserito nella delibera n. 67 del 18.4.12.

Inoltre, dall'esame della nota inviata dalla SA, si rileva la mancanza di certezze sulla tempistica per la presentazione degli elaborati completi del progetto definitivo, sulla scorta del cronoprogramma presentato dall'appaltatore, oggetto di contestazione da parte della SA per la presentazione di un cronoprogramma alquanto confuso; tale circostanza ha comunque consentito all'appaltatore di poter slittare i tempi di consegna di tutti gli elaborati.

Con riferimento alla disponibilità finanziaria necessaria per la copertura dei costi la SA distingue, nel caso specifico, tra copertura finanziaria delle opere e provvista finanziaria, di cui la prima attiene alla fase programmatica degli interventi e viene introdotta nelle deliberazioni CIPE di approvazione dei progetti preliminari e la seconda attiene al concreto reperimento delle disponibilità finanziarie per realizzare le opere.

La seconda trova copertura nel piano economico finanziario della concessionaria, trasmesso al CIPE in data 24.6.2014, mentre al momento i fondi disponibili per l'esecuzione dell'opera sono reperiti con un prestito da Cassa Depositi e Prestiti per EUR. 150 milioni; parte del Fondo di cui all'articolo 32, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dalla legge del 27.12.2013 n. 147 (stabilita 2014), nella quale il MIT ha corrisposto alla Concessionaria, rispettivamente, EUR 24.782.070 ed EUR 1.071.858,00, quali erogazioni a valere sull'importo previsto per l'anno 2014. Inoltre, nel far presente l'utilità dell'opera più volte presente nel Documento di programmazione economica finanziaria, rappresenta che solo da un nuovo piano economico finanziario si potranno ricavare maggiori introiti necessari per coprire i costi, anche se, in considerazione della necessità di favorire la ripresa economica è stato riconosciuto un aumento tariffario pari al 7,17%, a fronte di una richiesta del 12,91 %, fissate dal Decreto n. 477 del 31 dicembre 2013. L'attuale copertura dei costi comunque al momento è assicurata con fondi della stessa SA.

A tal proposito, si rileva che con la predetta delibera n. 67 del 18.4.12 della C. dei C., è stato operato un richiamo alla SA circa gli aspetti relativi alla disponibilità e al reperimento delle risorse necessarie per la copertura finanziaria dell'intervento, tenuto conto che, nel caso in esame, la stessa ha potuto disporre della possibilità di dare avvio alla progettazione sulla scorta di deliberazioni del CIPE. La preoccupazione dello stesso Collegio prende spunto dalle univoche indicazioni scaturite da alcune pronunce della stessa C. dei C., in merito al buon andamento e al proficuo impiego delle

risorse pubbliche.

Nel presente caso la totale copertura finanziaria effettiva per l'esecuzione dell'opera è stata ipotizzata sulla scorta di possibili scenari futuri sull'andamento del traffico (tariffe autostradali), che invece attualmente è in fase decrescente per effetto della crisi esistente; inoltre, mentre all'inizio della fase progettuale il reperimento delle risorse era effettuato esclusivamente con fondi privati a cura della Concessionaria Autovie, ultimamente, il Governo è intervenuto direttamente per sostenere l'impegno finanziario per l'esecuzione dell'opera.

Per quanto sopra, sia l'AVCP, ora A.N.AC., che la Magistratura amministrativa sono intervenuti numerose volte nel sancire l'opportunità per le Amministrazioni appaltanti di indire le gare d'appalto per l'esecuzione delle opere solo dopo avere la disponibilità totale delle risorse finanziarie necessarie per coprire le spese (Parere precontenzioso n. 11 del 12.1.2011 e Tar Sicilia, Palermo, sez. I - 4 febbraio 2011 n. 210).

Nel ribadire che l'appaltatore non ha ancora presentato alcuna richiesta al fine di sollecitare la stipula del contratto di affidamento dell'opera, la SA fa presente di essersi adoperata per stabilire dei contatti, dopo l'aggiudicazione della gara d'appalto, con gli enti coinvolti nel processo approvativo del progetto definitivo; lo scopo di tale attività ha permesso di ottenere dei preventivi suggerimenti e/o indicazioni per lo sviluppo successivo del progetto, così da semplificare la successiva fase istruttoria ed approvativa da parte degli enti.

Inoltre, la SA smentisce l'assunto di possibili danni per inattività di cantiere, imputando i ritardi esistenti a sole colpe dell'appaltatore, non essendo ancora intervenuta la consegna dei lavori e che, comunque, soltanto con la firma del contratto per l'esecuzione dell'opera, la SA si impegna definitivamente nei confronti dell'appaltatore (Cons. St., Ad. pl., 20 giugno 2014, n. 14).

L'eventuale costo esorbitante dei lavori conseguenti alla prescrizioni degli enti terzi potrebbe

giustificare l'adozione di un provvedimento di revoca dell'aggiudicazione dell'affidamento, qualora Tiliaventum S. c. a r.l. non accettasse di assumere l'onere economico necessario per emendare i vizi del progetto redatto dalla stessa, come previsto dall'art. 176, comma 5, lett. a), primo periodo, del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ove mai si appurasse in via definitiva l'inadeguatezza delle varianti offerte dall'aggiudicatario.

La SA ribadisce la bontà della scelta di non stipulare il contratto di esecuzione dell'opera per la possibilità che possano intervenire maggiori costi necessari per adeguare le opere ai pareri degli Enti preposti al controllo dell'opera, sia nel caso l'appaltatore non accettasse di eseguire le opere per carenza del progetto da lui presentato e sia nel caso in cui tali costi sarebbero in carico alla stessa SA.

Inoltre, la SA evidenzia che gli eventuali risarcimenti conseguenti al protrarsi del tempo senza che l'opera sia iniziata, potranno essere imputati solo dopo che l'affidamento per l'esecuzione dell'opera sia stato definito in tutte le sue parti, mentre al momento l'appaltatore non ha ancora assunto formalmente la veste di General Contractor.

A tal proposito, viene rilevato che, in materia di contratti pubblici, non è precluso revocare l'aggiudicazione stessa, in presenza di un interesse pubblico individuato in concreto, tra le quali la mancanza di risorse economiche idonee a sostenere la realizzazione dell'opera (Cons. St., sez. III, n. 4116 del 11 luglio 2012. Tale circostanza fa decadere così la responsabilità della SA in caso revoca dell'aggiudicazione.

La SA precisa che l'eventuale ristoro del danno emergente si potrebbe ritenere compensato con il pagamento delle prestazioni relative alla presentazione del progetto definitivo, in analogia con l'offerta tecnica presentata dall'appaltatore.

Per come affermato in precedenza, l'offerta dell'appaltatore è stata consegnata cinque anni fa, e pertanto l'inattività di cantiere è relativa al lungo lasso di tempo che intercorrerà tra la predetta offerta e la consegna dei lavori. Si precisa che gli attuali elaborati consegnati dall'appaltatore sono relativi alla progettazione definitiva; una volta ottenuto l'autorizzazione da parte della SA, dovrà essere presentata quella esecutiva, e solo dopo la relativa nuova procedura di approvazione si potrà procedere alla consegna dei lavori.

Il predetto scenario, ovviamente non tiene conto sia degli eventuali maggiori costi che della loro imputabilità, tenuto conto che il progetto presentato dall'appaltatore in sede di gara è stato rivisto nella parte relativa al ponte sul fiume Tagliamento. Sarebbe opportuno conoscere se la modifica intervenuta per il mancato superamento delle prove fisiche, sia tale da poter configurare un'alterazione della par condicio tra gli appaltatori intervenuti in sede di gara, tenuto conto che l'appaltatore ha ottenuto l'appalto anche in forza delle modifiche introdotte, in parte vanificate dall'esito delle predette prove.

Anche se la SA puo comunque invocare l'applicazione della delibera OPCM n. 3702/2008 e s.m.i. sia nel caso in cui sia piu conveniente affidare l'appalto in toto o nel caso sia piu conveniente affrontare la risoluzione dell'impegno a contrarre per la redazione della progettazione esecutiva e l'esecuzione dell'opera, si potrebbe verificare nel primo caso che durante l'esecuzione dell'opera, lo stesso appaltatore potrebbe chiedere i danni per effetto del protrarsi dei tempi rispetto alla data dell'offerta. Infatti, se vige la regola che le prove su modello fisico effettuate dopo la gara restano in carico alla SA, l'appaltatore potrebbe invocare il fermo di mezzi e maestranze rispetto alle aspettative che aveva dopo essersi aggiudicato la gara, considerato che la necessita di effettuare le prove non e da addebitare a colpa sua.

* * * * *

Con riferimento ai contratti relativi alle prove su modello fisico, la SA precisa che nei documenti di gara sono stati riportati gli elaborati da presentare in sede di progettazione definitiva, distinti in 17 gruppi; nella distinta della parcella da liquidare da parte della SA, una volta acquisita la progettazione definitiva, sono riportati anche quelli relativi alle attivita accessorie, tra i quali non e stato riportato quella relativa alla liquidazione delle prove sul modello fisico. A tal proposito, il Commissario, in forza delle deleghe assegnate, ha potuto cosi assegnare l'effettuazione delle prove al fine di consentire la redazione della progettazione del ponte nella nuova configurazione proposta dall'appaltatore, controllare la spesa, addivenire in breve tempo all'esecuzione dell'opera sempre in conformita della OPCM n. 3702/2008 e s.m.i. ed ottenendo anche il visto della Corte dei Conti.

Con la presentazione della variante proposta dall'appaltatore, che ha sensibilmente aumentato la luce delle campate sopra il fiume tagliamento, il Genio Civile di Venezia ha ritenuto di fare eseguire delle prove a vantaggio della sicurezza, sia relative alla presenza delle nuove pile in alveo e sia della loro resistenza per effetto dell'arrotolamento delle pietre nel loro movimento da monte a valle. La SA ha tenuto a precisare che tale richiesta non e prevista in alcuna normativa e neanche rientra tra quelle inserite negli atti di gara, come scritto in precedenza.

Con riferimento ai chiarimenti richiesti in merito a quanto indicato all'art. 8 del C.S.A. che prevede a carico dell'appaltatore (tutti gli studi, sondaggi, indagini, prove, sperimentazioni ed attivita occorrenti per la redazione del Progetto Definitivo/Esecutivo), la SA chiarisce che tale evenienza e da applicare solo nel caso di indagini usuali e non e applicabile alle prove su modello fisico.

La SA precisa infine che le predette prove sarebbero state richieste anche se la soluzione progettuale presentata dall'appaltatore sarebbe stata la medesima di quella posta a base di gara.

La scelta di modificare la progettazione e stata autonomamente adottata dall'appaltatore; anzi, in forza di tale modifica ha potuto aggiudicarsi la progettazione definitiva/esecutiva e l'esecuzione dell'opera. La possibilita espressa dalla SA in merito alla concreta evenienza che tali prove sarebbero state richieste anche in caso di luce invariata delle campate tra la progettazione posta a base di gara e quella redatta dall'appaltatore, con la conseguenza di realizzare una pila di diversa dimensione non si ritiene giustificativa. Infatti, la verifica effettuata sul modello fisico ha evidenziato che la soluzione proposta dall'appaltatore non era soddisfacente e quindi andava sostituita con una piu adeguata.

Tale circostanza emerge, non per il costo delle presenti prove, pari a circa meno dello 0,1% dell'importo a base d'asta, ma per le possibili conseguenze che ne potrebbero derivare.

Se la proposta progettuale presentata fosse risultata valida, il costo delle prove si poteva porre a carico della SA che, per adempire ad una prescrizione di un Ente terzo, doveva farle eseguire; considerato che pero tale proposta non e stata ritenuta valida e per questo e stato necessario rivedere la progettazione, sia negli elaborati che nei costi, con l'aggravante che andava ad escludere uno dei vantaggi che aveva consentito all'appaltatore di aggiudicarsi la gara, non si ritiene giustificabile che il costo debba essere affrontato dalla stessa SA; cio anche in considerazione della presenza della:

clausola normativa inserita nel Codice (art. 163 del d.lgs.163/2006) <>;

della lettera c) dell'art. 8 del Capitolato Speciale d'Appalto - Norme Generali, che prevede <>.

Pertanto, non solo l'appaltatore per colpa di una sua proposta progettuale ha determinato uno slittamento dei termini per la presentazione del progetto esecutivo, ma anche la SA si deve prendere carico dei costi per la mancata verifica della soluzione prospettata dallo stesso appaltatore.

A tal proposito, considerato che la gara a cui ha partecipato l'appaltatore mirava a scegliere un'impresa avente i requisiti di un General Contractor, si puo ritenere che la variante progettuale presentata in sede di gara rientra nei rischi di impresa del GC, come definito dal codice al co. 1 dell'art. 176 e precisamente <>.

In merito invece alla tesi sostenuta dalla SA che le prove richieste dal Genio Civile di Venezia erano inusuali e che non erano tra quelle previste negli atti di gara, si rileva che la richiesta per l'effettuazione di tali prove, sempre a vantaggio della sicurezza, non possono essere considerate

insolite; infatti, tale assunto deriva dalla situazione morfologica della penisola italiana alla luce delle recenti inondazioni, dall'esistente bacino imbrifero del Tagliamento di circa 2600 kmq di superficie alla foce che comprende il sottobacino del Lumiei, Degano, But e Fella e dove la piovosità è sensibilmente elevata e a distribuzione piuttosto varia, per come si rileva da recenti studi in merito.

Tale circostanza è aggravata dal fatto che le stesse prove hanno determinato la mancata affidabilità della soluzione progettuale proposta dall'appaltatore, evitando forse possibili danni a seguito di eventi alluvionali di dimensioni notevoli.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

Delibera

approva la presente delibera alla luce delle considerazioni che precedono e dispone l'invio da parte della Direzione generale vigilanza contratti al Commissario per l'emergenza, raccomandando:

- massima attenzione nelle scelte da intraprendere per la prosecuzione dell'appalto al fine di addivenire alla consegna dei lavori nel più breve tempo possibile, stante il tempo trascorso dall'affidamento, tenuto conto delle possibili future richieste di danni da parte del G.C. per inattività del cantiere, spese generali, ... etc.;
- bandire le gare d'appalto in futuro solo dopo aver acquisito l'intera copertura finanziaria a sostegno delle spese da affrontare;
- di valutare, per il proseguo dell'appalto, l'ipotesi se la modifica intervenuta per il mancato superamento delle prove fisiche, sia tale da poter configurare un'alterazione della par condicio tra gli appaltatori intervenuti in sede di gara, tenuto conto che l'impresa aggiudicatrice ha ottenuto l'appalto anche in forza delle modifiche introdotte, in parte vanificate dall'esito delle predette prove;
- adeguata velocità decisionale sia in caso di un'eventuale risoluzione del rapporto contrattuale che nell'ipotesi di contrattualizzare l'intera affidamento posto in gara, atteso il paventato aumento dei costi per la soluzione progettuale ancora in corso di definizione e l'eventuale contenzioso che si potrebbe instaurare con l'appaltatore per la dilatazione dei tempi di esecuzione in tutto l'iter dell'appalto;
- di valutare di inserire negli elaborati futuri da porre a base di gara clausole contrattuali di salvaguardia che consentano di evitare possibili contenziosi, come nel presente caso, e in casi simili, inserendo le prove di cui sopra, alla luce delle recenti inondazioni di portata considerevole che hanno colpito il Paese, provocati da una situazione geomorfologica della penisola italiana alquanto precaria;
- di rivedere attentamente, sulla scorta delle verifiche in corso sul progetto definitivo presentato, alla luce di possibili contenziosi futuri ed atteso che la soluzione proposta dall'appaltatore non è risultata soddisfacente e quindi sostituita con una più adeguata, il pagamento delle prove sui modelli fisici.
- Infine, invita l'Amministrazione a comunicare l'aggiornamento del procedimento in caso di effettiva consegna dei lavori o di risoluzione contrattuale e a pubblicare la presente delibera sul proprio sito istituzionale nella sezione trasparenza.

Il Presidente f.f. Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 4 dicembre 2014

Il Segretario Maria Esposito