

Deliberazione n. 94 Adunanza del 26 ottobre 2011

Rif. Fasc. n. 1108/2011

Oggetto: Lavori di costruzione della E90 Tratto SS 106 "Jonica" - Lavori di costruzione della Variante esterna all'abitato di Palizzi - 2° Lotto dal km. 49+485 al km 51+750.

Stazione appaltante: ANAS S.p.A.

Impresa esecutrice: Società Italiana Condotte d'Acque S.p.A.

Il Consiglio

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

Vista la relazione della Direzione Generale Vigilanza Lavori, Servizi e Forniture;

Considerato in fatto

Il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 28-29 aprile 2010 ha disposto l'apertura di un procedimento istruttorio avente a oggetto i lavori di costruzione della E90 - Tratto SS 106 "Jonica".

Dalle informazioni acquisite si è preso atto, per l'intervento indicato in oggetto (lavori di costruzione della Variante esterna all'abitato di Palizzi - 2° Lotto), della perdurante sospensione dei lavori, motivata principalmente dal crollo della galleria naturale "S. Antonino" in corso di esecuzione.

Il Direttore della Direzione Vigilanza Lavori, preso atto di tale situazione, ha disposto l'avvio di un'istruttoria relativamente all'intervento in argomento nei confronti di ANAS S.p.A. e dell'impresa esecutrice Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A..

Alla richiesta di informazioni, avanzata con nota prot. 45596 del 26.04.2011, il Direttore Centrale Nuove Costruzioni di ANAS ha dato riscontro con nota assunta al prot. dell'Autorità n.59334 del 31.05.2011, formulando anche richiesta di audizione al fine di rendere ulteriori chiarimenti e approfondimenti ritenuti opportuni, audizione che si è tenuta presso l'Ufficio istruttore il giorno 18.07.2011.

Dalla documentazione acquisita si rileva che l'intervento in argomento riguarda il completamento della variante alla SS 106 "Jonica" nel tratto da Bova Marina a Palizzi; più precisamente, l'intervento di lunghezza complessiva di 2,265 km consiste nella variante all'abitato di Palizzi, tra i km 49+485 e 51+750 della SS 106 "Jonica".

La tipologia di piattaforma stradale adottata è quella definita "strade extraurbane principali, categoria B" prevista dal D.M. 05/11/2001, con un intervallo di velocità di progetto tra 70 e 120 km/h.

Il progetto prevede la realizzazione di due viadotti, uno sulla Fiumara Palizzi (lunghezza 280 m) l'altro sulla Fiumara Simmero (lunghezza 164 m), e quattro gallerie a doppia canna, denominate Palizzi, Ambusena, Peristeri e S. Antonino.

Il progetto è inserito nel 1° Programma delle Infrastrutture strategiche (Delibera CIPE n. 121/2001) e, pertanto, ricade nell'ambito di applicazione della Legge n. 443/2001; è finanziato mediante fondi FAS, delibera CIPE n. 106 del 20/12/2004, e successivo impegno definitivo n. 3012 del 17/10/2005 per un importo pari a € 134.000.000,00.

L'intervento, inoltre, è previsto nella "Intesa Generale Quadro - Accordo di programma per il sistema delle infrastrutture di trasporto nella Regione Calabria" stipulato dalla Presidenza del Consiglio di Ministri, dal Ministero delle infrastrutture, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e dalla Regione Calabria in data 16 maggio 2002, laddove indica al punto "Corridoi autostradali e stradali" il completamento dell'autostrada Jonica E90 Lecce - Taranto - Sibari - Reggio Calabria.

Il progetto definitivo n. DDP 1660 del 1.04.2004 è stato redatto dalla STCV S.r.l., per un importo lordo totale di € 134.000.000,00, di cui € 98.212.621,36 per lavori a base d'appalto (comprensivi di € 6.248.342,89 per oneri per la sicurezza ed € 1.060.000,00 per le spese tecniche di redazione della progettazione esecutiva). Ottenuta la validazione da parte del Responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 554/99, il progetto è stato approvato dall'ANAS con delibera del C.d.A. n. 28 del 21.04.2004.

In data 14.05.2004 il Presidente dell'ANAS ha emanato il dispositivo n. 2572 con il quale si dava attuazione alla suddetta delibera del C.d.A. ai fini dell'efficacia della dichiarazione di Pubblica Utilità.

ANAS ha provveduto all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori (ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. b), punto 4) della L. 109/94) mediante licitazione privata con il

criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con bando pubblicato nella G.U.R.I. n.121 del 25.05.2004.

La gara è stata aggiudicata alla Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A. (di seguito Condotte) per un importo di € 83.892.982,07, comprensivo di € 6.248.342,89 per oneri di sicurezza ed € 1.060.000,00 per spese di progettazione, con un ribasso del 15,75% circa.

L'aggiudicazione definitiva è stata disposta con disposizione del Presidente ANAS n. 1214 del 22.02.2005, mentre il contratto d'appalto è stato stipulato in data 28.04.2005 (rep. N. 56860).

I termini previsti per l'esecuzione erano fissati in 1.000 giorni, di cui 150 per la redazione della progettazione esecutiva.

In data 11.05.2005, l'ANAS, con ordine di servizio n. 1 ha disposto l'avvio delle attività progettuali con termine fissato all'8.10.2005.

La società Condotte in data 7.10.2005 ha consegnato il progetto esecutivo, redatto dall'ATI di progettazione S.T.E. s.r.l. (mandataria), IN.CO. Ingegneri Consulenti, ITALIANA SISTEMI s.r.l., STUDIO BALDINI, STONE S.p.A., e lo stesso è stato sottoposto a istruttoria da parte della Direzione Centrale Programmazione e Progettazione di ANAS, che ha formulato osservazioni e richiesto integrazioni progettuali.

E' stata, pertanto, redatta dalla società appaltatrice la revisione del progetto esecutivo trasmessa all'ANAS in data 28.10.2005, per un importo complessivo di € 87.747.056,35.

Le variazioni introdotte sono state originate dalla necessità di:

- ottemperare alle prescrizioni contenute nel DEC/VIA/6385 del 24.08.2001 e del Provvedimento Autorizzativo Finale del Ministero delle infrastrutture dei trasporti n. 171 del 19.02.2004;
- ottemperare a disposizioni legislative e regolamentari in materia di impianti tecnologici;
- adeguare le opere d'arte del progetto ai risultati dei rilievi celerimetrici di dettaglio di tutte le aree interessate dai lavori nonché delle indagini specifiche eseguite durante l'attività di progettazione esecutiva.

Esse riguardavano, prevalentemente, adeguamenti plano-altimetrici dei tracciati relativi alle gallerie e alle aree di imbocco delle stesse e adeguamenti ai regolamenti vigenti delle cabine di trasformazione MT/BT e degli impianti di sicurezza.

L'atto di sottomissione è stato stipulato in data 7.05.2005, prevedendo un maggiore importo dei lavori di € 3.854.074,28, la rideterminazione della durata complessiva della fase di esecuzione dei lavori in 1.000 giorni, oltre all'introduzione di n. 25 Prezzi Aggiuntivi dedotti dall'Elenco Prezzi ANAS e n. 61 Nuovi Prezzi definiti nell'atto stesso.

Il nuovo progetto è stato approvato dal C.d.A. dell'ANAS nella seduta del 19.12.2005 con delibera n. 135, cui è stata data attuazione con disposizione presidenziale del 20.03.2006.

A causa della temporanea indisponibilità di alcune aree, anche in ragione della variazione del piano particellare operata in sede di sviluppo del progetto esecutivo, i lavori sono stati oggetto di una prima consegna parziale in data 13.04.2006, cui ha fatto seguito una seconda consegna parziale in data 26.06.2006, motivata dalla mancata disponibilità della totalità delle aree di deposito. La consegna definitiva dei lavori è intervenuta in data 30.08.2006; da tale data è decorso il termine di 1.000 giorni per l'ultimazione dell'opera, fissata quindi al 26.05.2009.

Secondo quanto dichiarato dalla Stazione appaltante i lavori hanno avuto un regolare avvio e, salvo modesti ritardi sul crono-programma, non sono state rilevate particolari criticità nel periodo tra il 30.08.2006 e il 3.12.2007 (data del dissesto della costruenda galleria S. Antonino).

Alla suddetta data del 3.12.2007 erano stati emessi n. 6 SAL per un importo complessivo di € 17.536.766,07 corrispondenti a una percentuale di avanzamento lavori pari al 19,77%.

Il SAL n.7 è stato successivamente emesso in data 22.10.2009 per l'importo di €19.322.591,91, al netto della detrazione di circa € 3,1 milioni corrispondenti al valore delle lavorazioni coinvolte nel dissesto della galleria Sant'Antonino.

La società Condotte ha iscritto nel registro di contabilità n. 4 riserve per un importo complessivo di € 13.753.996,61, aventi ad oggetto:

- Riserva n. 1, richiesta risarcimento di € 3.574.876,47 per i danni subiti a causa della parziale consegna dei lavori oltre alla richiesta di un termine suppletivo di esecuzione di 260 gg;
- Riserva n. 2, richiesta di € 8.212.116,88 a titolo di risarcimento dei danni subiti per la sospensione parziale dei lavori intercorsa dal 5.12.2007 (dissesto della Galleria S. Antonino) al 7.2.2008 (data dell'OdS n. 2 con il quale ANAS ha disposto l'immediata sospensione totale dei lavori) e per la sospensione totale intercorsa dall'8.2.2008 al 28.10.2009 (data di sottoscrizione

del SAL n. 7); con la stessa riserva l'Impresa ha richiesto un termine suppletivo di esecuzione pari a 652 gg;

- Riserva n. 3, richiesta complessiva di € 996.003,26, di cui € 603.505,80 a titolo di corrispettivo per lavori non contabilizzati ed € 392.497,45 per interessi da ritardato pagamento;
- Riserva n. 4, richiesta di € 971.000,00 a titolo di risarcimento di danni di forza maggiore subiti a causa del dissesto del promontorio S. Antonino.

Con nota del 24.01.2011, la società Condotte ha confermato le riserve già iscritte, aggiornando l'importo della Riserva n. 2 ad € 12.663.674,10, oltre alla richiesta di ulteriori 441 gg., e ha iscritto una nuova riserva, n. 5, con la quale ha richiesto il pagamento dei lavori eseguiti alla galleria S. Antonino per l'importo di € 3.180.204,78.

Sulle riserve non è stata attivata la procedura di accordo bonario ex art. 240 d.lgs. n. 163/2006 e s.m.i.

Il crollo della Galleria S. Antonino si è verificato la sera del 3.12.2007 e ha interessato le due canne della galleria lato Reggio Calabria in corso di esecuzione, provocando il collasso delle due strutture provvisorie di sostegno già realizzate; in data 18.12.2007, i lavori sono stati quindi parzialmente sospesi nel tratto tra la galleria "Peristeri" e il termine lotto.

Sia ANAS che la società Condotte hanno disposto propri accertamenti per verificare le cause dell'evento franoso.

Con disposizione del Presidente n. 175 del 5.12.2007, ANAS ha nominato una Commissione Tecnica composta dall'ing. Michele Vigna dell'ANAS, dal prof. ing. Massimo Grisolia e dal prof. dott. Alberto Prestininzi (dell'Università la Sapienza di Roma), per "... accertare, oltre a quanto verificatosi, eventuali anomalie o procedure che non fossero state rispettate, nonché quanto necessario per ripristinare l'opera d'arte crollata consentendo una rapida ripresa delle lavorazioni". La Commissione ha prodotto a gennaio 2008 una prima relazione illustrativa dell'attività che la stessa stava svolgendo e intendeva svolgere per verificare quanto accaduto e definire possibili soluzioni. La relazione conclusiva della Commissione di indagine ANAS è stata prodotta solo a maggio 2010, in quanto alcune indagini in sito e in laboratorio si sono potute effettuare solo a seguito del dissequestro del cantiere intervenuto il 18.12.2008.

Nella suddetta relazione il dissesto è stato definito come rapido collasso delle opere di sostegno delle gallerie, manifestatosi repentinamente in contemporanea sui due fronti di scavo e senza che venisse preceduto da significativi segni premonitori.

Riguardo alle cause del dissesto, la Commissione ha evidenziato, in primo luogo, come "alcune analisi di stabilità preliminari eseguite, ..., sembrano confermare la bontà delle ipotesi di calcolo del progetto esecutivo dell'impresa e l'esigenza di rispettare le fasi di lavoro, basate sul mantenimento delle distanze tra i fronti di scavo e di provvedere al rivestimento completo di un cavo prima di consentire il progressivo avvicinamento dell'altro".

A tal proposito, la stessa ha dichiarato che "ulteriori analisi, ..., hanno evidenziato come la mancanza del rivestimento di sostegno sia compatibile con il collasso delle gallerie e la conseguente dislocazione dei blocchi di terreno per mancanza di sostegno alla base", sottolineando che si perviene alle medesime conclusioni sia adottando i parametri geotecnici dei terreni utilizzati in fase di progetto sia quelli desunti dalla specifica campagna di indagini condotta dopo il dissesto.

In merito al consolidamento e al sostegno delle sezioni di scavo, il progetto esecutivo ha dettagliato la definizione degli interventi tecnici di sostegno provvisorio e definitivo, prevedendo in particolare che il rivestimento definitivo fosse realizzato per la parte basale delle sezioni (arco rovescio) a una distanza massima di 19,5 metri dal fronte di scavo ed essere completato ed esteso anche alla calotta a una distanza di 65 metri dallo stesso fronte. Inoltre lo scavo doveva procedere in modo sfalsato nelle due gallerie, così che la seconda canna si affiancasse alla prima solo quando questa fosse dotata del rivestimento definitivo, prevedendo così uno sfalsamento minimo tra i due fronti di scavo degli stessi 65 metri.

La Commissione ha rilevato "una marcata difformità tra le fasi costruttive effettivamente seguite e quelle previste in progetto": il tratto iniziale della galleria di valle "in protesi" è stato in realtà realizzato come un semplice tratto "a cielo aperto", i fronti di scavo erano posti a una distanza di soli 12,40 metri e le gallerie erano prive di rivestimento definitivo.

E', pertanto, giunta alla conclusione che "il mancato rispetto della tempestiva esecuzione del rivestimento definitivo è compatibile con l'innescò del movimento franoso, il cui cinematismo può essere stato condizionato dai fattori predisponenti legati ai caratteri morfologici ed ai sistemi di discontinuità preesistenti. Non è, infine, da escludere che una più puntuale applicazione e gestione del sistema di monitoraggio avrebbe potuto consentire la raccolta di una serie di significativi elementi con il procedere delle lavorazioni, utili ad apportare eventuali opportuni accorgimenti costruttivi".

Per lo studio del dissesto, la società Condotte S.p.A. ha, invece, stipulato una convenzione di ricerca con il prof. ing. Albino Lembo-Fazio e il dott. Ing. Alessandro Graziani dell'Università Roma Tre per l' "Analisi tridimensionale del fenomeno franoso occorso durante al costruzione della galleria naturale Sant'Antonino, imbocco lato Reggio Calabria (SS 106)".

A supporto di tale lavoro, il prof. Sergio Oliviero ha redatto una relazione dal titolo "Prime considerazioni geologiche a valle delle indagini integrative eseguite dopo il franamento" mentre la società SEA di Torino ha redatto il documento "Galleria S. Antonino - Franamento del versante di imbocco Ovest - lato Reggio Calabria: Relazione Geologica", datato 23.06.2009.

I risultati conseguiti sono stati riportati in una relazione datata marzo 2010, da cui si rileva quanto segue.

Le analisi oggetto della suddetta convenzione sono state eseguite mediante un modello di calcolo tridimensionale alle differenze finite, che ha rappresentato l'effettiva morfologia del piano campagna e l'assetto del sottosuolo, tenendo conto delle caratteristiche del terreno individuate nel modello geologico di riferimento.

Il modello geologico è stato aggiornato alla luce dei risultati delle indagini geologiche o geofisiche eseguite dopo il dissesto, che hanno evidenziato una serie di strutture geologiche presenti nell'ammasso roccioso, le quali non erano prima osservabili a causa della coltre di terreno di copertura. In particolare è stata individuata un'importante fascia di disturbo tettonico che intercetta trasversalmente l'asse delle gallerie a una progressiva di poco superiore a quella effettivamente raggiunta al momento del crollo e la presenza di più famiglie di giunti all'interno della formazione delle argille marnose.

Lo studio si è posto l'obiettivo di ricostruire l'evento franoso così come avvenuto nella realtà e di analizzare l'influenza della presenza del rivestimento definitivo nell'ipotesi in cui fosse stato messo in opera secondo le prescrizioni progettuali.

Le analisi effettuate hanno rilevato come gli spostamenti nelle diverse sezioni della galleria presentino una crescita regolare in funzione della progressiva del fronte fino al raggiungimento di una progressiva "critica" in corrispondenza della quale si registra un brusco incremento degli spostamenti. La rottura si innesca quando il fronte di scavo della canna di valle inizia ad interferire con la zona di disturbo tettonico.

In relazione all'influenza della presenza del rivestimento definitivo, lo studio è giunto alla conclusione che lo scavo delle gallerie in presenza del previsto rivestimento "avrebbe prodotto deformazioni più contenute del versante e delle gallerie durante l'avanzamento dei fronti di scavo fino al raggiungimento della progressiva di innesco della rottura. Il processo di rottura si sarebbe però poi sviluppato con modalità analoghe a quelle messe in luce nell'analisi B precedente".

Alla luce dei risultati emersi dalla suddetta convenzione, ANAS ha ritenuto opportuno effettuare ulteriori approfondimenti, richiedendo un parere tecnico indipendente all'ing. Hegg dello studio Lombardi - Reich.

In data 14.07.2010, ANAS ha consegnato all'ing. Hegg la relazione della propria Commissione tecnica e quella dei consulenti della società Condotte, chiedendo di valutare:

- la congruenza o meno dell'inquadramento geologico/geotecnico dei due studi;
- se i modelli sviluppati descrivevano con accuratezza, completezza e affidabilità l'evento manifestatosi;
- se sulla base degli studi suddetti, i caratteri del dissesto potevano essere ricondotti nell'ambito dell'imprevisto geologico ovvero nella non corretta esecuzione dei lavori.

Il parere è stato espresso dall'ing. Hegg in una relazione datata novembre 2010, in cui lo stesso ha affermato di poter ritenere che il dissesto "non si sarebbe potuto materializzare se non fossero stati presenti, nella zona d'interesse, dei giunti o delle faglie costituenti piani di debolezza, debolezza amplificata dall'esistenza di levigature e striature delle parti dei giunti stessi di origine tettonica". Ha anche precisato che le suddette strutture geologiche, determinanti ai fini delle condizioni di stabilità del versante attraversato, non erano rilevabili nell'ambito delle campagne di indagini svolte in fase di progetto a causa dell'impossibilità di trovare affioramenti rappresentativi del substrato, ricoperto in superficie da una coltre di terreno sciolto.

L'ing. Hegg ha chiuso il parere dichiarando che le cause del dissesto "debbono essere ricondotte nell'ambito dell'imprevisto geologico" e "che, anche se fosse stato osservato il progetto esecutivo, il crollo sarebbe avvenuto lo stesso, a causa della presenza dei sopra descritti caratteri geologici sfavorevoli".

Nel contempo, in data 11.02.2008, il cantiere era stato oggetto di sequestro da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria-DDA, nell'ambito del procedimento penale n. 635/08 R.G. nei confronti di alcuni rappresentanti della società Condotte S.p.A., di alcuni titolari di

ditte sub-fornitrici di calcestruzzi e del Direttore dei lavori.

Alla data del sequestro, il cantiere era già fermo per effetto di una sospensione dei lavori disposta dal RUP con O.d.S. n. 2 del 7.02.2008, nelle more del definitivo accertamento della qualità dei calcestruzzi impiegati nella costruzione delle opere, resosi necessario a causa di alcuni risultati anomali emersi nelle prove di schiacciamento delle carote prelevate sulle opere in c.a.

Nel corso delle indagini preliminari il GIP ha disposto una perizia tecnica per l'accertamento della qualità dei materiali impiegati e per la verifica sulla sicurezza delle strutture interessate dai calcestruzzi risultati non conformi all'esito di precedenti accertamenti svolti dai consulenti tecnici del PM. La consulenza tecnica ha escluso anomalie nei calcestruzzi utilizzati dalla società Condotte.

Il cantiere è stato, pertanto, dissequestrato in data 18.12.2008.

In seguito al sequestro del cantiere, ANAS S.p.A., "valutato il complessivo comportamento della società Condotte nella conduzione dei lavori, tenuto conto soprattutto delle gravi violazioni degli obblighi previsti nel Protocollo di Legalità, delle violazioni delle norme e clausole contrattuali sulla qualità dei calcestruzzi nonché della grave negligenza posta in essere nella realizzazione della Galleria Sant'Antonino", con nota di contestazione del 4.03.2008 ha avviato la procedura di risoluzione del contratto per grave inadempimento.

La società Condotte, in data 10.06.2008, ha presentato ricorso ex art. 700 c.p.c. chiedendo un provvedimento d'urgenza inibitorio del procedimento di risoluzione del contratto avviato da ANAS.

Il Tribunale di Roma, con Ordinanza del 22.09.2008, ha accolto il ricorso dichiarando insussistente il diritto di ANAS di procedere alla risoluzione del contratto. Il giudice non ha rilevato gli estremi del grave adempimento in capo alla società Condotte in quanto la qualità dei calcestruzzi era ancora oggetto di accertamento istruttorio da parte della Procura presso il Tribunale di Reggio Calabria e non erano ancora state accertate le cause del dissesto della galleria Sant'Antonino.

L'Ordinanza è stata comunicata all'ANAS con nota dell'Avvocatura Generale dello Stato del 30.9.2008; in tale nota l'Avvocatura ha evidenziato come l'Ordinanza apparisse congruamente motivata, escludendo, pertanto, salvo diversa motivata determinazione di ANAS, la proposizione di reclamo avverso detta pronuncia.

Ottenuto il dissequestro del cantiere, ANAS, con O.d.S. n. 3 del 23.12.2008 e O.d.S. n. 4 del 31.03.2009, ha ordinato all'impresa appaltatrice di verificare tutte le opere già realizzate, di monitorare e predisporre un piano di interventi per la messa in sicurezza delle stesse nonché di provvedere alla riorganizzazione della struttura operativa di cantiere per una tempestiva ripresa dei lavori.

ANAS ha nuovamente sollecitato la società Condotte a riprendere concretamente i lavori con note dell'11.12.2009 e del 22.12.2009. L'impresa appaltatrice con nota del 17.12.2009 ha comunicato la propria impossibilità a riprendere i lavori sin quando non fossero state prese determinazioni di ordine tecnico relativamente alla Galleria S. Antonino, specificandone le motivazioni nella successiva nota del 12.01.2010. Ha, quindi, evidenziato la necessità di concordare le condizioni economiche per la messa in sicurezza delle opere, ritenute lavorazioni extracontrattuali e di procedere all'adeguamento dei prezzi di contratto e al concordamento dei relativi tempi esecutivi, a causa del lungo tempo trascorso dalla presentazione dell'offerta per causa non imputabile all'impresa stessa.

Come precisato dal Direttore Centrale Nuove Costruzioni di ANAS nel corso dell'audizione tenutasi presso l'Ufficio istruttore, la stazione appaltante, tenuto conto della mancanza di elementi certi sulle modalità di ripresa dei lavori e, in particolare, sulla possibilità di mantenere il tracciato di progetto, sia per le gallerie che per le opere all'esterno, ha ritenuto opportuno sospendere le attività in attesa dei risultati della Commissione incaricata di individuare le cause del dissesto. Ottenuti i risultati finali degli studi sul crollo della galleria Sant'Antonino, ANAS S.p.A. ha richiesto alla società Condotte S.p.A. di elaborare il progetto di ripristino della galleria e del versante franato, progetto consegnato in data 31.01.2011.

L'impresa appaltatrice ha indicato quale necessaria per il completamento dell'intervento la somma di 119,9 milioni di euro, di cui 79,9 milioni per i lavori, compreso il completamento della galleria S. Antonino, 35 milioni per l'aggiornamento prezzi e 5 milioni per i maggiori oneri per inerti, oltre alla richiesta di risoluzione del contenzioso per un petitum di 22,1 milioni di euro. Le suddette richieste non hanno compreso l'ulteriore richiesta dei danni da fermo cantiere da febbraio 2007 a febbraio 2010 ancora non quantificata.

In merito alla tempistica, Condotte S.p.A. ha indicato un termine di 9 mesi per l'effettivo riavvio dei lavori e 37 mesi quale tempo di esecuzione.

Nel contempo, ANAS S.p.A. ha valutato l'ipotesi di un riappalto dei lavori sulla base del valore del progetto di completamento quotato a prezzi aggiornati 2010, stimando necessario un importo di 94,7 milioni di euro al netto di un ribasso del 35%, corrispondente al valore medio dei ribassi ottenuti

nell'ultimo anno per lavori similari.

La società Condotte S.p.A., a marzo 2011, ha comunicato ad ANAS S.p.A. la sua intenzione di voler esercitare il diritto di sciogliersi dal contratto ai sensi dell'art. 24, comma 4 del D.M. 145/2000, evidenziandone modalità e termini, che sono stati poi oggetto di ampio confronto conclusosi nel mese di luglio 2011.

Con nota del 15.07.2011 la società Condotte S.p.A. ha presentato ad ANAS S.p.A. formale richiesta di scioglimento del contratto per i lavori di cui all'oggetto, "in ragione della prolungata e, oramai, eccessiva durata del periodo di sospensione totale dei lavori" ai sensi della già citata disposizione. La richiesta è stata prontamente accettata da ANAS S.p.A.

Le parti, in data 15.07.2011, hanno redatto in contraddittorio il verbale di sopralluogo, constatazione e consistenza dei lavori eseguiti, definendo:

- la presenza di materiali e/o manufatti posti a piè d'opera per un valore di 1,4 milioni di euro;
- il costo della vigilanza armata e del presidio delle opere nel periodo dal 5.12.2007 al 13.01.2011 per un importo di 1 milione di euro;
- il costo del progetto esecutivo per il ripristino della galleria S. Antonino per un importo di 0,5 mil. di euro e il costo delle relative indagini per un ulteriore importo di 0,5 mil. di euro.

La società Condotte S.p.A. ha rinunciato a tutte le riserve iscritte sugli atti contabili per un importo complessivo di 22,1 milioni di euro, tranne alla n. 1 (danni subiti a causa della parziale consegna dei lavori), la cui risoluzione avverrà con la procedura di accordo bonario ex art. 240 del D.lgs. 163/2006.

Sulla base del suddetto verbale, in pari data, ANAS S.p.A. e Condotte S.p.A. hanno sottoscritto l'atto di definizione delle spettanze in conseguenza dello scioglimento del contratto.

Ritenuto in diritto

I lavori di costruzione della Variante esterna all'abitato di Palizzi, consegnati definitivamente in data 30.08.2006, avrebbero dovuto concludersi in data 26.05.2009; i lavori si sono, invece, interrotti, principalmente a causa del dissesto della galleria S. Antonino, avvenuto il 3.12.2007; la sospensione delle attività si è protratta per oltre tre anni fino a giungere allo scioglimento del contratto d'appalto stipulato con la società Condotte.

La durata della sospensione è conseguenza in primo luogo della necessità di verificare le effettive cause del crollo e, in particolare, se lo stesso fosse imputabile a errori esecutivi da parte dell'impresa o a imprevisto geologico.

La Stazione appaltante, infatti, visto il parere discordante degli studi redatti dai propri consulenti (relazione conclusiva del maggio 2010) e da quelli della società Condotte (marzo 2010), ha ritenuto opportuno acquisire il parere di un soggetto terzo che si esprimesse in merito alla bontà dei due studi presentati e desse una definitiva interpretazione delle cause del crollo.

Lo studio redatto dall'ing. Hegg ha confermato l'imputabilità del crollo all'imprevisto geologico, ritenendo che lo stesso si sarebbe verificato anche se l'impresa avesse rispettato nell'esecuzione della galleria le prescrizioni progettuali, a causa di condizioni geologiche sfavorevoli, non rilevabili nel corso delle indagini progettuali.

In merito alle prescrizioni progettuali circa le modalità operative da seguire nella realizzazione della galleria, si evidenzia come le stesse siano state definite in sede di progetto esecutivo, redatto dalla stessa società Condotte, in termini di consolidamento, sostegno delle sezioni di scavo e monitoraggio delle stesse. Tuttavia tali prescrizioni sono state disattese dall'impresa appaltatrice, sia per quanto concerne la distanza da assicurare tra i fronti di scavo delle due canne parallele della galleria, sia per quanto concerne le fasi di realizzazione del rivestimento definitivo del cavo.

Emerge dalla documentazione fornita l'evidenza ed il perdurare dell'inadempimento; la Commissione istituita dall'ANAS ha, infatti, evidenziato "una marcata difformità tra le fasi costruttive effettivamente seguite e quelle previste in progetto": di fronte ad uno sfalsamento minimo dei fronti di scavo delle due canne della galleria di 65,00 m, la Commissione ha constatato una distanza di questi di soli 12,40 m nonché la mancanza di rivestimento dei tratti realizzati, in difformità a quanto progettualmente previsto.

Nonostante ciò, dalla documentazione a disposizione non si rileva che il Direttore dei lavori, il Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione e la Commissione di collaudo abbiano contestato all'impresa la non conformità al progetto esecutivo del procedere delle lavorazioni e abbiano assunto conseguenti provvedimenti al riguardo (quali disposizioni per ripristinare la conformità delle attività al progetto, sospensione dei lavori, ...).

L'inadempimento dell'Impresa e la carenza di conseguenti provvedimenti da parte dei soggetti preposti al controllo appaiono particolarmente rilevanti alla luce delle possibili ricadute in termini di

sicurezza del personale operante nella realizzazione dell'opera, al di là del fatto che, nel caso specifico, tali inadempimenti siano o meno stati causa del dissesto verificatosi.

Si rammenta che la direzione lavori è preposta al controllo tecnico dell'esecuzione dell'intervento nonché alla verifica che "lavorazioni di singole parti dei lavori da realizzare siano eseguite regolarmente e nell'osservanza delle clausole contrattuali" (cfr. art. 125 del D.P.R. 554/1999), così come spetta al collaudatore "verificare e certificare che l'opera e il lavoro sono stati eseguiti a regola d'arte e secondo le prescrizioni tecniche prestabilite, in conformità del contratto, delle varianti e dei conseguenti atti di sottomissione o aggiuntivi debitamente approvati" (cfr. art. 187 del citato D.P.R.).

Si richiamano, infine, le responsabilità del coordinatore per la sicurezza, cui attiene il compito di verificare l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza e coordinamento e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro (art. 93, comma 1, del d.lgs. 81/2008 e art. 127, comma 2, lett. a del D.P.R. 554/99); è evidente, infatti, come una modifica delle modalità esecutive quale quella operata dall'impresa nel caso in esame incida in modo rilevante sulle previsioni del piano, stravolgendo le modalità operative sulle quali lo stesso si basa.

Sebbene il parere terzo richiesto dall'ANAS porti a confermare quanto sostenuto dai consulenti della società Condotte in merito alla circostanza che il crollo sarebbe comunque intervenuto anche in caso di rispetto delle prescrizioni progettuali sulla distanza tra i due fronti di scavo e sull'esecuzione del rivestimento definitivo, non può non rilevarsi quanto affermato dagli stessi consulenti dell'impresa appaltatrice sul fatto che la presenza del previsto rivestimento definitivo della galleria "avrebbe prodotto deformazioni più contenute del versante e delle gallerie durante l'avanzamento dei fronti di scavo".

Per quanto concerne le attività messe in atto dalla Stazione appaltante a seguito del crollo, si evidenzia come la stessa abbia dapprima avviato una procedura di risoluzione contrattuale per grave inadempimento nei confronti dell'impresa appaltatrice, azione bloccata poi da un ricorso proposto dalla società Condotte al Tribunale di Roma. Il Tribunale, infatti, non ha rilevato gli estremi del grave adempimento in capo all'impresa appaltatrice, poiché la qualità dei calcestruzzi era ancora oggetto di accertamento istruttorio da parte della Procura e non erano ancora state accertate le cause del dissesto della galleria Sant'Antonino.

Ciò ha generato una situazione di stallo che si è protratta per oltre tre anni fino a giungere alla risoluzione contrattuale richiesta nel luglio 2011 dall'impresa appaltatrice ai sensi dell'art. 24, comma 4, del D.M. 145/2000. Le attività di indagine per l'individuazione delle cause del dissesto della galleria nonché delle attività da porre in atto per la ripresa dei lavori sono state rallentate anche dalle vicende giudiziarie che hanno portato al sequestro del cantiere, intervenuto circa 2 mesi dopo il crollo.

Nel periodo intercorso tra il dissesto del cantiere (18.12.2008) e la risoluzione contrattuale, la Stazione appaltante ha più volte sollecitato l'impresa alla ripresa dei lavori, almeno per quanto concerne la verifica delle opere già realizzate e la messa in sicurezza delle stesse; l'impresa a sua volta si è rifiutata di adempiere a quanto richiesto ritenendo necessarie determinazioni di ordine tecnico e il concordamento di condizioni economiche per lavorazioni da ritenersi extracontrattuali.

Questa situazione di "indeterminatezza", come illustrato, si è protratta per la definizione delle cause del dissesto, intervenuta solo nel novembre 2010.

Allo stato, l'ANAS, in esito ai risultati delle indagini e delle perizie tecniche nonché di un confronto economico tra le possibili soluzioni da adottare, ha accettato la richiesta dell'Impresa di scioglimento del contratto.

Il confronto economico tra una possibile diversa soluzione che contempra una ripresa dei lavori da parte dell'attuale appaltatore e l'altra, effettivamente adottata, che prevede, invece, il riappalto dell'opera, sulla base del progetto esecutivo redatto dal medesimo appaltatore, adeguato in base alla conoscenza più completa del contesto geologico nel quale si colloca l'opera, evidenzia chiaramente, secondo gli elementi forniti da ANAS, la convenienza di quest'ultima, per cui la scelta risulterebbe motivata.

Pur non rilevando incoerenze nei dati forniti, deve osservarsi come la convenienza della soluzione che prevede il riappalto dell'opera possa essere amplificata da un'ipotesi di ribasso dell'ordine del 35%, che potrebbe non trovare conferma in sede di gara.

In base a quanto sopra considerato,

Il Consiglio

- rileva come l'operato dei soggetti preposti al controllo e alla verifica dei lavori (direttore dei lavori, coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, organo di collaudo) non risulti conforme alle disposizioni che regolano l'attività di tali soggetti, in quanto, dalla

documentazione fornita, non risulta che gli stessi abbiano adottato opportuni provvedimenti finalizzati ad impedire l'esecuzione delle opere con modalità diverse da quelle progettualmente previste;

- allo stato, atteso che ANAS ha superato la situazione di stallo della realizzazione dell'opera, pervenendo ad una definizione del rapporto contrattuale con Condotte nei termini sopra richiamati e si accinge, pertanto, ad un nuovo appalto per il completamento delle opere, non ravvisa margini per ulteriori interventi dell'Autorità;
- dispone l'invio, a cura della Direzione Generale Vigilanza Lavori, Servizi e Forniture, della presente deliberazione alla Stazione appaltante, affinché comunichi le proprie valutazioni ed eventuali provvedimenti adottati, nel termine di 30 giorni dal ricevimento.

Il Consigliere Relatore: Giuseppe Borgia

Il Presidente: Piero Calandra

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 novembre 2011

Il Segretario: Maria Esposito