

DELIBERA N. 992

18 novembre 2020.

Oggetto

"SS 1 "Nuova Aurelia" – viabilità di accesso all'Hub Portuale di Savona, interconnessione tra i caselli della A10 di Savona ed Albisola e i porti di Savona e Vado - Variante alla SS 1 Aurelia nel tratto tra Savona Torrente Letimbro ed Albisola Superiore – CIG 0192830857.

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il 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 dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Premessa

Con deliberazione in data 1.07.2020, il Consiglio dell'Autorità deliberava l'invio delle risultanze istruttorie in esito agli accertamenti ispettivi condotti dal competente Servizio Ispettivo dell'Autorità, in riferimento ai lavori dell'appalto integrato dell'Hub portuale di Savona, le cui risultanze sono state comunicate con relazione ispettiva oggetto di esame da parte del Consiglio nella seduta del 16.10.2019.

Pertanto, in attuazione della predetta deliberazione consiliare, con comunicazione prot. n. 50705 del 06.07.2020 è stata fornita comunicazione delle predette risultanze ispettive nei riguardi della stazione appaltante ANAS, nonché nei riguardi delle imprese di cui all'ATI appaltatrice C./I., assegnando il termine di 30 giorni per il riscontro.

A riscontro delle risultanze ispettive, in esito alla proroga concessa, risulta pervenuto il riscontro della Stazione Appaltante ANAS acquisito al prot. n. 72504 del 02.10.2020, nonché il riscontro pervenuto dalla società C. acquisito al prot. n. 72602 del 02.10.2020 e infine il riscontro pervenuto dalla società I.

Considerato in fatto

Come rilevato nel rapporto ispettivo, i lavori in esame riguardano la realizzazione di un'opera compresa nel Programma delle infrastrutture strategiche (legge 443/2001) e seguita nelle approvazioni e nei finanziamenti dal CIPE sin dal 2001. Infatti, l'opera "SS1 viabilità di accesso all'Hub Portuale di Savona - interconnessione tra i caselli della A10 di Savona ed i porti di Savona e Vado" risulta inclusa nella delibera CIPE n.121/2001 sotto la voce Hub Portuali. Il progetto definitivo per un investimento complessivo di € 239 Mln. è stato approvato dal CIPE con una serie di prescrizioni, tra cui l'eliminazione dello svincolo Margonara, con la Delibera n.77 del 3 agosto 2007.

La procedura risulta indetta con provvedimento del 22.7.2008, per l'affidamento di un appalto integrato, nella vigenza del d.lgs 163/06 e del d.p.r. 554/99, applicabili *ratione temporis* alla fattispecie.

Risulta inoltre evidenziato che l'appalto dei lavori è stato aggiudicato mediante appalto integrato all'Ati C./I. C. (Mandataria) ed I. (Mandante) coadiuvata dalla Società di progettazione S. con il ribasso del 38,13%, con stipulazione del contratto in data 17.3.2010. Nell'ambito della lettera di invito, in riferimento alla formulazione dell'offerta, era precisato che i concorrenti, oltre a verificare il progetto definitivo, dovevano introdurre le seguenti variazioni progettuali: *"..... c) Proposte finalizzate al recepimento delle prescrizioni CIPE di cui alla predetta Delibera n. 17 del 3/8/07 ad esclusione dei primi quattro punti della sezione "Prescrizioni di carattere archeologico, architettonico e paesaggistico".* Siccome il primo dei suddetti quattro punti imponeva l'eliminazione dello svincolo Margonara, ne è derivato che detta variante non doveva essere proposta in sede di offerta avendo provveduto allo stralcio dello svincolo già l'Anas prima dell'avvio della gara. Nell'ambito del rapporto ispettivo è stato comunque evidenziato che *"la nuova viabilità avrebbe dovuto alleggerire e decongestionare la viabilità sulla vecchia Aurelia e risolvere i collegamenti con diverse e differenti aree del territorio circostante: centri commerciali nell'interland di Savona e Vado Ligure; la stazione ferroviaria di Savona; il casello autostradale di SavonaVado (A10); l'Autostrada Savona-Torino (A6); la S.S.29 che congiunge la Liguria al Piemonte e i porti del litorale savonese"*.

Il quadro economico dell'opera prevedeva un importo complessivo dell'appalto a base di gara pari a: 162.501.132,31 (per lavori) + € 4.875.000,00 (per oneri di sicurezza) + € 3.500.000,00 (per progettazione) per un totale di € 170.876.132,31. Il quadro economico del contratto originario stipulato con l'ATI aggiudicataria risultava essere rideterminato per un totale, al netto dell'IVA, pari a € 107.577.577,97.

Nella relazione ispettiva risultano evidenziate le variazioni intercorse al progetto definitivo in sede di redazione del progetto esecutivo e le variazioni intervenute in corso d'opera, dando evidenza, in primo luogo, dell'intervenuta "Perizia di variante per le sole somme a disposizione" del 07.03.2011, prevedendo un aumento delle citate somme per espropri e interferenze pari ad € 22.000.000,00. Riguardo alle variazioni apportate in sede di redazione del progetto esecutivo, è stato ulteriormente evidenziato che i lavori a misura sono aumentati, nel passaggio tra progetto definitivo a quello esecutivo, per un importo di € 2.058.432,96; i lavori a corpo sono aumentati, nel medesimo passaggio, di € 19.234.094,11 e che l'aumento maggiormente consistente, al lordo dei lavori in diminuzione, ha riguardato l'intervento denominato "galleria naturale San Paolo", il cui costo è passato da € 16.962.961,45 ad € 39.723.215,68 cioè un aumento di € 22.740.254,23.

Per quanto attiene specificatamente l'incidenza economica dovuta alla scelta progettuale dell'abbassamento generale delle quote (nel passaggio tra progetto definitivo a quello esecutivo), oggetto di particolare attenzione istruttoria, è stata data evidenza di un ulteriore prospetto prodotto da ANAS, evidenziando un aumento dei costi di oltre 16 milioni di euro, quale risultato di aumenti e diminuzioni delle opere (aumento della lunghezza della galleria San Paolo (+ 22,7 MLN) o la diminuzione di lunghezza della galleria Basci (- 14,3 MLN).

In riferimento alle varianti in corso d'opera, è stata rilevata l'adozione della Perizia di variante in corso d'opera n. 110 del 2015, approvata in data 27.04. 2015, che riguarda le lavorazioni relative al trasporto delle terre a Vado Ligure, la gestione del sito di deposito intermedio di Poggio Azzurro e le maggiori attività richieste dal Piano di Utilizzo Terre, per un incremento complessivo dell'importo contrattuale pari a € 13.045.122,12, nonché le maggiori necessità per Espropri, per un importo complessivo di € 7.700.000,00.

Riguardo allo stato dei lavori, nella relazione ispettiva, risulta evidenziato che alla data della visita, svoltasi nelle giornate del 12 e 13 marzo 2019, risultavano emessi 16 SAL per un importo complessivo di € 117.764.067,42, con la precisazione che i lavori risultavano fermi dal novembre 2018 e l'avanzamento risultava pari all' 81,39% dell'importo contrattuale.



Riguardo al contenzioso con l'impresa appaltatrice risulta evidenziato che nel corso del rapporto contrattuale si sono verificate alcune criticità con conseguente impatto sulle tempistiche esecutive, legate, in estrema sintesi, a 4 problematiche relative alla gestione delle terre e del materiale proveniente dagli scavi, all'attraversamento del tracciato con l'autostrada A10 e allo scavo delle gallerie naturali ed indisponibilità delle are; per effetto di dette problematiche l'appaltatore ha iscritto numerose riserve sul Registro di Contabilità con conseguente notifica in data 20.05.2016 di un atto di citazione innanzi al Tribunale di Roma, avente ad oggetto n. 40 riserve per lavori a tutto il 6° SAL, per un importo di € 95.692.156,95, oltre accessori, pari al 65,94 % dell'importo contrattuale, importo aggiornato in corso di causa con altre n. 8 riserve, per lavori a tutto 7° SAL, incrementando il valore del petitum a € 114.158.275,16.

Al contempo, è stato evidenziato che, in occasione delle riserve iscritte al SAL n. 7, il RUP, verificatisi i presupposti di cui all'art. 240, comma e del d.lgs. n. 163/06 e s.m.i., ha attivato la procedura di accordo bonario, anche in considerazione del fatto che nel corso del giudizio il Giudice non si era mostrato contrario ad una definizione bonaria della controversia, dandosi comunque atto dell'esito negativo della procedura, a fronte del mancato raggiungimento di un accordo da parte dei membri della Commissione e della prosecuzione del giudizio in sede civilistica davanti al Tribunale con il deposito della CTU in data 15 aprile 2019, tesa a riconoscere all'impresa l'importo di € 37.521.817,27, a fronte di una domanda di € 115.310.038,24, nonché con il riconoscimento di una proroga al termine contrattuale di 970 giorni. In occasione dell'ultimo stato di avanzamento, il n. 16, per lavori a tutto il 19/10/2018, è stato evidenziato che l'impresa ha aggiornato ed iscritto n. 58 riserve sul registro di contabilità per un importo di € 184.545.741,31.

Ulteriori aggiornamenti sullo stato dell'appalto sono stati forniti, da ultimo, dall'ANAS in riscontro alla comunicazione delle risultanze ispettive, laddove è stato evidenziato che, nell'ambito della procedura di concordato preventivo ai sensi dell'art. 169 bis l. fall., *"a seguito di richiesta - in data 13.06.2019 - di scioglimento del contratto dell'impresa C. al Tribunale Fallimentare di Ravenna - Ufficio Fallimenti, lo stesso Tribunale si esprimeva in modo positivo all'istanza ed in data 27.06.2019 disponeva lo scioglimento del contratto tra Anas e C.", con l'ulteriore rilevazione che "in data 19.02.2020 è stato firmato lo stato finale dei lavori per un importo a debito dell'impresa di €29.595.812,94 e a breve potrà procedersi alla visita finale da parte dei collaudatori"* e la precisazione che *"Nel contempo, Anas ha dato avvio alla progettazione del completamento del lotto mediante Accordo Quadro, aggiudicato al RTI T., C., I., con il contratto applicativo n. CDGUFF.GACO.REGISTRO UFFICIALE.1.0234537 del 11.05.2020"* e che *"La consegna del servizio di progettazione è avvenuta il 22 maggio u.s. (tempo utile di 120 giorni, di cui 30 per le verifiche da parte dell'RTI della documentazione consegnata - progetto esecutivo approvato, as-built, cantierabili - e 90 giorni per la progettazione esecutiva). Il programma delle attività prevede, ad oggi, la pubblicazione del bando di gara per i primi mesi del 2021"*.

Considerato in diritto

Anomalo andamento dei lavori

In riferimento all'andamento dei lavori, si rileva che gli stessi sono stati consegnati il 15.2.2012, con un tempo utile pari a gg. 1.390, con termine per l'ultimazione fissato al 5.12.2015. L'opera di cui trattasi, al momento dell'ispezione, effettuata nei giorni 12 e 13 marzo 2019, è risultata completata nella misura di circa l'80%, risultando emessi 16 SAL per un importo complessivo di € 117.764.067,42, consentendo tuttavia di rilevare un anomalo andamento dei lavori.

Per quanto concerne le principali problematiche sottese a tale rallentata produttività, le stesse risultano individuate con riferimento al sotto attraversamento delle gallerie autostradali dell'A10 - per il quale si è

dovuti ricorrere alla relativa autorizzazione da parte della società autostradale ASPI, il rilascio dell'autorizzazione ha comportato oltre che una prolungata sospensione dei lavori anche un incremento degli stessi lavori per il pre-consolidamento delle sovrastanti gallerie – nonché in riferimento allo stoccaggio e al deposito dei materiali di risulta degli scavi, che ha comportato un dilatarsi dei tempi di esecuzione stante la necessità di acquisire ulteriori pareri e autorizzazioni.

Va inoltre evidenziato che, al momento dell'ispezione, i restanti lavori da eseguire sono risultati, a quel momento, sospesi stante il contenzioso in corso connesso alla procedura di concordato preventivo che interessava la società mandataria C. In particolare, l'opera risulta essere stata eseguita per l'intero tracciato (gallerie, viadotti, ponti, ecc.), restando da eseguire, essenzialmente, le sole opere di completamento (sovrastuttura stradale, impiantistica, sicurezza, ecc.). Allo stato risulta intervenuto lo scioglimento del contratto a seguito del provvedimento del Tribunale di Ravenna del 27.6.2019 ex art. 169 bis l. fall, facendo venire meno la possibilità emersa in sede di visita ispettiva, in ordine al completamento dei lavori a cura dell'impresa I.

Infine, in tale quadro esecutivo, in riferimento al contenzioso in corso, si è rilevato che lo stesso era ancora pendente presso il Tribunale di Roma e l'ammontare complessivo delle riserve è risultato pari ad un importo di € 184.545.741,31, rivendicandosi con le riserve dall'impresa somme, pari a circa a 1,7 volte l'importo di contratto.

In riferimento a tale macroscopica sproporzione tra la durata dei lavori contrattualmente prevista (1.390 giorni) e quanto realizzato sino al momento dello scioglimento del contratto, con un presunto prolungamento dei termini a ridosso dei 5 anni, è stato dunque prospettato un evidente anomalo andamento dei lavori, con possibile evidenziazione, al di là delle rilevabili carenze progettuali, anche di profili di responsabilità in capo ai soggetti preposti alla conduzione dei lavori, cui sono demandate le specifiche competenze in ordine alla corretta e tempestiva individuazione e correzione di tutte le problematiche ostative alla corretta realizzazione dell'opera.

A tale riguardo l'ANAS, a sostegno del proprio operato, ha ritenuto sostanzialmente di far riferimento ad *"una gestione dell'appalto da parte dell'affidatario sempre pretestuosa e non collaborativa, ..."*, fino all'evidenziazione del *"unilaterale abbandono del cantiere da parte dell'ATI, avvenuto nel novembre 2018, a causa della crisi finanziaria della mandataria C., che ha successivamente portato alla domanda di concordato preventivo da parte della medesima, determinando infine lo scioglimento del contratto d'appalto, disposto dal Tribunale Fallimentare di Ravenna nel giugno 2019"*, nonché richiamando, a titolo di iniziative ed attività poste in essere per la soluzione delle problematiche via via registratesi, gli ordini di servizio emanati dall'Ente, che parrebbero non essere stati risolutivi delle problematiche venute in rilievo nell'ambito della fase esecutiva del contratto de quo, a prescindere dall'insorgenza della situazione di crisi finanziaria della mandataria.

Pertanto, anche alla luce delle considerazioni svolte dall'ANAS, si conferma la macroscopica durata dei lavori, senza il venire in rilievo di circostanze impreviste ed imprevedibili a supporto della protrazione dei tempi dell'appalto.

Variazioni intercorse al progetto definitivo in sede di redazione del progetto esecutivo.

In riferimento alle varianti occorse in sede progettuale, è emerso in primo luogo il venire in rilievo di modifiche tra il progetto definitivo posto in gara e quello offerto dall'aggiudicataria, atteso che nell'ambito della lettera di invito, in riferimento alla formulazione dell'offerta, era precisato che i concorrenti, oltre a verificare il progetto definitivo, dovevano introdurre le seguenti variazioni progettuali: *"... c) Proposte finalizzate al recepimento delle prescrizioni CIPE di cui l'Allegato alla Delibera n. 17 del 3/8/07 ad esclusione dei primi quattro punti della sezione "Prescrizioni di carattere archeologico,*



architettonico e paesaggistico", nonché in ordine alle modifiche occorse in sede di progettazione definitiva.

In ordine alla prima delle suddette variazioni - nel premettere che l'importo a base di gara era pari ad € 170.876.132,31 e che l'aggiudicazione è avvenuta a fronte di un importo offerto di € 107.577.577,97 (compresi oneri di sicurezza non soggetti a ribasso ed € 1.575.000,00 per spese di progettazione), dandosi evidenza di uno sconto complessivo di circa € 60 milioni sui 170 posti a gara – pur non essendo chiaramente identificabili le variazioni progettuali, afferenti al progetto definitivo offerto, veniva richiamata comunque la variazione relativa all'introduzione della TBM per eseguire gli scavi delle gallerie. In ordine alla seconda variante, la stessa, come rilevabile dal rapporto ispettivo, ha riguardato il passaggio tra il progetto definitivo di aggiudicazione ed il progetto esecutivo, rilevandosi, quali elementi di modifica, in primo luogo, la variazione al tracciato altimetrico dell'opera rispetto al progetto definitivo affidato, che ha comportato un abbassamento generale delle quote di progetto dalla progressiva 0+580 circa alla progressiva 4+400 (zona dello svincolo Miramare), rilevando che la S.A. ha fatto riferimento, per la relativa motivazione, alla *".....necessità di minimizzare possibili danni sugli edifici sovrastanti a seguito dei lavori di scavo e l'impatto sociale dell'opera in un contesto morfologico-ambientale complesso, evitando sgomberi anche temporanei degli edifici. La modifica ha inoltre permesso l'eliminazione di alcune interferenze;"*, con l'ulteriore riferimento al recepimento di alcune richieste da parte della Provincia e dell'Acquedotto di Savona, nonché ottimizzazioni finalizzate al miglioramento ed alla funzionalità dell'opera.

In riferimento a tali variazioni, è emerso che le stesse hanno comportato un incremento dell'importo di € 24.495.726,89 di cui € 22.092.534,04 per lavori, € 2.068.900,18 per oneri di sicurezza ed € 334.292,67 per oneri di progettazione esecutiva, rilevandosi un aumento dell'incremento complessivo del Quadro Economico pari ad € 46.495.726,89, comprensivo della somma pari a € 22.000.000,00, per la variazione delle sole somme a disposizione dell'amministrazione per far fronte agli espropri, alle interferenze ed alle modifiche legislative intervenute nel corso degli anni, ivi compresa l'introduzione della moneta euro in luogo della lira.

In tale contesto, emerge che l'aumento maggiormente consistente, al lordo dei lavori in diminuzione, ha riguardato l'intervento denominato "galleria naturale San Paolo", il cui costo è passato da € 16.962.961,45 ad € 39.723.215,68 cioè un aumento di € 22.740.254,23, risultando evidenziato, in particolare, nel rapporto ispettivo che *"...da un ulteriore prospetto prodotto dall'Anas, è risultato che la scelta progettuale dell'abbassamento generale delle quote (nel passaggio tra progetto definitivo a quello esecutivo), ha comportato un aumento dei costi di oltre 15 milioni di euro (tra aumenti e diminuzioni)"*.

In riferimento alla legittimazione di tale variante, dal rapporto ispettivo emerge che l'Anas ha attribuito un aumento di spesa di € 16.246.136,08 alle fattispecie di cui all'art. 140, comma 4, del d.P.R. 554/ 99 (appalto integrato) ed all'art. 132, comma 1, lettera b) del d.lgs. 163/2006 (varianti in corso d'opera).

A tale riguardo, rispetto alla contestata genericità dei riferimenti normativi alla base delle predette variazioni - con particolare riferimento agli incrementi per la variazione della livelletta, alla luce del generico richiamo al comma 4 dell'art. 140 del d.P.R. 554/99, il quale fa rinvio all'art. 25, comma 1, lettere a), b) e c) ovvero, rispettivamente, alle varianti dovute ad esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari; alle varianti dovute a cause impreviste e imprevedibili, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale; alle varianti nei casi previsti dall'articolo 1664, secondo comma, del codice civile – l'ANAS ha ritenuto di precisare *"la riconducibilità della variante in argomento, operata da Anas, all'art. 140 suddetto, comma 4, con il riferimento specifico alle ipotesi di cui all'art. 132 comma 1 lettera b) espressamente richiamato dal Responsabile del*

Procedimento nella propria Relazione", facendo riferimento agli esiti degli accertamenti più approfonditi richiesti dallo sviluppo della progettazione esecutiva.

A supporto di tali considerazioni, l'ANAS ha riferito sostanzialmente che *"proprio gli approfondimenti condotti in fase di redazione del progetto esecutivo, hanno consentito una più compiuta valutazione delle interferenze plano-altimetriche tra le preesistenze e le opere da realizzarsi, potendosi anche verificare nel dettaglio le caratteristiche dei fabbricati sovrastanti le gallerie da scavare"*.

Anche a voler prescindere da tale prospettazione di genericità, resta difficilmente spiegabile il ricorrere delle ipotesi di variazione di cui all'art. 132, comma, 1, lett. b) del d.lgs. 163/2006, che fa riferimento al venire in rilievo di *"cause impreviste e imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale"*, attesa la possibilità di compiere, già in sede di progetto definitivo, le valutazioni sottese all'inquadramento del migliore livello della quota di progetto. Si tenga presente che già il d.p.r. 554/99 (poi sostituito dal d.p.r. 207/2010), all'art. 25, nel precisare le caratteristiche del progetto definitivo, prevedeva che lo stesso contenesse *"tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio della concessione edilizia, dell'accertamento di conformità urbanistica o di altro atto equivalente"*, precisando tra l'altro nel successivo art. 26 la necessità di predisporre una Relazione descrittiva del progetto definitivo atta a riferire *"in merito a tutti gli aspetti riguardanti la topografia, la geologia, l'idrologia, il paesaggio, l'ambiente e gli immobili di interesse storico, artistico ed archeologico che sono stati esaminati e risolti in sede di progettazione attraverso lo studio di fattibilità ambientale, di cui all'art. 29, ove previsto, nonché attraverso i risultati di apposite indagini e studi specialistici"*, nonché *"in merito all'idoneità delle reti esterne dei servizi atti a soddisfare le esigenze connesse all'esercizio dell'intervento da realizzare ed in merito alla verifica sulle interferenze delle reti aeree e sotterranee con i nuovi manufatti"*. Il successivo art. 27 prevedeva, invece, che le Relazioni geologica, geotecnica, idrologica e idraulica del progetto definitivo dovevano comprendere *"sulla base di specifiche indagini geologiche, la identificazione delle formazioni presenti nel sito, lo studio dei tipi litologici, della struttura e dei caratteri fisici del sottosuolo, definisce il modello geologico-tecnico del sottosuolo"*, illustrando e caratterizzando *"gli aspetti stratigrafici, strutturali, idrogeologici, geomorfologici, litotecnici e fisici nonché il conseguente livello di pericolosità geologica e il comportamento in assenza ed in presenza delle opere"*.

Alla luce di tali previsioni normative, appare evidente che le valutazioni afferenti all'identificazione della migliore quota di progetto dovevano essere svolte nell'ambito della predisposizione dei documenti richiamati.

Pertanto, nella valutazione della rilevanza delle esigenze di modifica, vanno tenute presenti anche le verifiche da svolgersi a carico dell'appaltatore, trattandosi di appalto integrato, laddove nella lettera d'invito risultava precisato, tra l'altro, che *"Ai sensi dell'art. 90, comma 5, del D.P.R. 554/99, prima della formulazione dell'offerta il Concorrente ha l'obbligo di controllare le voci riportate nella "Lista Prezzi" di cui al successivo paragrafo F, attraverso l'esame degli elaborati progettuali comprendenti anche il computo metrico, posti in visione ed acquisibili. In esito a tale verifica il Concorrente è tenuto ad integrare o ridurre le quantità che valuta carenti o eccessive e ad inserire le voci e relative quantità che ritiene mancanti, rispetto a quanto previsto negli elaborati grafici e nel Capitolato Speciale di Appalto, nonché negli altri documenti facenti parte integrante del Contratto secondo quanto specificato nel successivo Capitolo F"* e che *"Prima della formulazione dell'offerta, il Concorrente ha inoltre l'obbligo di controllare ai sensi dell'art. 71, comma 2, del D.P.R. 554/99 - attese la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lo legherà, in caso di aggiudicazione, all'Amministrazione aggiudicatrice e l'assunzione, da parte del medesimo, del relativo rischio - l'adeguatezza degli elaborati progettuali posti*



in visione. Sulla base delle predette verifiche il Concorrente è pertanto obbligato ad apportare tutte le eventuali modifiche ed integrazioni, opportunamente motivate, che riterrà necessarie ad emendare gli eventuali vizi o integrare le eventuali omissioni del Progetto definitivo posto a base di gara, al fine di assicurare il regolare svolgimento delle successive attività progettuali e la perfetta esecuzione dei lavori e funzionalità dell'opera secondo le migliori regole dell'arte. Per effetto stesso delle verifiche descritte in precedenza e delle eventuali conseguenti variazioni progettuali, il Progetto definitivo è fatto proprio dal Concorrente che su esso potrà e/o dovrà apportare, sempre in fase di offerta, le ulteriori varianti descritte ai successivi paragrafi per mezzo di attività di sua esclusiva competenza e responsabilità".

Con riferimento alla disciplina delle modifiche del progetto, il medesimo capitolato prevedeva che *"L'appaltatore prende atto ed accetta fin d'ora, senza poter richiedere compensi aggiuntivi o indennità di sorta, che la Stazione Appaltante potrà richiedere tutte quelle varianti ed aggiunte al progetto che a suo insindacabile giudizio ritenesse opportune o necessarie per assicurare la migliore esecuzione degli interventi anche in deroga ai termini fissati per l'approvazione di cui all'articolo precedente"* e che *"Nel caso in cui si verifichi una delle ipotesi di cui dell'art. 132 del D.Lvo 163/06, ovvero nel caso di riscontrati errori od omissioni del progetto definitivo, motivatamente non rilevabili da parte dell'appaltatore in sede di verifica del progetto definitivo stesso parte dell'offerta tecnica presentata in sede di gara, le variazioni da apportarsi al progetto esecutivo sono valutate in base ai prezzi contrattuali con le modalità previste dal Capitolato Generale e, se del caso, per mezzo di formazione di nuovi prezzi ricavati ai sensi dell'art. 136 del DPR 554/99"*, ammettendosi la possibilità di riconoscere compensi a fronte di carenze od omissioni non rilevabili da parte dell'appaltatore in sede di verifica del progetto definitivo stesso parte dell'offerta tecnica presentata in sede di gara.

Ferma restando la carenza dei presupposti normativi a sostegno della citata variante, va comunque osservata anche l'eccessiva onerosità della variazione concernente la scelta progettuale dell'abbassamento generale delle quote, tenuto peraltro presente che in sede di approvazione del progetto esecutivo da parte dell'ANAS, con riferimento ad alcune proposte di variante al progetto definitivo affidato, era stato ritenuto meritevole di accoglimento il citato abbassamento della livelletta stradale a condizione che non avesse prodotto aumento di spesa, non ritenendosi pertanto giustificato l'incremento di spesa di circa 16 milioni di euro, in assenza dei presupposti per un incremento del corrispettivo, tenuto conto di quanto previsto nel soprarichiamato capitolato speciale nell'ammettere compensi aggiuntivi al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 132 del codice e comunque, come vale la pena di ribadire, in presenza di circostanze non rilevabili da parte dell'appaltatore in sede di verifica del progetto definitivo.

Riguardo alla contestata eccessiva onerosità della scelta progettuale adottata, la stazione appaltante ha contestato l'assunto, riferendo in ordine ai maggiori oneri e conseguenze che *"si sarebbero potute dover affrontare in termini di costi "indiretti" conseguenti all'esecuzione dei lavori nell'originario scenario di scavo con minore copertura (cfr. livelletta di progetto definitivo)",* facendo particolare riferimento *"ai rischi di maggiori oneri da sostenere, sia per danni ai fabbricati che per contenziosi con i loro proprietari, non volendosi neanche prendere in considerazione l'infausta eventualità di danni irreversibili. A ciò si aggiungano i rischi di prolungati e ripetuti fermi cantiere conseguenti ad eventuali danneggiamenti degli edifici sovrastanti, con le conseguenti ricadute anche in termini di ulteriore contenzioso con l'appaltatore"*.

Tali considerazioni non risultano condivisibili, posto che un'adeguata progettazione a livello definitivo avrebbe già dovuto valutare i rischi, gli oneri connessi e le migliori soluzioni da adottare.

Sempre con riferimento all'incremento complessivo connesso alla modifica della quota di progetto, nella contestazione delle risultanze istruttorie è stata, altresì, rilevata la notevole incidenza delle singole variazioni apportate, laddove come riferito dalla stazione appaltante *"la galleria San Paolo aumenta di un*

delta pari a 22,7 M di euro e la galleria Basci diminuisce di un delta pari a 14,3 M di euro. Questo è dovuto al fatto che la variante altimetrica ha comportato un allungamento della galleria San Paolo, da circa 1 km a circa 2 km, e una riduzione della galleria Basci, da circa 1,5 km a 0,5 km", prospettandosi ulteriormente una sostanziale alterazione del progetto originario, connessa all'abbassamento delle quote del tracciato che risulterebbe "... spinto a quote inferiori da 7 a 12 metri rispetto al progetto a base di gara".

Riguardo a tale profilo, la stazione appaltante ha ritenuto di far riferimento, al di là degli importi parziali di ogni singola galleria, al fatto che *"il lotto è stato già originariamente previsto da svilupparsi per la maggior parte in galleria e la variante ha comportato una rimodulazione delle lunghezze delle singole gallerie, ma la consistenza complessiva delle opere in sotterraneo è rimasta pressoché inalterata (allungamento di circa 1 km della galleria San Paolo e pari riduzione della galleria Basci)"* e che *"nessuna osservazione risultava pervenuta da alcun Ministero o Ente ed il MIBACT - Direzione Generale per il Paesaggio, l'Architettura e l'Arte Contemporanea - Servizio IV Tutela e Qualità del Paesaggio, in sede di rilascio di parere.*

Le argomentazioni svolte non consentono di confutare i dubbi prospettati in ordine alla possibile configurazione di una "modifica sostanziale", tenuto conto dei sopra prospettati notevoli incrementi in termini di quantità, qualità ed importo dei lavori. A tale riguardo, si richiamano anche dei pronunciamenti resi dall'Autorità, con riferimento alle disposizioni previgenti, secondo cui *"La variante deve essere accessoria rispetto all'opera progettata e contrattualmente stabilita, in quanto, al contrario, si avrebbe non una modificazione del progetto, bensì un nuovo contratto (cfr. Determinazione Autorità n. 1/2001); il carattere di "sostanzialità" della variante nel settore dei contratti pubblici, va stabilita caso per caso, con riferimento alle modifiche intervenute, alla natura delle lavorazioni ed all'incidenza delle stesse sul progetto originario, nonché ai costi e ai tempi della modifica. Nel caso specifico, la variante è definita "non sostanziale" e, quindi, tale da non determinare una novazione oggettiva del rapporto contrattuale, laddove le modifiche, pur prevedendo un diverso utilizzo del complesso, lascino pressoché invariate le caratteristiche edilizie dello stesso"* e che *".... dal punto di vista della lex specialis, la "non sostanzialità" delle modifiche apportate in sede tecnica al progetto deve comportare modifiche assolutamente non manifestamente rilevanti alle norme del Contratto e del Capitolato Speciale d'Appalto"* (cfr. parere ex AVCP AG 4/2011 9 giugno 2011). Ed ancora *"....la modifica di un contratto in corso di validità deve ritenersi "sostanziale" qualora introduca condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata (deliberazione n. 610/2016, AG21/2016/AP, deliberazione n. 103/2012; parere sulla normativa AG43/09; deliberazione n. 1203 del 23 novembre 2016 - parere sulla normativa AG 48/2016/AP)"* (Delibera ANAC n.573 del 13 giugno 2018).

Perizia di variante in corso d'opera

Con riferimento alle varianti in corso d'opera, nella comunicazione delle risultanze ispettive veniva evidenziato quanto emerso nel rapporto ispettivo in ordine all'intervenuta approvazione, in data 27.04.2015, della Perizia di Variante n. 110, che riguarda le lavorazioni relative al trasporto delle terre a Vado Ligure, la gestione del sito di deposito intermedio di Poggio Azzurro e le maggiori attività richieste dal Piano di Utilizzo Terre, per un incremento complessivo dell'importo contrattuale pari a € 13.045.122,12, nonché le maggiori necessità per Espropri, per un importo complessivo di € 7.700.000,00.

In riferimento a tale variante, è stato evidenziato che il progetto definitivo prevedeva il conferimento del materiale di scavo presso il Porto di Savona, sulla base di un accordo stipulato fra Anas S.p.a. e l'Autorità Portuale di Savona il 03.07.2008, dandosi ulteriore evidenza che dalle risultanze ispettive, risulta che nel



corso dello sviluppo della progettazione esecutiva, con nota del 03.06.2010, l'Appaltatore ha comunicato ad Anas di aver preso contatti con l'Autorità Portuale di Savona e di essere venuto a conoscenza di impedimenti nell'utilizzare sia il porto di Savona che quello di Vado per il conferimento dello smarino di scavo delle gallerie. Con la stessa nota l'operatore economico ha comunicato, inoltre, che stava valutando altre ipotesi per il conferimento di detto materiale.

Risulta inoltre evidenziato che, sulla scorta della comunicazione del 10 agosto 2010 - con la quale si assume che l'Autorità Portuale avrebbe invece comunicato ad Anas di essere disponibile a ricevere materiale inerte per l'avvio di diverse opere nei Porti di Savona e Vado - l'Anas ha comunicato all'appaltatore, con nota prot. CGE9290-P del 15.09.10, che *"le previsioni del progetto definitivo (conferimento presso i porti di Savona e/ o Vado), sono da ritenersi a tutt'oggi valide"*, comunicando, altresì, che il progettista ha scelto di individuare nel progetto esecutivo il Porto di Savona quale area di "abbancamento definitivo" dei materiali di risulta.

Nel rilevare che il progetto esecutivo è stato approvato in linea tecnica il 20.10.2011 e in linea economica in data 11.01.2012, è stato ulteriormente evidenziato che con nota in data 11.01.12 la medesima Autorità aveva rappresentato che *"gli interventi nel bacino portuale di Savona sono stati ultimati"* e che, pertanto, era venuta meno la disponibilità del Porto di Savona come sito di conferimento, confermando la disponibilità per i lavori avviati nel bacino di Vado Ligure relativi alla nuova piattaforma contenitori con la condizione espressa *"sempre che lo stesso materiale corrisponda ai requisiti previsti dalle norme"*.

Per effetto di tale circostanza, rilevato che il Bacino Portuale di Vado Ligure non era stato contemplato nello Studio di Impatto Ambientale e nella conseguente procedura di VIA, si rendeva necessario predisporre un nuovo Piano di Utilizzo delle Terre (in seguito PUT) in conformità al D.M. n. 161 del 10/08/2012, comportando, quindi, sia una diversa operatività del cantiere, con conseguente riorganizzazione dello stesso, sia la necessità di riavviare pratiche burocratiche autorizzative, che, come si è visto ha comportato un incremento complessivo dell'importo contrattuale pari a € 13.045.122,12, nonché le maggiori necessità per Espropri, per un importo complessivo di € 7.700.000,00, oltre a ripercussioni sulla tempistica dell'esecuzione dei lavori.

In riferimento a tali incrementi, nel rilevare il contenuto delle missive intercorse con l'Autorità Portuale, tese ad individuare, ancora genericamente, come possibili siti per l'utilizzo dei materiali sia il Porto di Savona che Vado Ligure, nell'ambito della comunicazione delle risultanze istruttorie, è stata ritenuta incomprensibile l'esclusione del bacino Portuale di Vado Ligure dallo studio di impatto ambientale e dalla procedura di VIA, con il venire in rilievo di profili di perplessità in riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 132 dell'ex codice dei contratti pubblici, in riferimento alla ricorrenza di una delle ipotesi legittimanti di variante, finanche alla configurabilità di circostanze sopravvenute caratterizzate dalla imprevedibilità, ritenendosi ravvisabile un'approssimazione procedimentale a carico sia del soggetto esecutore che della Stazione appaltante.

La stessa ANAS nelle proprie controdeduzioni ha avuto modo di affermare che *"il progetto definitivo è stato redatto individuando, come sito di conferimento dei materiali di scavo, una porzione delle aree di competenza dell'Autorità Portuale di Savona"*, con la precisazione che *"quest'ultima comprende però sia il bacino portuale di Savona che quello di Vado"* e che *"nella successiva fase di progettazione, il progettista ha scelto di individuare il Porto di Savona quale area di "abbancamento definitivo", riproponendo lo stesso sito previsto nel progetto definitivo del 2010 ma specificando una porzione ben precisa, quella del bacino portuale di Savona"*, con la conferma, pertanto che nel progetto definitivo non risultava delimitata l'area di abbancamento, riferita più propriamente all'area del Porto di Savona, che avrebbe dovuto essere valutata nello studio di impatto ambientale e nella procedura di VIA.

In sede di contestazione degli esiti istruttori, è stato ulteriormente evidenziato che a seguito della predetta nota in data 11.01.2012 la stazione appaltante ANAS ha comunque disposto la consegna dei

lavori in data 15.02.2012, senza tener conto dei maggiori oneri già prevedibili e degli elementi sopravvenuti che avrebbero reso non eseguibile il relativo progetto esecutivo, a fronte delle lungaggini occorse per la risoluzione delle problematiche e per il raggiungimento del protocollo di intesa con l'Autorità Portuale di Savona in data 27.06.2014, nonché della situazione contenziosa originariamente insorta con l'impresa che, come è noto, in riferimento all'intercorsa perizia di variante, ha rifiutato la sottoscrizione dell'Atto di sottomissione n. 2 del 20.04.2015, con la conseguente necessità di emissione dell'OdS del 29.04.2015.

A tale riguardo, si rileva infatti che nel predetto verbale di consegna risulta evidenziato che *"il sottoscritto Direttore dei Lavori ha verificato, unitamente all'Appaltatore ed in contraddittorio con questi (il quale ha peraltro rilasciato in tal senso apposita dichiarazione in fase di gara), mediante accertamenti di misure, tracciamenti e ricognizioni, che: vi è corrispondenza tra i dati di progetto e le attuali condizioni locali;....."*, attestando nella sostanza il permanere delle condizioni relative all'eseguibilità del progetto.

Si tenga altresì presente il disposto dell'art. 130 del d.P.R. 554/99, poi sostituito dall'art. 154 del d.P.R. 207/2010 in tema di processo verbale di consegna, secondo cui *"Il processo verbale di consegna contiene i seguenti elementi:b) le aree, le cave, i locali ed i mezzi d'opera concessi all'appaltatore per la esecuzione dei lavori; al processo verbale di consegna vanno uniti i profili delle cave in numero sufficiente per poter in ogni tempo calcolare il volume totale del materiale estratto; c) la dichiarazione che l'area su cui devono eseguirsi i lavori è libera da persone e cose e, in ogni caso, salvo l'ipotesi di cui al comma 7, che lo stato attuale è tale da non impedire l'avvio e la prosecuzione dei lavori"*, richiedendosi, pertanto, la certificazione in ordine all'assenza di impedimenti per l'avvio e per la prosecuzione dei lavori.

A tale riguardo l'ANAS ha ritenuto di far presente che *"La consegna dei lavori, avvenuta appena un mese dopo, è stata effettuata nella contezza che il progetto aveva definito comunque un sito alternativo di destinazione dei materiali, ricompreso nello stesso ambito, in quanto ricadente anch'esso nelle competenze dell'Autorità Portuale di Savona"* e che *"Ben diversa è stata, invece, la questione dell'aggiornamento sulla gestione delle terre e rocce da scavo intervenuto con l'introduzione del DM 161 del 10.08.2012, non prevedibile in fase di consegna, che di fatto ha reso necessario un nuovo iter autorizzativo, molto più articolato e complesso rispetto alla previgente normativa"*.

Anche tale considerazione si ritiene inidonea a confutare i rilievi in esame, atteso che al momento della consegna dei lavori risultava l'impedimento ad utilizzare l'area indicata nel progetto esecutivo, il Porto di Savona, per l'intervento di "abbancamento definitivo" dei materiali di risulta, non coerentemente con l'attestazione rilasciata.

Questione delle interferenze

In ordine al profilo delle interferenze, è emerso quanto riferito dalla medesima ANAS in sede di accertamenti ispettivi, in ordine all'intervenuta risoluzione delle n. 77 interferenze censite dal progetto come da programma, rilevandosi che l'unica interferenza non programmata ha riguardato il sotto attraversamento delle gallerie autostradali M.te Pasasco con lo scavo della TBM (galleria S. Paolo), come evidenziato nel verbale di visita di collaudo del 2.8.2016, non essendo stato possibile procedere con TBM senza l'autorizzazione del Concessionario Autostrade per l'Italia (ASPI).

A tale riguardo è emerso che la predetta interferenza ha comportato la sospensione dei lavori da gennaio ad agosto 2016 nelle more dell'autorizzazione da parte di ASPI al sotto attraversamento, subordinata all'esecuzione dell'intervento di pre-consolidamento dell'ammasso roccioso compreso tra le gallerie autostradali esistenti e la costruenda galleria oggetto dell'appalto di cui trattasi. A tale riguardo è stato evidenziato che gli oneri derivanti da tale interferenza, per la risoluzione della problematica, sono stati sopportati da ANAS per quanto riguarda le opere di pre-consolidamento (€ 370.000 circa da recepire in futura perizia di variante), mentre non sono stati riconosciuti gli oneri per andamento anomalo in forza di



quanto stabilito nel CSA all'art. 23 – Interferenze, rilevandosi quanto precisato da codesta l'Anas che gli oneri connessi all'interferenza sono comunque oggetto di contenzioso con l'impresa.

Alla luce di quanto esposto, nell'ambito della comunicazione delle risultanze istruttorie è stato evidenziato che l'utilizzo della TBM, proposta dall'ATI appaltatrice in sede di aggiudicazione, ha comportato, per ciò che concerne le lavorazioni inerenti alla Galleria San Paolo, la necessità di acquisire in corso d'opera la relativa autorizzazione da parte del predetto concessionario autostradale ASPI, comportando, oltre che una prolungata sospensione dei lavori anche un incremento degli stessi per il pre-consolidamento delle sovrastanti gallerie alimentando il contenzioso con l'impresa.

In riferimento a tali circostanze, è stata prospettata la sussistenza di una possibile carenza di indagini e rilievi da svolgersi nella fase progettuale nel censimento delle interferenze, che avrebbero consentito di rilevare la presenza delle preesistenti gallerie autostradali Monte Pasasco e l'interferenza con l'utilizzo della TBM, nonché la necessità dell'acquisizione dell'autorizzazione dell'ASPI. Sul punto merita richiamare il disposto dell'art. 93 del d.lgs. 163/2006, secondo cui, al comma 4, *"Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni....."*, proseguendo al comma 5 nel prevedere che *"Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare e il relativo costo previsto e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo"*.

Con riferimento a tale rilievo, l'ANAS, nelle controdeduzioni, ha ritenuto di poter escludere la propria responsabilità, sostenendo, in merito alla c.d. "interferenza con le gallerie autostradali" di avere *"richiesto fra l'altro di proporre, in sede di offerta, variazioni finalizzate a minimizzare gli impatti sulla linea ferroviaria, sulla funivia nonché sull'autostrada"* e che *"Il concorrente ha proposto, anche a tale scopo, l'adozione della TBM e, sulla base di tale scelta, avrebbe dovuto interfacciarsi con ASPI, al fine di concordare e valutare tutto quanto necessario per eseguire il lavoro così come dalla stessa impresa previsto"*, evidenziando che *"pertanto, precise responsabilità dell'appaltatore emergono per quanto riguarda i ritardi e l'interruzione dei lavori inerenti all'esecuzione della Galleria San Paolo interessata dal sottoattraversamento dell'Autostrada A 10"*.

Sempre in riferimento all'imputazione della responsabilità all'ATI appaltatrice, risulta evidenziato che *"l'interruzione dei lavori e, poi, la loro sospensione, che avrebbe potuto essere certamente evitata se la C. avesse usato la diligenza e il tempismo richiesti dal suo ruolo di progettista, contattando formalmente ASPI già in fase di progettazione esecutiva e ottenendo che la previsione del consolidamento della galleria autostradale (sotto passata dalla nuova galleria) richiesto dalla Concessionaria fosse inserita nel progetto esecutivo"* e dando evidenza che *"l'ATI appaltatrice è stata negligente anche nel predisporre gli elaborati sull'intervento di consolidamento richiesti da ASPI, avendo impiegato quasi un anno (dal 17.03.2015, data della richiesta di ASPI, al 16.01.2016 data della sospensione) per redigere il relativo progetto"* con ulteriore riferimento alla *"genericità ed inadeguatezza degli approfondimenti tecnici condotti all'ATI appaltatrice su richiesta di ASPI"*, con il richiamo a *"... i ripetuti solleciti di Anas ad ottemperare alle richieste e prescrizioni ricevuti (OdS n. 56, 65 e 66, oltre ad una copiosa corrispondenza, come già citati al punto 1)"* e ritenendo di precisare sul punto che *"la necessità di acquisire in corso d'opera l'autorizzazione di ASPI non si è concretizzata con la scelta di utilizzo della TBM, perché si sarebbe dovuta ottenere a prescindere della modalità di scavo"*.

Tali considerazioni sono contraddette dall'impresa C., nelle proprie controdeduzioni, che sul punto ha avuto modo di precisare che *"la necessità di acquisire la autorizzazione ASPI è scaturita non dall'utilizzo della TBM ma dal mancato invito, da parte della Committente ANAS, della società ASPI in occasione della conferenza di servizi del 31.03.2004 finalizzata all'approvazione del Progetto Definitivo dell'opera"*.

Allorchè l'Appaltatore si è accinto infatti ad eseguire i lavori della Galleria San Paolo, ASPI ha manifestato la sua opposizione contestando all'ANAS proprio la predetta mancata convocazione e conseguente mancata stipula di una convenzione".

A fronte di tali posizioni contrastanti, allo stato oggetto di contenzioso innanzi al Tribunale competente, resta comunque da osservare la tardività dell'acquisizione dell'autorizzazione del predetto concessionario autostradale ASPI, delineando l'incompletezza progettuale, laddove non emergono elementi atti ad escludere la mancata rilevanza di tale interferenza in sede di progettazione definitiva, a prescindere dall'uso della TBM, delineandosi comunque che nell'ambito della redazione della successiva progettazione esecutiva tale aspetto sarebbe dovuto essere rilevato, con l'acquisizione della relativa autorizzazione da parte di ASPI.

Va inoltre osservata la mancata coerenza con le previsioni del capitolato speciale d'appalto, che all'art. 23 demanda all'appaltatore gli adempimenti connessi alla gestione delle interferenze, gli oneri sopportati da ANAS per quanto riguarda le opere di pre-consolidamento (€ 370.000 circa da recepire in futura perizia di variante), precisando che *"Anas conferisce all'appaltatore specifico mandato a perfezionare e finalizzare tutti gli eventuali rapporti preliminari avviati dalla stazione Appaltante con i soggetti gestori di servizi interferenti con l'opera in oggetto e, se necessario, ad avviarne altri per servizi non individuati nel progetto definitivo. Pertanto l'impresa avrà l'onere di contattare i referenti presso gli enti gestori di sottoservizi, onde concordare le tempistiche degli interventi di rispettiva competenza, nonché le modalità esecutive degli stessi. Resta inteso che qualora durante la redazione del progetto esecutivo o dopo la redazione ed approvazione dello stesso dovessero verificarsi ulteriori necessità in ordine alle espropriazioni, nonché si rilevassero ulteriori interferenze che intralciassero il regolare ed ordinato svolgimento dei lavori, gli adempimenti conseguenti saranno a cura dell'appaltatore, ivi compresa la progettazione della loro rimozione, approvata ed accertata dagli enti gestori"*, risultando ulteriormente specificato che *"..... l'appaltatore non potrà avanzare alcuna richiesta in ordine alle lavorazioni connesse con l'eliminazione delle interferenze già previste in fase di redazione del progetto esecutivo. Tutti gli oneri sopportati dall'Appaltatore nello svolgimento dell'attività di risoluzione delle interferenze si intendono compresi e compensati nel corrispettivo offerto"*.

Sotto tale profilo l'ANAS ha contestato l'applicazione del predetto disposto, rilevando che lo stesso *"... non può però essere applicato al caso dell'interferenza con le gallerie di ASPI perché gli interventi di consolidamento che sono stati realizzati non riguardano "lavorazioni connesse con l'eliminazione delle interferenze già previste in fase di redazione del progetto esecutivo", bensì nuove occorrenze determinatesi in corso d'opera"*; anche tale assunto non si ritiene condivisibile, tenuto presente che il capitolato demanda all'appaltatore gli oneri e gli adempimenti connessi alla risoluzione di interferenze venute in rilievo anche dopo la redazione ed approvazione del progetto esecutivo.

Svincolo "Margonara"

In ordine alla questione dello svincolo Margonara, nella comunicazione delle risultanze istruttorie è stato evidenziato che nel corso degli accertamenti ispettivi è emerso, secondo quanto riferito dalla stazione appaltante Anas, che l'opera era prevista nel più ampio progetto "SS1 Nuova Aurelia" Viabilità di accesso all'Hub portuale di Savona - Variante alla SS1 Aurelia nel tratto tra Savona Torrente Letimbro ed Albisola Superiore, approvato dal CIPE con Delibera n. 77 del 3 agosto 2007 con la prescrizione della eliminazione del suddetto svincolo di Margonara. perché ritenuto impattante sul piano paesaggistico.

Nel rilevare altresì quanto dedotto in ordine alla circostanza, che, in attuazione della predetta prescrizione del CIPE, lo stralcio dello svincolo non ha comportato alcuna economia in quanto lo stesso era stato stralciato dalla progettazione definitiva, risulta tuttavia evidenziata la rilevanza della sua realizzazione per il collegamento tra la zona portuale ed il casello di Albisola, riproponendosi pertanto, nel corso



dell'appalto, la necessità della sua realizzazione. Tale esigenza ha comportato, pertanto, l'avvio di una nuova progettazione da parte di Anas approvata dalla Regione Liguria ai sensi dell'art. 166 del d.lgs. 163/2006, con acquisizione anche della pronuncia di VIA con delibera n. 238 della Giunta Regione Liguria (parere VIA positivo con prescrizioni). Infine è stato riferito che il relativo progetto è stato inserito all'interno di Piani ANAS approvati dal MIT, ma che non ha trovato ancora l'approvazione da parte del Consiglio dei lavori pubblici, almeno alla data degli accertamenti, che nell'adunanza del 21 luglio 2017 ha chiesto all'Anas di rivedere completamente la soluzione progettuale dell'innesto in rotatoria sulla SS 1 e di riesaminare il progetto definitivo revisionato.

In esito agli accertamenti condotti, è stato ritenuto prospettabile che l'eliminazione dello svincolo di "Margonara" (scelta operata da organismi di livello istituzionale preposti all'approvazione del progetto - CIPE, MIT, MiBAC) ha comportato una problematica che non ha riguardato l'esecuzione dei lavori in sé, ma la fruibilità dell'opera ovvero la mancata decongestione della viabilità sulla vecchia via Aurelia per la quale si sta realizzando l'opera di cui trattasi. Come chiarito dall'ANAS, la mancanza di tale svincolo difatti non consente il collegamento diretto della zona portuale di Savona ed il casello autostradale di Albisola, costringendo i mezzi provenienti dal porto e diretti ad Albisola ad una percorrenza aggiuntiva di circa 3 Km sulla medesima arteria in costruzione.

Inoltre, lo svincolo in corso di realizzazione in località Miramare consentirebbe solo l'uscita dei mezzi provenienti da Savona e diretti ad Albisola e l'entrata dall'Aurelia verso Savona.

In ordine a tale profilo, è stata prospettata una carenza valutativa, apprezzabile già in sede di redazione della progettazione definitiva posta a base di gara, che, eliminando lo svincolo di Margonara in attuazione della deliberazione CIPE, avrebbe dovuto prevedere la rielaborazione di un diverso sistema alternativo di viabilità, non venendo in rilievo neppure la proposizione, da parte della stessa ATI appaltatrice, di una soluzione progettuale atta alla risoluzione delle problematiche incorse, tenuto conto, peraltro, che, secondo l'obiettivo del progetto, la nuova viabilità avrebbe dovuto alleggerire e decongestionare la viabilità sulla vecchia Aurelia e risolvere i collegamenti con diverse e differenti aree del territorio circostante. Nell'ambito del capitolato speciale l'oggetto dell'appalto risulta individuato in relazione alla necessità di realizzare la "Interconnessione tra i Caselli della A10 di Savona e Albisola e i Porti di Savona e Vado: Variante alla SS1 Aurelia nel Tratto tra Savona Torrente Letimbro ed Albisola Superiore".

L'inevitabile riprospettata necessità evidenzia un incremento economico di oltre 54 milioni, che, secondo quanto evidenziato nello schema di Piano Pluriennale degli Investimenti dell'ANAS 2015-2019, risulterebbe finanziato per un importo di euro 12.110.000, residuando un ulteriore fabbisogno di euro 42.496.523.

In ordine a tale rilievo l'ANAS ha ritenuto di giustificare il proprio operato riferendo in ordine alla necessità di ottemperare alle richieste del CIPE, precisando, tra l'altro, che *"...pertanto, Anas non ha potuto che procedere, in ottemperanza a quanto sopra, allo stralcio dello svincolo nell'ambito del progetto, in uno ai corrispondenti importi economici, tenuto anche conto dell'esigenza di dare avvio ai lavori principali, di importanza strategica per il territorio"*.

Al contempo, in relazione allo stato attuale, lo stesso Ente ha fatto presente che *"In ogni caso, ad oggi, la questione non si pone più, considerato che, per addivenire ad una soluzione condivisa, si è concertato con il Ministero dell'Infrastrutture dei Trasporti di stralciare dal Piano Pluriennale degli Investimenti lo svincolo in argomento e di dare impulso al lotto adiacente, inserendone la relativa progettazione nel contratto di programma Anas - MIT"*. Anche tale considerazione non si ritiene idonea a confutare i rilievi formulati in ordine alla necessità di realizzazione comunque un sistema di viabilità per superare la decongestione della viabilità sulla vecchia via Aurelia, rimessa comunque ad un diverso lotto con aggravamento di oneri a carico della Stazione appaltante ANAS.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 18 novembre 2020

DELIBERA

- di ritenere ravvisabile il ricorrere di profili di anomalia nell'ambito dell'esecuzione dell'appalto, evidenziabili in primo luogo in un anomalo andamento dei lavori, in riferimento all'estrema durata dell'appalto sino all'intervenuto scioglimento del contratto con l'ATI appaltatrice ai sensi dell'art. 169 bis l. fall., senza il venire in rilievo di circostanze impreviste ed imprevedibili a supporto della protrazione dei tempi;
- di ritenere sussistente il venire in rilievo di consistenti variazioni tra il progetto definitivo di aggiudicazione ed il progetto esecutivo in carenza dei presupposti normativi addotti a sostegno della variante di cui all'art. 140, comma 4, del d.P.R. 554/ 99 (appalto integrato) ed all'art. 132, comma 1, lettera b) del d.lgs 163/2006 (varianti in corso d'opera), in relazione alla possibilità di compiere, già in sede di progetto definitivo, le valutazioni sottese all'inquadramento del migliore livello della quota di progetto, ritenendosi ulteriormente configurabile l'eccessiva onerosità della variazione concernente la scelta progettuale dell'abbassamento generale delle quote, nonché una sostanziale alterazione del progetto originario, a fronte della modifica sostanziale dei termini essenziali dell'appalto, riferibili alla quantità, qualità ed importo dei lavori;
- di ravvisare in relazione all'intervenuta variante in corso d'opera, concernente la modifica del luogo di conferimento dei materiali di risulta, il venire in rilievo di profili di perplessità in riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 132 dell'ex codice dei contratti pubblici, in riferimento alla ricorrenza di una delle ipotesi legittimanti di variante, finanche alla configurabilità di circostanze sopravvenute caratterizzate dalla imprevedibilità, rilevandosi, altresì, l'intervenuta consegna dei lavori da parte della stazione appaltante ANAS, senza tener conto dei maggiori oneri già prevedibili e degli elementi sopravvenuti che avrebbero reso non eseguibile il relativo progetto esecutivo non coerentemente con l'attestazione rilasciata ai sensi dell'art. 130 del d.P.R. 554/99, poi sostituito dall'art. 154 del d.P.R. 207/2010 in tema di processo verbale di consegna, rilevandosi infine la sussistenza di una possibile carenza di indagini e rilievi da svolgersi nella fase progettuale nel censimento delle interferenze.
- di inoltrare, a cura dell'ufficio Vigilanza Lavori, la presente delibera alla Stazione Appaltante ANAS e ai soggetti destinatari della comunicazione delle risultanze istruttorie;
- di dare mandato all'Ufficio di Vigilanza Lavori di avviare il monitoraggio per la verifica dell'andamento delle opere di completamento in questione, richiedendo all'ANAS la produzione di specifici report con cadenza semestrale riepilogativi dello stato delle opere.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 26 novembre 2020

Il Segretario verbalizzante

Maria Esposito

Atto firmato digitalmente