

Delibera n. 669 del 10 luglio 2019

Fascicolo UVLA n. 3739/2016 e 956/2018

Oggetto: Appalto adeguamento nuova darsena di levante a terminal contenitori mediante colmata e conseguenti opere di collegamento – 2 stralcio struttura cassa colmata e banchina – importo a base gara 123.047.878 Euro – Stazione Appaltante: Autorità di sistema portuale del mar Tirreno centrale (ex Autorità portuale di Napoli). Contratto stipulato in data 12.10.2011, Rep. 6404.

Il Consiglio

nell'adunanza del 10 luglio 2019;

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

1. Premessa

A seguito di segnalazione veniva avviato, con nota prot. n. 0150347 in data 13.10.2016, un procedimento istruttorio in relazione ad alcune presunte criticità gravanti la procedura di accordo bonario, tra la Stazione Appaltante e l'impresa esecutrice dei lavori, approvata con delibera del Commissario Straordinario dell'A.d.s.P. n. 287/16 in data 12.09.2016.

L'istruttoria in particolare ha riguardato i seguenti aspetti :

- compatibilità dei membri della Commissione di accordo bonario e del Presidente come previste dall'art. 240, comma 8 e comma 9 bis del d.lgs. n. 163/2006;
- data di avvio del procedimento e rispetto dei termini procedurali di cui all'art. 240 bis del d.lgs. n. 163/2006;
- l'ammontare degli importi riconosciuti all'impresa.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Pervenivano altresì all'Ufficio di Vigilanza, in adempimento agli obblighi informativi previsti all'art. 106, comma 14 d.lgs 50/2016, le varianti in corso d'opera relative al medesimo appalto per le quali veniva aperto d'ufficio il fascicolo 956/2018.

Con provvedimento del Presidente dell'Autorità, prot. n. 42034 del 17.05.2018, è stato disposto, ai sensi dell'art. 213 comma 5 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., l'effettuazione di un accertamento ispettivo presso la sede dell'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale - AdSP) al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali in ordine all'espletamento dell'appalto *«con particolare riferimento alle procedure di affidamento, all'istruttoria sull'ammissibilità delle varianti approvate, alla verifica della coerenza tra i costi delle varianti e i tempi aggiuntivi, al collegamento del progetto in variante con il progetto posto a base di gara e alla introduzione di nuove categorie generali/speciali per l'esecuzione delle opere in variante»*.

L'attività ispettiva si è svolta nei giorni 28, 29, 30 e 31 maggio 2018.

I dati e le informazioni complessivamente acquisite in sede di istruttoria e a seguito dell'ispezione hanno consentito di rilevare criticità che sono state poste all'attenzione dei partecipanti all'istruttoria con nota di Comunicazione Risultanze Istruttorie (CRI) prot. n. 0028126 in data 05.04.2019.

Tra il 19 aprile e il 2 maggio 2019 pervenivano le risposte da parte dei partecipanti all'istruttoria i quali, ciascuno per quanto di competenza, hanno controdedotto alle contestazioni mosse con la sopradetta CRI.

Nel seguito, dopo la sintesi dei fatti salienti dell'appalto, dal suo avvio al collaudo finale, e delle criticità rilevate si espongono le considerazioni conseguenti alla suddetta CRI e relative controdeduzioni.

Considerato in fatto

2. Inquadramento dell'opera

L'intervento complessivo di trasformazione della Darsena di Levante in terminale contenitori presenta un'indubbia serie di particolarità, in quanto consiste in un'operazione molto articolata per gli impegni assunti dall'Autorità Portuale di Napoli, per le interferenze con la Centrale Tirreno Power e per l'esigenza di rispettare le normative in essere, tra cui, *in primis*, le prescrizioni del D.M. 471/1999 relative ai siti da bonificare di interesse nazionale.

Questi vincoli hanno avuto un peso importante nella progettazione del nuovo terminale, richiedendo scelte piuttosto complesse quanto a tipologie costruttive, metodi di lavoro e programmi di intervento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

La progettazione complessiva

Il progetto preliminare

Con delibera n. 104 del 20 dicembre 2001 il Comitato portuale ha approvato il progetto preliminare, elaborato dall'Ente portuale, riferito all'intervento generale denominato *“Lavori di adeguamento della Nuova Darsena di Levante a terminal contenitori, mediante colmata e conseguenti opere di collegamento. Movimentazione sedimenti e colmata - Banchine e piazzali - Impianti e sottoservizi – Edifici tecnologici e di supporto al terminal contenitori”*.

L'importo totale dell'opera risultante dal progetto ammontava ad € 225.020.000,00, di cui € 164.520.000,00 a carico dell'Autorità Portuale e la restante parte a carico del concessionario cui sarebbe stato assegnato il nuovo Terminal.

La trasformazione della Darsena di Levante, realizzata negli anni 80, in terminale contenitori era stata prevista nell'Accordo di Programma¹ del 23.12.2000 tra Regione Campania, Comune di Napoli, Autorità portuale, Capitaneria di Porto, Università Federico II e Ministero LL.PP., ratificato con decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 325 del 01.03.2001, e in seguito recepito nel Piano Regolatore del porto di Napoli, approvato con prescrizioni dal Consiglio Superiore dei LL.PP. il 3 novembre 2004.

Il progetto definitivo

Il progetto definitivo dei *“Lavori di adeguamento Nuova Darsena a terminal contenitori mediante colmata – Strutture cassa colmata e banchina, rimozione colmata Bagnoli”* è stato approvato dall'Autorità Portuale di Napoli con delibera n. 226 del 14 giugno 2005, nelle more dell'espletamento delle verifiche e dell'acquisizione dei pareri previsti *ex lege*. Tale progetto era riferito all'intervento complessivo di trasformazione della Darsena di Levante in terminal contenitori e prevedeva, in relazione al riempimento della cassa di colmata, l'utilizzo dei materiali provenienti dalla rimozione della colmata di Bagnoli².

Il progetto definitivo è stato, altresì, approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con voto n. 155 del 17 novembre 2005.

Le valutazioni sulla compatibilità ambientale del progetto definitivo

I progetti di bonifica

¹ L'efficacia dell'accordo di programma è interamente subordinata alla variazione del Piano Regolatore Portuale (P.R.P.) secondo la procedura prevista dalla legge 84/1994, che prevede l'acquisizione dei pareri del Consiglio Superiore dei LL.PP. e del Ministero dell'Ambiente per la compatibilità ambientale (V.I.A.).

² La realizzazione del Terminal di Levante era, quindi, propedeutica alla rimozione della colmata di Bagnoli.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Poiché l'area interessata dalla costruzione del nuovo Terminale di Levante è localizzata all'interno del Sito di Interesse Nazionale (SIN) di Napoli orientale (*ex* ordinanza commissariale del 29.12.1999), si è reso necessario tener conto degli obiettivi di bonifica stabiliti dal DM 471/1999. In particolare, sulla parte di progetto relativa alla bonifica dei sedimenti e dei suoli è stato seguito l'*iter* approvativo da parte della Conferenza dei Servizi presso il Ministero dell'Ambiente.

Pertanto, i due progetti di bonifica interconnessi (rimozione della colmata di Bagnoli e realizzazione del terminale contenitori, comprensivo del progetto definitivo di bonifica dei sedimenti della Darsena di Levante)³ hanno seguito l'*iter* istruttorio presso la competente Direzione della Qualità della Vita del M.A.T.T.M. secondo le procedure previste dall'art. 15 del D.M. 471/99. Il procedimento si è concluso con l'emanazione del Decreto Interministeriale del 21 dicembre 2005 (Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con il Ministro delle Attività Produttive e con il Ministro della Salute, e d'intesa con la Regione Campania), con il quale è stato approvato il *“Progetto di trasformazione della Darsena di Levante a terminal contenitori utilizzando materiali provenienti dalla rimozione della colmata di Bagnoli”*, comprendente sia il *“Progetto di rimozione della colmata di Bagnoli”* sia il *“Progetto del terminale contenitori”*.

Con successivo Decreto del Ministro dell'Ambiente del 10 gennaio 2007 è stato autorizzato, in via provvisoria, l'avvio dei lavori relativi al progetto definitivo di bonifica contenuto nel documento *“Interventi per trasformare la Darsena di Levante in terminale contenitori utilizzando i materiali provenienti dalla rimozione della colmata di Bagnoli - Variante di progetto”*, che tiene conto delle modifiche apportate al progetto di realizzazione delle opere accessorie alla colmata (modifica del tracciato della condotta di presa della centrale Tirreno Power).

Con successivi Accordi di Programma sono intervenute modifiche nelle strategie inerenti la bonifica della colmata di Bagnoli ed è stata individuata una nuova soluzione, non limitata al solo intervento dell'Autorità Portuale di Napoli (nella cui giurisdizione territoriale ricade sia il porto di Napoli che la zona costiera di Bagnoli), ma che ha identificato nel porto di Piombino un'altra realtà con capacità di assorbimento dei materiali di Bagnoli. È stato, dunque, previsto che i materiali provenienti dalla rimozione della colmata di Bagnoli sarebbero stati conferiti, non più nella colmata della Darsena di Levante, bensì nelle casse di colmata dell'area portuale di Piombino.

La volontà politica di affrontare in tempi brevi sia la bonifica dell'area di Bagnoli che la bonifica dei fondali del porto di Napoli si è tradotta in uno specifico Accordo di Programma per l'attuazione del *“Piano di completamento della bonifica dell'area industriale di Bagnoli”*, siglato il 5 luglio 2007 tra M.A.T.T.M., Regione Campania, Comune di Napoli, Commissario di Governo, Bagnoli futura s.p.a. ed Autorità Portuale di Napoli. Il suddetto Accordo ha stabilito che il materiale utilizzato per la colmata della Darsena di Levante sarebbe stato costituito esclusivamente dai sedimenti risultanti non pericolosi in

³ Nella versione originaria, per la realizzazione del progetto di trasformazione della Darsena di Levante in terminale contenitori era previsto l'utilizzo dei materiali provenienti dalla rimozione della colmata di Bagnoli, ricadente anch'essa nel sito di bonifica di interesse nazionale *“Napoli Bagnoli-Coroglio”*, istituito con legge n. 388/2000.



Autorità Nazionale Anticorruzione

base al progetto preliminare di bonifica del porto di Napoli approvato, ex art. 14 della legge 241/1990, nella Conferenza dei Servizi decisoria del 28.02.2006⁴.

Con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 2 luglio 2008 è stato approvato il progetto definitivo di bonifica contenuto nel documento *“Interventi per trasformare la Darsena di Levante in terminale contenitori utilizzando i materiali provenienti dalla rimozione della colmata di Bagnoli – Variante di progetto”*.

Infine, la Conferenza di Servizi decisoria del 20 luglio 2010 ha dichiarato approvabile con prescrizioni il documento *“Interventi per trasformare la Darsena di Levante in terminale contenitori utilizzando i sedimenti del Porto di Napoli – Progetto di bonifica – Seconda variante di progetto”*.

La compatibilità ambientale

In data 21 giugno 2006, l'Autorità Portuale di Napoli ha presentato al Ministero dell'Ambiente la domanda di compatibilità ambientale sul progetto definitivo relativo all'adeguamento della Darsena di Levante a terminal contenitori mediante colmata.

Nel 2007 il Sindaco di Napoli, in qualità di Commissario Delegato, ha inserito l'opera di adeguamento della Darsena di Levante a terminal contenitori tra gli interventi urgenti di protezione civile, diretti a fronteggiare l'emergenza dichiarata nei settori del traffico e della mobilità nel territorio della Città di Napoli, disciplinati dalla Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3566 del 5.3.2007 che prevedeva procedure di V.I.A. abbreviate.

Pertanto, in data 14 giugno 2007, l'Autorità Portuale di Napoli ha richiesto al Ministero dell'Ambiente un giudizio di compatibilità ambientale ai sensi della citata O.P.C.M. 3566/2007. In data 24 luglio 2007, la Commissione VIA del Ministero dell'Ambiente si è pronunciata sulla citata istanza, esprimendo il parere n. 966, positivo con prescrizioni.

In merito all'istanza del giugno 2006 - con cui l'Autorità Portuale di Napoli ha chiesto la verifica di compatibilità ambientale del progetto definitivo concernente l'intervento complessivo di trasformazione della Darsena di Levante - il Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministero per i beni e per le attività culturali, si è pronunciato con decreto V.I.A. n. 5 del 9 gennaio 2008, esprimendo parere favorevole con alcune prescrizioni.

Per quanto di interesse ai fini della presente relazione, è stato stabilito che l'Autorità Portuale di Napoli - prima dell'avvio dei lavori per la realizzazione della colmata, e comunque non oltre il periodo

⁴ L'efficacia dell'Accordo di Programma del 05.07.2007 era subordinata alla stipula di Accordi di Programma Quadro per la disciplina degli aspetti di dettaglio. L'Accordo di Programma Quadro, siglato il 21.12.2007 in ottemperanza all'Accordo di Programma in questione, oltre a destinare il materiale proveniente dalla rimozione della colmata di Bagnoli a Piombino (e non più a Napoli), ha stabilito, in alternativa, di reperire il quantitativo necessario alla realizzazione del Terminal di Levante dai sedimenti “non pericolosi” derivanti dalla bonifica dei fondali dell'area portuale di Napoli. Va precisato che, successivamente, il Comune di Piombino ha dichiarato l'indisponibilità a ricevere i sedimenti provenienti da Bagnoli e che, conseguentemente, in data 30.09.2013 il citato A.P.Q. è stato consensualmente risolto.



Autorità Nazionale Anticorruzione

di realizzazione delle opere di conterminazione, avrebbe dovuto conseguire l'approvazione del progetto di dragaggio dei fondali portuali, finalizzato al refluitamento dei sedimenti portuali nella cassa di colmata realizzata nella Darsena di Levante con i requisiti di permeabilità secondo il progetto di bonifica già approvato con decreto interministeriale del 21.12.2005.

Con particolare riferimento alla costruzione della cassa-contenitore della colmata di Levante, il suddetto decreto ha tra l'altro rilevato, come indicato nel progetto definitivo, che *«il riempimento del volume compreso tra le due file di pareti combinate sarà effettuato con materiale di cava, ben assortito e di idonea pezzatura»*⁵.

Successivamente, nel mese di novembre 2013⁶, l'Autorità Portuale di Napoli – in ottemperanza ad una delle prescrizioni indicate nel Decreto VIA n. 5 del 09.01.2008 – ha presentato alle Autorità competenti il progetto di dragaggio contenuto nel documento *“Escavo dei fondali dell'area portuale di Napoli con deposito dei materiali dragati in cassa di colmata della Darsena di Levante”*. Il progetto ha previsto l'esecuzione di un diaframma plastico integrativo.

Con decreto del 16 ottobre 2014, il M.A.T.T.M. ha approvato tale progetto, richiamando, tra gli altri, il parere della propria Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali del 29 luglio 2014, nel quale si evidenziava che il progetto *«non produce alcun impatto ulteriore rispetto a quanto già valutato»* e costituisce *«una mera riarticolazione delle modalità realizzative»* del progetto generale⁷ già approvato nell'ambito del decreto V.I.A. n. 5 del 9.1.2008, le cui prescrizioni devono essere dettagliatamente rispettate.

Le modifiche al progetto

Nella sua fase approvativa, il progetto generale dell'intervento di trasformazione della Darsena di Levante in terminal contenitori ha subito notevoli modifiche, sia per esigenze operative (tra cui, principalmente, la messa in esercizio del nuovo sistema di captazione dell'acqua di raffreddamento della centrale ex Enel e il venir meno del materiale proveniente dalla rimozione della colmata di Bagnoli, per decisione assunta dal Ministero dell'Ambiente nel 2007), sia a causa dei finanziamenti concessi, sia infine per le diverse prescrizioni dettate dagli enti preposti sopra illustrate.

Per tali ragioni, il progetto definitivo iniziale - riferito all'intervento complessivo della costruzione di un nuovo Terminal Contenitori nel porto di Napoli - è stato suddiviso, ai fini della progettazione esecutiva, in quattro interventi, da realizzarsi mediante diversi e successivi affidamenti.

I quattro stralci esecutivi del progetto sono:

- 1) Nuovo circuito di presa acqua di raffreddamento per la centrale di Napoli Orientale e misure di sicurezza di emergenza della falda ai sensi del D.M. 471/99 (primo stralcio).

⁵ Cfr. pag. 23 del decreto V.I.A. n. 5 del 09.01.2008.

⁶ Con nota prot. A.P. n. 1297 del 21.11.2013.

⁷ Trattasi dello stesso progetto complessivo della colmata della Darsena di Levante approvato anche dal C.S.I.L.P.P.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- 2) Realizzazione delle strutture della Cassa di Colmata e della banchina (secondo stralcio).
- 3) Riempimento della cassa di colmata della Darsena di Levante attraverso l'utilizzo dei sedimenti non pericolosi provenienti dalla bonifica dei fondali dell'area portuale di Napoli (terzo stralcio).
- 4) Collegamento stradale e ferroviario, interno ed esterno all'ambito portuale, per il Terminal di Levante (quarto stralcio).

Il secondo stralcio esecutivo relativo ai lavori di “Adeguamento della nuova Darsena di Levante a terminal contenitori mediante colmata e conseguenti opere di collegamento (CIG 0307863893) – Struttura cassa di colmata e banchina” ha costituito l'oggetto specifico dell'istruttoria tecnica e della visita ispettiva.

Con delibera n. 32 del 26 giugno 2008, il Comitato portuale dell'A.P. di Napoli ha approvato il programma triennale 2008/2010 che prevedeva, per l'anno 2008, la realizzazione dell'intervento relativo alla sola costruzione delle “*strutture della cassa di colmata e della banchina*”.

Con delibera del Comitato portuale n. 626 del 10 novembre 2008 l'Adsp ha approvato il progetto esecutivo relativo al secondo stralcio.

L'importo complessivo previsto nel progetto: € 154.000.000,00, di cui:

- € 123.047.877,60 per lavori
- € 30.952.122,40 per somme a disposizione dell'Amministrazione

L'Importo complessivo di € 154.000.000,00 era finanziato nel modo seguente:

✓ € 112.245.793,40 sui fondi del Ministero delle Infrastrutture e trasporti ai sensi del DM 3199 del 29.3.2006 e del relativo protocollo d'intesa n. 65 del 24.11.2006. Con il protocollo d'intesa aggiuntivo n. 53 del 17.7.2012 sono state variate le scadenze temporali di erogazione del finanziamento da parte del M.I.T.

Di tali somme l'AdSP di Napoli ha utilizzato € 104.745.793,40:

- ✓ € 16.591.514 sui fondi di cui alla legge 388/2000 – D.M. 2.5.2001
- ✓ € 7.662.691,90 sui fondi di cui al POR Campania 2006/2013 – D.G.R. 941 del 30.5.2008
- ✓ € 17.500.000,00 sui fondi di cui all'art. 1, comma 991, della legge 296/2006 – D.M. 152 del 12.10.2007

Le lavorazioni principali previste nel progetto esecutivo, come risultanti dal Capitolato speciale d'appalto erano le seguenti:

- a) formazione di una cassa di colmata adeguata a contenere i sedimenti provenienti dal fondale del porto con un livello di contaminazione inferiore al 90% di quello indicato nella tabella I colonna "B" (0,9B) dell'allegato 1 al DM 471/99;
- b) completamento delle strutture di contenimento e formazione di banchine adatte a ricevere contemporaneamente due navi da 6.000 TEU o una nave da 11.000 TEU;
- c) bonifica delle aree su cui insisteranno le strutture in fase di realizzazione;
- d) risoluzione delle interferenze tra i sottoservizi esistenti e le strutture del nuovo terminal.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il progetto relativo al secondo stralcio esecutivo ha previsto, in sostanza, la costruzione della vasca “contenitore” (cassa di colmata) entro cui, con un ulteriore e diverso progetto, sarebbero stati refluiti i materiali provenienti dal dragaggio del porto per formare il piazzale di stoccaggio dei container.

In sintesi, si tratta della realizzazione di una banchina lunga 672 metri, con fondale utile di 14 metri che in futuro, in relazione alle esigenze del porto, potrebbe raggiungere i 16 metri.

La struttura di banchina è realizzata con un doppio diaframma, composto da tubi e palancole tipo Larssen, in grado di garantire un coefficiente di permeabilità adeguato a confinare i sedimenti con le caratteristiche già definite. Le strutture della nuova banchina delimitano la cassa di colmata verso sud, chiudendo lo specchio acqueo che ancora oggi costituisce la Darsena di Levante.

La banchina, inoltre, è prolungata verso est, fino a comprendere uno specchio acqueo posto immediatamente oltre il Molo di Levante. Tale area è delimitata con doppio diaframma impermeabile, così come previsto per la struttura di banchina.

Nella parte a terra, la cassa di colmata è delimitata da diaframmi plastici, realizzati con miscela di cemento e bentonite e studiati in modo da garantire lo stesso coefficiente di permeabilità. La permeabilità richiesta è assicurata, verso il basso, dall'estensione di barriere verticali che raggiungono e penetrano nello strato di tufo presente a circa 20 m al di sotto del livello medio del mare e che, dalle indagini eseguite, risulta continuo, compatto e tale da garantire lo stesso coefficiente di permeabilità richiesto per le pareti verticali.

Tutte le attività descritte sono state sottoposte alla procedura di approvazione in base al DM 471/1999 e, quindi, tutte le aree interessate dai lavori devono essere prima bonificate.

Alla data di approvazione del progetto esecutivo del secondo stralcio, l'area della Darsena di Levante fungeva da bacino per lo scambio delle acque di raffreddamento per la centrale Tirreno Power, posta immediatamente a monte del Molo di Levante. Pertanto, il progetto ha previsto anche le nuove opere di presa e restituzione dell'acqua di raffreddamento, funzionali alla suddetta centrale. Similmente, è stata prevista la deviazione dello scolmatore Vigliena, che all'epoca intersecava l'area destinata al terminal contenitori e sfociava nello specchio acqueo destinato ad essere riempito.

Riepilogando, l'appalto in esame ha previsto l'esecuzione delle seguenti attività:

- conterminazione dell'area a mare, oggetto di intervento, con doppia parete combinata di palancole metalliche che devono fungere, poi, da strutture di banchina;
- bonifica dei sedimenti e dei suoli contaminati, individuati nelle aree in cui verranno realizzate le opere di pertinenza del progetto;
- realizzazione di diaframmi plastici per il confinamento lato terra dell'area di colmata;
- costruzione delle opere di presa e raffreddamento per la centrale Tirreno Power;
- completamento delle strutture di banchina;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- deviazione dello scolmatore Vigliena.

3. Fase di scelta del contraente

Procedura di gara

Con delibera n. 676 del 23 dicembre 2008, l'Autorità Portuale di Napoli ha approvato il bando di gara⁸ per l'affidamento dell'appalto in questione:

- con un importo a base d'asta di € 123.047.877,60;
 - mediante procedura ristretta ex art. 55, comma 6, del d. lgs. 163/2006;
 - con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 83 d.lgs. 163/2006, calcolata con il metodo aggregativo-compensatore, tenuto conto dei seguenti elementi di valutazione:
- a) organizzazione cantiere e metodologia esecutiva delle lavorazioni, massimo 55 punti così ripartiti:
 - a1) lavori simili negli ultimi 5 anni: 10 punti;
 - a2) organigramma di cantiere, *curricula vitae* staff: punti 10;
 - a3) descrizione delle fasi lavorative e attrezzature utilizzate: 15 punti;
 - a4) apprestamenti migliorativi di sicurezza del cantiere: 10 punti;
 - a5) apprestamenti finalizzati a ridurre l'impatto ambientale del cantiere: 10 punti;
 - b) descrizione metodologie lavorative adottate per garantire il piano di controllo della qualità dei materiali: massimo 15 punti;
 - c) tempo di consegna e riduzione del tempo di ultimazione dei lavori: 5 punti;
 - d) offerta economica: 25 punti.

Il bando di gara è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 6 del 14 gennaio 2009.

La lettera di invito del 16 novembre 2009 ha previsto, inoltre, che l'offerta tecnica-organizzativa doveva essere costituita da n. 3 relazioni: I) la relazione T.1 (organizzazione cantiere e metodologia esecutiva lavorazioni); II) relazione T.2 (descrizione metodologie lavorative adottate per garantire il piano di controllo della qualità dei materiali); III) relazione T.3 (riduzione del tempo di esecuzione dei lavori)⁹.

All'esito della fase di prequalifica e della procedura di gara, che si è svolta in 17 sedute dal 23.2.2010 al 12.7.2010 è stata stilata la graduatoria finale, che ha visto al primo posto l'associazione temporanea di imprese condotta dalla mandataria [omissis] e composta dalle mandanti *omissis* (di seguito, ATI [omissis]).

⁸ Il bando prevedeva come categoria prevalente la OG7 (Opere marittime e lavori di dragaggio) e, come categorie scorparabili a qualificazione obbligatoria, la OG12 (Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale) e OS21 (Opere strutturali speciali).

⁹ Le informazioni relative alla lettera di invito sono state desunte dalle motivazioni presenti nella sentenza del Tar Campania n. 826 del 10.02.2011.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'offerta della prima classificata ha riportato un punteggio pari a 78,952 (offerta tecnica: punti 58,500 / offerta economica: punti 20,452) per un ribasso d'asta del 31,25% e un ribasso sui tempi pari al 53% (480 giorni in luogo di 1020 posti a base di gara).

Gli altri partecipanti alla procedura hanno prospettato tempi di realizzazione dell'appalto compresi in un *range* tra 14% e 30% in meno rispetto alle previsioni indicate nella *lex specialis*.

In fase di valutazione dell'offerta tecnica-organizzativa dei concorrenti, la Commissione aggiudicatrice¹⁰ ha valutato in modo premiante la diminuzione dei tempi esecutivi enunciata dall'ATI [omissis], attribuendo il punteggio massimo di 5 punti per il criterio relativo al "Tempo di consegna e riduzione del tempo di ultimazione dei lavori".

Dai verbali di gara risulta che la Commissione ha ritenuto ammissibile l'offerta/tempo presentata dall'ATI [omissis], considerandola "*coerente con lo sviluppo delle fasi proposto*", adottando la medesima motivazione espressa anche per gli altri otto partecipanti¹¹.

Dopo l'aggiudicazione provvisoria deliberata nella seduta del 12 luglio 2010, con successiva nota del 29 luglio 2010, il R.U.P. ha invitato la prima graduata a fornire chiarimenti in merito all'offerta/tempo (480 giorni naturali e consecutivi): a fronte di tale richiesta, con nota del 30 agosto 2010, l'ATI [omissis] ha semplicemente ribadito la propria offerta/tempo, allegando una sintesi riepilogativa delle motivazioni già dichiarate in sede di offerta.

La non sostenibilità e l'irragionevolezza della proposta di riduzione temporale del raggruppamento aggiudicatario hanno costituito uno dei motivi di ricorso in sede giurisdizionale da parte dell'impresa seconda classificata, che ha contestato le previsioni sui tempi di esecuzione formulate dall'ATI [omissis], ritenendole eccessivamente ottimistiche ed incongruenti rispetto all'interferenza di fattori ulteriori, quali, ad esempio, le eventuali condizioni meteo marine sfavorevoli.

Ad avviso della ricorrente, la Commissione esaminatrice avrebbe dovuto valutare esclusivamente l'ammissibilità della riduzione del tempo in base alle indicazioni e agli elementi desunti dalle relazioni richieste dalla *lex specialis* per l'offerta tecnica-organizzativa (relazione T.1 "organizzazione cantiere e metodologia esecutiva lavorazioni"; relazione T.2 "descrizione metodologie lavorative adottate per garantire il piano di controllo della qualità dei materiali"; relazione T.3 "riduzione del tempo di esecuzione dei lavori").

Con delibera n. 458 del 20 settembre 2010, l'appalto è stato aggiudicato in via definitiva alla suddetta A.T.I..

Contenzioso relativo all'aggiudicazione

¹⁰ La Commissione di gara era composta [omissis].

¹¹ verbali di gara del 19 marzo, 22 marzo, 9 aprile, 19 aprile, 26 aprile, 7 maggio, 14 maggio e 5 luglio 2010.

L'aggiudicazione è stata, tuttavia, oggetto di una complessa vicenda contenziosa, promossa dinanzi al giudice amministrativo dalla società [omissis], componente di un'ATI concorrente nella gara in esame e seconda classificata.

In primo grado, il TAR Campania, con sentenza di merito n. 826 del 10.02.2011 ha accolto il ricorso proposto dalla soc. [omissis] e, per l'effetto, ha annullato la delibera di aggiudicazione n. 458/2010 disposta a favore della soc. [omissis] s.p.a..

In ottemperanza a tale sentenza del TAR Campania, l'A.P. di Napoli, con delibera n. 19 del 11.03.2011, ha disposto l'aggiudicazione dei lavori all'A.T.I. [omissis].

In appello, invece, la situazione è stata nuovamente ribaltata dal Consiglio di Stato che, con sentenza n. 4277 del 14.07.2011, ha riformato la pronuncia del TAR Campania n. 826/2011, accogliendo il ricorso incidentale proposto in primo grado dalla soc. [omissis] s.p.a. e dichiarando, per l'effetto, improcedibile il ricorso principale di primo grado proposto dalla soc. [omissis].

Pertanto, in ottemperanza alla suddetta sentenza n. 4277/2011 del Consiglio di Stato, con delibera n. 418 del 3 agosto 2011, i lavori del secondo stralcio esecutivo sono stati aggiudicati all'ATI [omissis].

Con la stessa delibera n. 418 del 3 agosto 2011, è stato approvato il quadro economico dell'appalto, rimodulato anche per una variazione delle fonti di finanziamento:

quadro economico rimodulato (con delibera n. 418 del 3.8.2011)

Importo complessivo	€ 150.864.761,56, di cui
	€ 85.376.070,93 per lavori;
	€ 65.488.690,63 somme a disposizione dell'Amministrazione

Inoltre, l'Autorità Portuale di Napoli ha preso atto:

- con delibera n. 446 del 26.09.2011, della fusione per incorporazione della società [omissis];
- con delibera n. 261 del 23.05.2012, della fuoriuscita della cooptata [omissis] dall'ATI [omissis] e della conseguente variazione della quota di partecipazione al raggruppamento di [omissis] s.p.a. (51,25%) e di [omissis] (48,75%).

Stipula del contratto

Il contratto con l'A.T.I. affidataria è stato stipulato il 12 ottobre 2011, rep. n. 6604 , per l'importo netto dei lavori pari ad € 85.376.070,93.

Per l'esecuzione dell'appalto, le due società partecipanti all'ATI hanno costituito, con atto formale del 2.8.2012, rep. n. 766, la società consortile [omissis], con sede in Cesena (Fo), dandone comunicazione all'Autorità Portuale in data 3.9.2012.

4. La fase esecutiva e il collaudo delle opere

Il Responsabile del Procedimento è l'ing. [omissis], incaricato d'ufficio e riconfermato nell'incarico di RUP con delibera Pres. 673 del 23.12.2008 fino alla data di cessazione del rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età; successivamente l'ing. [omissis] ha assunto l'incarico nominato con delibera n. 174 del 31.05.2017.

La Direzione Lavori è stata effettuata dall'ing. [omissis], incaricato con delibera n. 673 del 23.12.2008; dal geom. [omissis] incaricato con delibera n. 97 del 10.03.2017, dall'ing. [omissis] incaricata con delibera n. 174 del 31.5.2017. Le attività di supporto alla Direzione Lavori sono state affidate all'ATI [omissis], ai sensi di quanto previsto nella convenzione del 03.06.2003 con cui l'ATI è stata incaricata della progettazione esecutiva del 2° stralcio

Consegna dei lavori

La consegna dei lavori è stata disposta in via d'urgenza il 28 settembre 2011 ad esclusione di alcune aree indisponibili per la presenza di lavori in corso:

1. l'area in consegna alla centrale Tirreno Power interessata dalla realizzazione del diaframma plastico;
2. l'area in consegna alla centrale Tirreno Power interessata dalla deviazione dello scolmatore "Vigliena";
3. l'area in corrispondenza dell'attuale scarico del circuito di raffreddamento della centrale termoelettrica di Vigliena;
4. l'area in testata del Molo Progresso, lato Darsena Petroli, interessata da interventi di consolidamento;

L'art. 9 del contratto d'appalto¹² ha previsto la facoltà per la stazione appaltante di effettuare la consegna in una sola volta per tutta l'opera appaltata, oppure in tempi successivi per quelle parti dell'opera medesima che possano eseguirsi separatamente. L'ATI appaltatrice ha firmato il verbale di consegna d'urgenza senza riserve.

In data 10.7.2012, l'Autorità Portuale ha chiesto all'ATI appaltatrice la riconsegna di un'area perimetrale adiacente alla recinzione doganale al fine di destinarla alla viabilità portuale.

Due ulteriori consegne parziali sono state effettuate in data 18 luglio 2012 e 14 novembre 2012, i cui verbali sono stati entrambi firmati con riserva dall'ATI [omissis].

¹² Art. 9 "Consegna dei lavori":

«È riservata alla Direzione Lavori la facoltà di effettuare la consegna in una sola volta per tutta l'opera appaltata, oppure in tempi successivi per quelle parti dell'opera medesima che possano eseguirsi separatamente. La Committente si riserva la facoltà di provvedere alla consegna dei lavori anche prima del perfezionamento del contratto d'appalto, senza che l'impresa possa sollevare eccezioni»



Autorità Nazionale Anticorruzione

In data 14 luglio 2015, l'Autorità Portuale ha effettuato un'ultima consegna parziale, rimettendo nella disponibilità dell'appaltatore le aree di cui al verbale di riconsegna parziale del 10.7.2012 e consegnando le aree demaniali precedentemente occupate dalla ditta [omissis] per i lavori di "Dragaggio urgente", necessari al completamento delle condotte di scarico secondo le variazioni introdotte con la perizia tecnica n. 3, approvata in data 3 giugno 2015. Anche questo verbale di consegna è stato sottoscritto con riserva dall'ATI appaltatrice, la quale ha evidenziato che *"la riduzione delle aree rispetto a quelle previste in progetto costringeranno un esecutivo con maggiori oneri e tempi esecutivi"*.

Lavori in economia

Con delibera dell'Autorità Portuale di Napoli n. 336 del 23 luglio 2012 sono stati autorizzati lavori in economia ex art.125, comma 5, del d.lgs. 163/2006 per un ammontare lordo di € 181.426,84, per le seguenti lavorazioni:

- rimozione di masse ferrose interferenti con le attività di bonifica bellica dei fondali;
- delocalizzazione della barriera pneumatica presso la testata del molo Progresso;
- fornitura e posa in opera della porta tagliafuoco prescritta dalla Commissione Locali Inflammabili del 21.12.2011.

Detti lavori, necessari per motivi di sicurezza, rientrano tra quelli di cui all'art. 125, comma 6, lett. c) del d.lgs 163/06 e sono stati affidati all'A.T.I. appaltatrice.

L'importo dei lavori effettivamente eseguiti ammonta ad € 87.877,11 ed è stato liquidato, a fronte di presentazione di fattura, alla [omissis] s.p.a. per € 45.037,02 ed alla C.C.C. per € 42.840,09.

Per la realizzazione degli stessi, con la citata delibera n. 336/2012 sono stati approvati i relativi verbali di concordamento nuovi prezzi di cui:

- n. 7 prezzi con verbale sottoscritto in data 19.06.2012 (NPBP 01, NPBP 02, NPBP 03, NPBP 04, C.01.090.010.J, C.01.090.050.a e E.01.040.040.b) per la delocalizzazione della barriera pneumatica in testata del Molo Progresso;
- n. 1 prezzo con verbale sottoscritto in data 25.06.2012 (NPRF 01) per la rimozione di masse ferrose rinvenute sui fondali oggetto di bonifica;
- n. 1 prezzo con verbale sottoscritto in data 02.07.2012 (NP E.18.160.040p) per la fornitura e posa in opera della porta tagliafuoco per il muro del Molo Progresso.

Atti aggiuntivi e perizie di variante

La vicenda contrattuale ha registrato l'intervento di 4 atti aggiuntivi e 1 atto di sottomissione, per un totale di 3 perizie tecniche di variante e suppletive, 1 variante migliorativa e 1 perizia di assestamento.

Nel dettaglio, si elencano i singoli atti aggiuntivi con le rispettive perizie di variante, secondo la ricostruzione dei fatti riferita nella relazione di collaudo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Atto aggiuntivo n. 1

Stipulato in data 24.12.2012 – rep. n. 6902, registrato all'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate di Napoli 3 in data 11.01.2013.

Con la delibera n. 497 del 29 novembre 2012 è stato modificato l'art. 35 del contratto d'appalto, prevedendo la riduzione della rata di acconto (i pagamenti in acconto sono corrisposti quando l'ammontare dei lavori raggiunge l'importo minimo di 5 milioni di euro, e non più di 8 milioni di euro). È stato, altresì, riconosciuto il pagamento del 50% del materiale a piè di opera destinato ad essere impiegato in opere definitive, e non più esclusivamente del materiale ferroso.

Per giustificare la riduzione della rata di acconto, l'atto aggiuntivo n. 1 riporta, come motivazione, la circostanza che i fondi di cui al protocollo d'intesa con il Ministero n. 65 del 24.11.2006 erano divenuti perenti ai fini amministrativi e, quindi, la loro materiale erogazione richiedeva necessariamente la loro reiscrizione nel bilancio dello Stato. Tale circostanza avrebbe potuto provocare la maturazione di interessi legali e moratori sulle rate di acconto degli stati di avanzamento per un importo superiore all'anticipazione erogata dal Ministero delle Infrastrutture, pari al 15% dell'importo dei lavori appaltati. Con successivo protocollo d'intesa aggiuntivo n. 53 del 17.7.2012 sono state convenute le nuove scadenze temporali per l'erogazione della quota parte del finanziamento di competenza del MIT.

Perizia di variante e suppletiva n. 1 - approvazione 1° agosto 2013

Variante redatta ai sensi dell'art. 132, comma 1, lett. c), d. lgs n.163/06 e s.m.i., per lavorazioni accessorie rese necessarie e non prevedibili al momento della redazione del progetto principale.

La maggiore spesa è risultata pari a € 9.127.978,91 rispetto all'importo complessivo contrattuale dei lavori.

Le opere contemplate nella prima perizia suppletiva e di variante hanno riguardato le lavorazioni di seguito elencate:

1. Prolungamento della parete combinata pali D 1420 mm e palanca tipo "Arbed AZ18" sugli allineamenti A e B nel tratto terminale, lato Levante;
2. Prolungamento della parete combinata realizzata con travi HZ 1080M A/12 e palancole tipo Arbed AZ18 sugli allineamenti C e D;
3. Prolungamento della parete combinata realizzata con travi HZ 880M A/12 e palancole tipo Arbed AZ18 sull'allineamento E e su parte dell'allineamento F;
4. Sostituzione dei profili HZ 975 B12 e HZ 775 A12 con i profili HZ 1080 M A/12 e HZ 880 M A/12;
5. Diaframma plastico eseguito con tecnologia con CSP;
6. Esecuzione di pali a costipamento laterale FDP;



Autorità Nazionale Anticorruzione

7. Modalità di trasferimento meccanico dei sedimenti da dragare;
8. Rimozione del palancolato danneggiato della cassa di colmata di Vigliena, del pietrame e dei massi lapidei di grandi dimensioni rinvenuti al piede dello stesso.

Tale perizia, il cui importo supera il 10% dell'importo contrattuale, essendo del settembre 2013 non è stata inviata all'ANAC in quanto antecedente alla Legge 114/2014 che ne prescriveva l'obbligo.

Quanto alla giustificazione normativa del ricorso alla variante, si rileva una incongruenza tra quanto riportato, da un lato, nel certificato di collaudo e nell'atto aggiuntivo n. 2 e quanto risulta, dall'altro lato, nella relazione tecnica del DL e nello schema riepilogativo della varianti prodotto dall'ing. [omissis] in sede ispettiva. Nella prima serie di documenti, il ricorso alla variante è giustificato ai sensi dell'art. 132, comma 1, lett. c); negli altri, invece, si fa riferimento alla lett. b) del citato articolo. La delibera n. 334/2013, di approvazione della variante, richiama la lett. b) nell'oggetto e la lett. c) nel dispositivo.

Atto aggiuntivo n. 2

Stipulato in data 05.09.2013 – rep. n. 7159, registrato all'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate di Napoli 3 in data 13.09.2013. Ha recepito la perizia di variante tecnica e suppletiva n. 1.

Perizia di variante n. 2 - approvazione 22 novembre 2013

Variante redatta dalla Direzione Lavori ai sensi dell'art. 132, comma 1, lett. b) del d.lgs. 163/2006 e s.m.i., per la realizzazione dei lavori già autorizzati con la delibera n. 362 del 3.8.2012. Al fine di evitare rallentamenti all'andamento complessivo dei lavori, il RUP ha chiesto di prevedere, nell'ambito dell'appalto, il ripristino del tratto di palancolato, realizzato in altro appalto, danneggiato da una mareggiata.

Pertanto, con delibera n. 362 del 3.8.2012 è stato autorizzato il ripristino di 130,39 metri di palancolato relativamente all'allineamento di progetto denominato E-E, imputandone la spesa sulle somme del quadro economico di progetto disponibili alla voce "Imprevisti e lavori in economia".

La variante tecnica n. 2 ha comportato un maggiore importo dei lavori, al netto del ribasso d'asta, di € 2.314.888,82, di cui:

- € 2.290.008,18 per lavori;
- € 24.880,64 per oneri speciali della sicurezza.

Variante migliorativa

approvazione 22 novembre 2013

L'A.T.I. appaltatrice ha proposto una perizia di variante migliorativa ai sensi dell'art. 132, comma 3, del d.lgs. 163/2006 e s.m.i., per l'importo complessivo di € 94.484.014,97 al netto del ribasso del 31.25%, con un risparmio contrattuale di € 20.014,87.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ai sensi dell'art. 162, comma 7, del D.P.R. 207/2010, tale importo è stato ripartito in parti uguali tra l'A.T.I. appaltatrice e l'Autorità Portuale di Napoli, comportando una corresponsione a ciascuno di € 10.007,43.

Le perizie di variante tecnica n. 2 e migliorativa sono state approvate entrambe con delibera n. 521 del 22 novembre 2013 per l'importo complessivo di 150.864.761,56 di cui:

- € 96.798.903,79 per lavori al netto del ribasso del 31,25% (distinto in € 93.939.949,76 per lavori, € 1.470.652,13 per oneri della sicurezza diretti ed € 1.388.301,90 per oneri della sicurezza speciali);
- € 10.007,43 per corresponsione del 50% di economia derivante dalla variante migliorativa;
- € 181.426,84 per lavori in economia autorizzati con delibera n. 336/2012;
- € 53.874.423,50 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

L'esecuzione dei maggiori lavori previsti nella perizia di variante n. 2 e delle diverse lavorazioni previste nella variante migliorativa è stata affidata all'A.T.I. appaltatrice, mediante due relativi schemi di atto di sottomissione, entrambi del 20.11.2013, approvati con la citata delibera 521/2014.

Atto aggiuntivo n. 3

Stipulato in data 25.03.2014 – rep. n. 7246, registrato all'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate di Napoli 3 in data 09.04.2014 (All. 27).

Ha recepito la perizia di variante tecnica n. 2 e la variante migliorativa.

Perizia di variante n. 3 - approvazione 3 giugno 2015

Variante redatta dalla Direzione Lavori per un maggiore importo dei lavori, al netto del ribasso d'asta, di € 17.770.656,75

Al fine di risolvere alcune problematiche, verificatesi in corso d'opera, dovute principalmente al permanere dell'indisponibilità di alcune aree demaniali e all'impossibilità di riutilizzo dei materiali prodotti dal cantiere, provenienti dalle demolizioni e dagli scavi, è stato:

- variato il tracciato sia del diaframma plastico che delle condotte di scarico;
- previsto il riempimento integrale delle pareti combinate con inerti da cava;
- prevista una serie di interventi aggiuntivi sull'allineamento E-E;
- prevista la realizzazione di una scogliera di protezione e di un palancolato di contenimento per le condotte di presa.

Sotto il profilo economico, una delle voci di maggiore incidenza in questa variante è scaturita dalla necessità di rimodulare il bilancio delle terre, a causa dell'accertata impossibilità di riutilizzare, nell'immediato, il materiale proveniente dalle demolizioni dei moli esistenti per i riempimenti del doppio palancolato e, conseguentemente, della necessità di un maggiore approvvigionamento di materiale inerte da cava e dello smaltimento di un maggior quantitativo di materiali rispetto alle originarie previsioni progettuali.



Autorità Nazionale Anticorruzione

A tal riguardo, infatti, con parere n. 6835 del 12.03.2015, la Direzione Generale Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente ha chiesto all'Autorità Portuale di Napoli di sottoporre alla verifica di assoggettabilità V.I.A. la possibilità di un riutilizzo dei materiali provenienti dalle demolizioni e dagli scavi per il riempimento del doppio palancolato.

Nel parere, il Ministero dell'Ambiente ha evidenziato che la sostituzione del materiale di cava - originariamente previsto nel progetto definitivo della cassa di colmata e già approvato con il decreto VIA n. 5 del 9.1.2008 - con il materiale proveniente dal cantiere costituisce una modifica rispetto alle originarie previsioni progettuali. Per poter essere attuata e, quindi, consentire il riempimento della parete combinata con i materiali provenienti dalle demolizioni e dagli scavi, tale modifica richiede l'attivazione del procedimento di cui all'art. 20, comma 1, lett. b) del d.lgs. 152/2006 e s.m.i. in termini di verifica di assoggettabilità a VIA.

Tale procedura è stata avviata in data 14 luglio 2015 e, nelle more della definizione della predetta verifica di assoggettabilità (il cui esito e tempistica non era prevedibile), la Direzione Lavori, su indirizzo del RUP, per evitare di sospendere i lavori, ha previsto con la perizia di variante, il riempimento integrale delle pareti combinate con materiali inerti provenienti da cava ed il contestuale trasporto a rifiuto dei materiali prodotti dalle lavorazioni in cantiere per gli scavi e le demolizioni.

Il decreto della DVA n. 207 del 25.05.2016 ha poi sancito l'esclusione dalla procedura VIA della gestione dei materiali originati in cantiere per effetto delle attività di demolizione, scavo e salpamento, ma è pervenuto dopo circa dieci mesi dalla richiesta dell'Autorità Portuale, quando l'ATI appaltatrice aveva messo in opera un quantitativo di inerti di cava di circa il 90% delle previsioni di variante. La perizia di variante n. 3 è stata approvata con delibera n. 183 del 3 giugno 2015, per l'importo complessivo di € 150.864.761,56 di cui:

- € 114.569.560,54 per lavori al netto del ribasso del 31.25% (distinto in € 111.230.355,92 per lavori; € 1.768.201,42 per oneri della sicurezza diretti ed € 1.571.003,20 per oneri della sicurezza speciali);
- € 10.007,43 per corresponsione del 50% di economia derivante dalla variante migliorativa;
- € 181.426,84 per lavori in economia autorizzati con delibera n. 336/2012;
- € 36.103.766,75 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

L'esecuzione dei maggiori lavori previsti nella perizia di variante n. 3 è stata affidata all'ATI appaltatrice mediante schema di atto di sottomissione del 27.05.2015, approvato con la citata delibera n. 183/2015.

Stipulato in data 16.09.2015 – rep. n. 7683, registrato all'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate di Napoli 3 in data 25.09.2015.

In data 29 giugno 2015, tale variante è stata trasmessa all'A.N.AC. ai sensi dell'art. 37 della legge n.114/2014.

Atto aggiuntivo n. 4

Ha recepito la perizia di variante n. 3, per un maggiore importo dei lavori di € 17.770.656,75.

Perizia di assestamento - approvazione 17 ottobre 2017

Perizia finale di assestamento in diminuzione, redatta ad ultimazione dei lavori, ai sensi dell'art. 162, comma 1, del D.P.R. 207/2010, sulla base delle relazioni del D.L., del Rup e della relazione integrativa DL/RUP.

Le modifiche in diminuzione relative alla perizia di assestamento sono le seguenti:

- sono state detratte le lavorazioni relative alla vasca di raccordo per lo scarico delle acque di raffreddamento della centrale Tirreno Power;
- vi è stata un'economia derivante dall'impiego dei terreni provenienti dalla trivellazione dei King Pile non più conferiti a discarica ma, come disposto dal Direttore dei Lavori, riversati nella darsena ormai conterminata sia lato mare che lato terra;
- è stata stralciata l'esecuzione di parte della finitura con resina della pavimentazione industriale, in quanto soggetta alla movimentazione dei mezzi necessari al refluentamento dei sedimenti provenienti dal dragaggio, per cui la stessa è stata realizzata solo per una superficie di circa 3500 mq.

Sono state, invece, aumentate le quantità delle seguenti lavorazioni:

- il numero di pali CSP (60) per la formazione del diaframma plastico sul Molo Progresso lato Darsena Petroli;
- le sigillature con trattamenti colonnari tra palancole - pali CSP e palancole - diaframmi e sono stati computati i lavori aggiuntivi ordinati dal Direttore dei Lavori e riportati nel Verbale del 5.12.2016¹³.

Tale perizia è stata approvata con delibera n. 249 del 17 ottobre 2017, con il seguente **quadro economico**:

CAPO 1 - Lavori ed oneri sicurezza

1. Lavori e forniture (A CORPO E A MISURA)	€ 106.420.809,97
2. Oneri della Sicurezza - (Decreto Legislativo n. 81/08)	
- per Oneri Diretti (compresi nelle lavorazioni) € 1.711.494,43	
- per Costi della Sicurezza "Speciali" € 1.571.003,20	
Totale Oneri di sicurezza	€ 3.282.497,63
Totale Capo 1 - Lavori ed oneri di sicurezza	€ 109.703.307,60

CAPO 2 - Lavori in economia autorizzati

1. Lavori in economia autorizzati con delibera n.336/2012 € 181.426,84	
Totale Capo 2 - Lavori in economia	€ 181.426,84

¹³ Tali lavori aggiuntivi hanno riguardato: la collocazione di un cancello e barriere new jersey zona vasca pompe centrale Tirreno Power; il riempimento con ghiaietto delle canalette porta-binari; la pavimentazione industriale aggiuntiva in prossimità del muro tagliafuoco con la Darsena Petroli ed opere connesse; la fornitura e posa in opera di n° 2 bitte aggiuntive da 150 mt lato Darsena Petroli; l'allungamento della camera fiori nello sporgente di levante; la realizzazione di un plinto per posa fanale verde in testata allo sporgente di levante; ulteriori pozzetti e prolungamenti cavidotti nella zona del Molo Progresso; la posa di un angolare in acciaio inox sull'allineamento B-B verso lo scavalco delle condotte di scarico.



Autorità Nazionale Anticorruzione

CAPO 3 - Corresponsione 50% economia variante migliorativa

1. Corresponsione 50% economia variante migliorativa € 10.007,43

Totale Capo 3 € 10.007,43

CAPO 4 — LIQUIDAZIONE ACCORDO BONARIO AL 15° SAL

1. Corresponsione importo accordo bonario del. n.286/2016 € 5.537.476,54

Totale Capo 4 € 5.537.476,54

CAPO 5 - SOMME A DISPOSIZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE

1. Imprevisti e lavori in economia € 9.542.053,78

2. Indagini, monitoraggi e eventuale aumento dei volumi € 700.000,00

3. Indagini di verifica e controllo archeologico € 355.000,00

4. Spese Tecniche € 15.500.000,00

5. I.V.A. e CNPAIA su Spese Tecniche € 3.782.000,00

6. Spese per attività di consulenza e supporto € 650.000,00

7. Spese per pubblicità di gara € 80.000,00

8. Spese per Commissione Aggiudicatrice € 68.906,08

9. Incentivo ex art. 92 D. Lgs. 163/06 € 1.700.000,00

10. Fondo per accordi bonari (ex art. 31 comma 2) € 2.500.000,00

11. Fondo per VIA - 0,05% € 134.583,29

12. Fondo per fidejussione - 20% della bonifica € 120.000,00

13. OPCM - max 3% € 300.000,00

Totale Capo 5 - Somme a disposizione €35.432.543,15

TOTALE GENERALE (CAPO 1 + CAPO 2 + CAPO 3 + CAPO 4) € 150.864.761,56

Subappalti, stati di avanzamento lavori e concordamento nuovi prezzi

Nel corso dell'appalto, sono stati autorizzati n. 10 subappalti (sette dei quali nella categoria prevalente OG7 per complessivi € 17.530.000,00, ed i restanti tre nella categoria OS1 per complessivi € 500.000,00); sono stati emessi n. 20 S.A.L. e, per i lavori non contemplati nell'elenco dei prezzi di contratto, sono stati convenuti complessivamente n. 53 nuovi prezzi.

Tempi di esecuzione dell'appalto e ultimazione dei lavori

L'art. 10 del contratto d'appalto ha fissato il tempo utile per l'esecuzione di tutti i lavori in 480 giorni naturali e consecutivi decorrenti dalla data del secondo verbale di consegna (18.7.2012), con scadenza, quindi, al 10.11.2013.

Il termine contrattuale iniziale, tuttavia, è stato notevolmente prolungato, fino ad arrivare ad un numero complessivo di 1.594 giorni, comprensivo delle novazioni originate da varianti e proroghe.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Nella tabella sottostante si riportano le novazioni dei termini contrattuali intervenute in fase di esecuzione dell'appalto.

Tempi contrattuali di esecuzione dei lavori	
480 gg naturali e consecutivi a partire dal 18.7.2012 (data della consegna parziale dei lavori)	Termine iniziale previsto dall'art. 10 del contratto d'appalto
232 gg naturali e consecutivi	Perizia di variante n. 1, approvata con delibera n. 334 dell'1.8.2013
30 gg naturali e consecutivi	Perizia tecnica e suppletiva di variante n. 2, approvata con delibera n. 521 del 22.11.2013
198 gg naturali e consecutivi	Perizia di variante n. 3, approvata con delibera n. 183 del 3.6.2015
123 gg naturali e consecutivi	Sospensioni parziali intervenute nell'appalto
103 gg naturali e consecutivi	Proroga concessa con delibera n. 175 del 4.7.2014
428 gg naturali e consecutivi	Proroga concessa con delibera n. 287 del 12.9.2016
26 gg	Perizia di assestamento approvata con delibera n. 249 del 17.10.2017

Per effetto di tutte le sospensioni, le varianti e le proroghe a vario titolo concesse nel corso dell'esecuzione dell'appalto (ad eccezione dei 26 gg previsti nella perizia di assestamento), la scadenza utile per l'ultimazione complessiva dei lavori è stata stabilita il giorno 28 novembre 2016.

Il certificato di ultimazione lavori redatto in data 20 dicembre 2016 ha attestato che «i lavori in oggetto possono considerarsi ultimati in data 3 dicembre 2016», con 5 giorni di ritardo rispetto alla scadenza contrattuale del 28.11.2016. Nel medesimo certificato, il Direttore Lavori ha assegnato, ai sensi dell'art. 199, comma 2, del DPR 207/2010, un termine perentorio di 60 giorni per l'ultimazione di lavorazioni ritenute marginali e di piccola entità, non incidenti sull'uso e sulla funzionalità dell'opera.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Come sopra riportato nello schema riepilogativo, in occasione dell'approvazione della perizia di assestamento, sono stati concessi ulteriori 26 giorni per attività aggiuntive richieste dal D.L.. Pertanto, il termine finale per l'esecuzione di tutte le lavorazioni è slittato al 24 dicembre 2016.

Il successivo certificato di ultimazione lavori redatto in data 17.03.2017 ha attestato che sia i lavori di piccola entità che quelli aggiuntivi disposti dal D.L., *«possono considerarsi ultimati in data 14.03.2017», ovvero con 80 giorni di ritardo rispetto alla scadenza contrattuale.»*

Per effetto del suddetto ritardo, nel conto finale, il Direttore dei lavori ha stabilito una penale pari ad € 4.388.132,29, calcolata ai sensi dell'art. 10 del contratto d'appalto.

Ai sensi dell'art. 202 del d.P.R. 207/2010, in data 15.12.2017 anche il RUP ha emesso il conto finale.

Al fine di consentire l'utilizzazione dell'opera prima dell'emissione del certificato di collaudo tecnico amministrativo, in data 4.8.2017 è stato elaborato lo stato di consistenza dei lavori e in data 26.9.2017 la Commissione di collaudo ha redatto il verbale di accertamento ai fini della presa in consegna anticipata dell'opera ai sensi dell'art.230, comma 2, del D.P.R. 207/2010.

In data 16 ottobre 2017, l'ATI appaltatrice ha riconsegnato le aree oggetto dei lavori all'AdSP.

Collaudo delle opere

Infine, in data 23 febbraio 2018, la Commissione di collaudo - composta dall'ing. [omissis], dall'ing. [omissis]¹⁴ e dall'ing. [omissis]– ha rilasciato il certificato di collaudo, ai sensi dell'art. 229 del D.P.R. 207/2010.

Il certificato di collaudo riporta tutte le prove effettuate in corso d'opera (prove di funzionalità idraulica, prove di tenuta, prove strutturali ecc...) e dà atto della corretta funzionalità delle opere eseguite. Si precisa al riguardo che per quanto attiene al tratto denominato "Sporgente est" la Commissione rileva quanto segue: *"Nell'Attestazione redatta dalla scrivente commissione in data 7.08.2017, emerge che la "CASSA DI COLMATA" realizzata nella darsena di levante risulta idonea al refluento dei sedimenti derivanti dai lavori di "Escavo dei Fondali dell'Area Portuale di Napoli con Deposito dei Materiali Dragati in Cassa di Colmata della Darsena di Levante" mentre, il cosiddetto "SPORGENTE EST" non rispetta i limiti di permeabilità imposti dalla citata normativa di riferimento."* La Commissione tuttavia nel rilevare che l'impresa non aveva responsabilità circa il non rispetto dei limiti suddetti non effettuava alcuna decurtazione economica.

Dal suddetto certificato risulta il seguente finanziamento definitivo dell'opera:

- € 104.745.793,40 sui fondi del Ministero Infrastrutture e Trasporti ex D.M. 3199 del 29.3.2006, protocollo d'intesa sottoscritto in data 24.11.2006;
- € 21.118.968,16 sui fondi di cui alla legge 388/2000 – DM 2.5.2001;

¹⁴ Con delibera n. 168/2012, all'ing. [omissis], funzionaria dell'Area Tecnica dell'Autorità Portuale di Napoli, è stato affidato l'incarico di collaudatore statico in corso d'opera dei lavori.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- € 25.000.000 sui fondi previsti dall'art. 1, comma 991, della legge n. 296/2006 – DM n. 152T del 12.10.2007 – accordo procedimentale n. 4157 stipulato in data 11.4.2013

5. Controversie in fase di esecuzione e strumenti di risoluzione

Riserve

Nel corso dei lavori l'impresa ha complessivamente iscritto sul registro di contabilità n. 25 riserve.

Le riserve dalla n. 1 alla n.13, iscritte sino al SAL n.15, e ammontanti ad € 27.379.449,77 sono state risolte in sede di accordo bonario, come meglio esplicitato nel paragrafo seguente, che ha autorizzato la liquidazione del relativo importo nella misura di € 5.537.476,54.

Dal SAL n.16 all'emissione dello Stato finale emesso in data 27.10.2017 l'impresa appaltatrice ha iscritto riserve dalla n. 14 alla n. 25 ed ha altresì aggiornato la riserva 12 per l'importo complessivo di € 12.877.090,02 richiedendo inoltre la disapplicazione della penale per il ritardo di 80 giorni nella consegna finale dei lavori. A tacitazione delle suddette riserve è intervenuto l'atto transattivo approvato con delibera n. 46 del 20.02.2018 con la quale è stato riconosciuto all'impresa l'importo di € 1.550.817,52 e disapplicata la penale.

Riserva n.1: Anomalo andamento dei lavori per mancata disponibilità delle aree di lavoro e per motivi ostativi alla libera e programmabile esecuzione dei lavori sulle aree, € 11.901.895,72.

Riserva n.1 Bis: per anomalo andamento dei lavori per sotto produzione legata ai maggiori volumi di smaltimento, € 538.479,42.

Riserva n.1 Ter: per anomalo andamento dei lavori per sottoproduzione legata all'evento di mareggiata del 19-20 novembre 2013, € 366.321,92

Riserva n.2: Riconoscimento oneri diretti relativi alla realizzazione di barriera di conterminazione interna al molo Levante e maggiori oneri diretti e indiretti relativi all'attività di salpamento e demolizione in testata del molo di Levante, € 1.157.858,87.

Riserva n.4: Anomalo andamento e Maggiori Oneri diretti e indiretti dei lavori di realizzazione del diaframma plastico sul molo di Progresso a causa di un diverso andamento del tetto del tufo, € 36.085,28.

Riserva n.5: Maggiori oneri diretti ed indiretti dei lavori di realizzazione del diaframma plastico sul molo di Progresso e calata di riva a causa interferenza e attraversamento di scogliere/strutture di banchina e in c.a. sepolte sul percorso di progetto, per un importo pari a € 339.091,74.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Riserva n.6: Maggiori oneri indiretti dei lavori di realizzazione della banchina a causa dei controlli integrativi richiesti sul fondale al termine del dragaggio ambientale di progetto, € 944.293,69.

Riserva n.7: Maggiori oneri per adattamenti strutturali e difficoltà di varo del cassone opera di presa, per adattamenti strutturali e difficoltà nella posa in opera delle condotte sottomarine in PRFV, € 995.633,00.

Riserva n.7 Bis: Adattamenti strutturali e per varo e fuoriuscita in sicurezza dei Cassoni dal Bacino di Carenaggio per diversa realizzazione da quella prevista in bacino galleggiante all'interno della Darsena di Levante, € 286.989,75.

Riserva n.7Ter: Maggiori Oneri per Posa in opera delle condotte sottomarine in P RFV a servizio dell'Opera di Presa, € 151.800,00.

Riserva n.8: Maggiori Oneri indiretti per il rallentamento / fermo dei lavori di Riempimento tra doppio palancoato, delle demolizioni del Molo Progresso e frantumazioni € 5.179.425,43.

Riserva n.9: Oneri diretti per sospensione attività di frantumazione, € 253.080,00.

Riserva n. 10: Mancata contabilizzazione lavori a Corpo, € 842.736,98.

Riserva n. 11: Imprevisto dissesto in corso d'opera dello spigolo del Molo Progresso lato Levante. Maggiori oneri diretti per interventi di presidio allo scavo legati alla diversa conformazione del molo rispetto a quanto indicato in progetto e maggiori oneri indiretti per la significativa sotto produzione subita per la lavorazione in esame per un importo totale pari a € 108.601,82.

Riserva n.12: Anomalo andamento dei lavori relativi alla realizzazione delle travi di cordolo e delle altre opere civili insistenti sugli allineamenti AA- BB, della pavimentazione sugli allineamenti AA-BB-CC-DD-EE-FF. per impossibilità di fasizzazione delle stesse legata alla mancata definizione di aspetti progettuali salienti relativi al trattamento di addensamento del riempimento del doppio palancoato, a seguito dei risultati dei campi prove di vibro flottazione € 2.656.982,19.

Riserva n.13: Fermo/rallentamento dei lavori relativi alla realizzazione dei pali trivellati per diversa gestione ambientale dei materiali di scavo. La lavorazione dei pali trivellati ha subito fermi e rallentamenti per la definizione della gestione ambientale dei materiali di scavo. Il progetto ne prevedeva infatti il reimpiego diretto nel palancoato, mentre la variante approvata solo a giugno scorso ne prevedeva il completo smaltimento € 3.195.365

Riserva n.14: Maggiori quantità di demolizione di massi in calcestruzzo sul molo del Progresso € 1.835.236



Autorità Nazionale Anticorruzione

Riserva n.15: Mancata contabilizzazione lavori per a) lavori a misura, b) lavori a corpo, c) lavori aggiuntivi ordinati dal Direttore dei Lavori nel verbale di fine lavori del 20/12/2016". € 1.068.952

Riserva n.16: Stralcio della realizzazione della vasca di raccordo. € 262.483.

Riserva n.17: Sostituzione dei tiranti della parete combinata nel tratto del palancolato compreso tra i tubi B036- B044 e L007-0015 tra gli allineamenti L e B. € 242.293.

Riserva n.18: Problematiche esecutive della pavimentazione industriale". € 1.080.884.

Riserva n.19: Esecuzione di maggiori campagne di monitoraggio ambientale". € 211.333.

Riserva n.20: Maggiore impiego di calcestruzzo ed acciaio per la realizzazione delle travi di coronamento sugli allineamenti A, B, G e del solettone del molo Progresso. € 881.217.

Riserva n.21: Esecuzione prove di permeabilità in grande scala. € 948.400.

Riserva n.22: Interessi passivi sugli importi relativi alle mancate contabilizzazioni. € 854.863.

Riserva n.23: riserva al certificato di ultimazione dei lavori del 17/03/2017 relativo all'esecuzione dei lavori aggiuntivi ritenuti di piccola entità e del tutto marginali e non incidenti sull'uso e la funzionalità dell'opera del 17/03/2017¹⁵.

Riserva n.24: per ritardi alle operazioni di collaudo tecnico-amministrativo. € 797.186.

Riserva n.25: riserva e osservazioni trascritte dall'ATI [*omissis*] al verbale di consegna anticipata del 16/10/2017. Con tale riserva l'impresa espone tutte le cause che hanno influito sul mancato raggiungimento del coefficiente di permeabilità previsto in progetto per la cassa sullo sporgente di levante, al fine di dimostrare che tale valore non è conseguenza di una cattiva esecuzione dei lavori. Tale riserva non ha una quantificazione economica.

Accordo bonario

In occasione del SAL 3 nel settembre 2013 il D.L. rappresentava al RUP che l'importo delle riserve aveva superato il 10% (al tempo erano pari a circa 12,9 milioni di euro), il RUP al tempo non ha ritenuto di avviare alcuna procedura.

Con nota n. 540 del 16.7.2015 il Responsabile del procedimento rappresentava all'Ufficio Legale dell'Amministrazione che l'A.T.I. esecutrice dei lavori "... *ha firmato con riserva in data 21.05.2015 i documenti contabili relativi al SAL n. 12 per un importo complessivo di Euro 22.686.330,31, che supera il 10%*

¹⁵ L'appaltatore in tale ambito ha altresì fatto istanza di disapplicazione della penale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

dell'importo contrattuale ... “e che parte delle riserve ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite di valore del 10 % dell'importo contrattuale ai sensi dell'art. 240 del D. Lgs. n. 163/2006, sono ammissibili e non manifestamente infondate; nella stessa nota, ha dichiarato che intendeva promuovere la costituzione della Commissione, affinché formulasse una proposta motivata di accordo bonario richiedendo al Dirigente dell'Ufficio Legale dell'Autorità Portuale la disponibilità a svolgere il compito di componente della Commissione per parte dell'Amministrazione.

Con nota n. 641 del 16.7.2015 il Rup informava altresì la Commissione di collaudo dell'avvio del procedimento di accordo bonario richiedendo la relazione riservata di competenza.

Con nota n. 1156 del 29.7.2015 il RUP invitava l'A.T.I. esecutrice dei lavori “ ... a nominare e comunicare il proprio componente ... “;

L'A.T.I. esecutrice dei lavori, con nota del 26.8.2015, comunicava la nomina del proprio componente nella persona dell'ing. [omissis];

L'Avv. [omissis] e l'ing. [omissis] congiuntamente individuavano l'ing. [omissis], quale il terzo componente della Commissione, con funzioni di Presidente.

Con nota n. 679 del 16.10.2015 la Commissione di collaudo trasmetteva la propria relazione riservata datata 17.9.2015 con la quale considerava riconoscibile all'ATI un importo pari a euro 1.411.511,18.

Con delibera n. 437 del 29.12.2015 il Commissario straordinario dell'Autorità portuale di Napoli deliberava “di costituire la Commissione di cui all'art. 240 del D. Lgs. n. 163/2006 composta [omissis], nella rispettiva qualità di componenti designati rispettivamente dall'Autorità portuale di Napoli e dall'A.T. I esecutrice dei lavori nonché da un terzo componente, con funzioni di Presidente, individuato dai predetti due componenti nella persona [omissis]... “.

Il Rup ha dichiarato di aver “richiesto con nota n. 1082 in data 4.8.2016, in occasione della redazione della delibera per la liquidazione del compenso ai commissari, le dichiarazioni rese:

- ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, con cui il commissario dichiara, consapevole delle sanzioni penali previste all'art. 76 del medesimo D.P.R. n. 445/2000, “l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di incompatibilità nei confronti dell'incarico in oggetto indicato, nonché l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse”;

- ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, con cui il commissario dichiara, consapevole delle sanzioni penali previste all'art. 76 del medesimo D.P.R. n. 445/2000, di non trovarsi in una causa di astensione o una incompatibilità definita dal comma 8 dell'art. 240 del D. Lgs. n. 163/2006;

Tali dichiarazioni sono state trasmesse rispettivamente con nota del 5 agosto 2016 n. 470/756/2016, acquisita al protocollo A.P. n. 5510 dell'8.8.2016, da parte dell'ing. [omissis] e con nota dell'8.8.2016, acquisita al protocollo fax al n. 1932, da parte dell'ing. [omissis].”

La dichiarazione del terzo componente con funzione di Presidente acquisita agli atti non esplicita anche l'assenza di incompatibilità cosiddetta speciale, ovvero quella per la quale l'art. 240, comma 9bis rinvia all'art. 241, comma 5, assimilando il terzo componente al Presidente del collegio arbitrale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Con nota trasmessa in data 10.12.2015 il Direttore dei Lavori comunicava che l'ATI appaltatrice aveva proceduto all'aggiornamento delle riserve iscritte sui documenti contabili relativi al SAL 15 per l'importo complessivo pari ad Euro 27.354.993,93 Euro.

In data 28.1.2016 si teneva la prima riunione della Commissione di accordo bonario in cui la stessa decideva *di rinviare la formale costituzione della commissione stessa e, per l'effetto la decorrenza dei termini dei lavori, all'esito della formale acquisizione dei documenti* da richiedere al responsabile del procedimento, fissando il termine della consegna al 15.2.2016.

Il responsabile del procedimento con nota n. 100 del 15.2.2016 trasmetteva la documentazione richiesta alla Commissione di accordo bonario, chiedendo alla stessa di esprimersi sulle riserve iscritte fino al 15° SAL dei lavori eseguiti fino al 24.11.2015, essendo tale data antecedente a quella della delibera n. 437/15, con cui il Commissario straordinario aveva costituito la Commissione stessa, nel contempo chiedendo alla Commissione di collaudo di integrare la propria relazione riservata con le valutazioni delle riserve fino alla SAL 15.

La Commissione di collaudo redigeva la propria relazione in data 18.04.2016 con la quale considerava riconoscibile all'ATI comunque il medesimo importo di cui alla precedente relazione ovvero euro 1.411.511, 18.

La Commissione di accordo bonario analizzava dunque le riserve iscritte fino al SAL 15 e in data 19.05.2016 presentava la propria proposta di accordo bonario.

In conclusione la Commissione di accordo bonario unanimemente proponeva che, per la tacitazione delle riserve, venisse riconosciuto all'ATI appaltatrice dei lavori un importo di € 9.666.683,53¹⁶ secondo il dettaglio riportato nella tabella seguente come desunta dal verbale medesimo:

¹⁶ Sussiste un errore di calcolo nella relazione per cui le cifre tra la somma proposta e quella valutata nella tabella non coincidono.



Autorità Nazionale Anticorruzione

N	Oggetto riserva	Domanda	D.L.	Commissione Collaudo	Commissione art. 240
1, 1 bis e 1 ter	Anomalo andamento dal 18.07.2012 al 24.06.2014	11.897.802,22	-	1.316.372,23	4.645.135,69
	Spese vive sostenute per le lavorazioni	908.894,84			643.640,68
2	Oneri diretti per la barriera di contenimento	1.157.858,87	-	-	-
4	Maggiori oneri per il diaframma plastico	36.085,28	-	-	27.440,70
5	Maggiori oneri per realizzazione diaframma plastico	339.091,74	30.670,51	-	137.464,40
6	Oneri realizzazione della banchina (molo levante)	944.293,69	-	-	9.900,00
7	Oneri adattamenti strutturali e posa condotte	995.633,00	-	-	139.264,91
7 bis	Adattamenti strutturali per i cassoni	286.989,75	-	-	-
7 ter	Maggiori oneri per posa condotte sottomarine	151.800,00			-
8	Anomalo andamento 27.10.2014 - 27.04.2015	5.179.425,43	-	95.138,95	2.045.651,83
9	Fermo lavori tra il 9.07.2014 e il 7.09.2014	253.080,00	-	-	20.016,93
10	Mancata contabilizzazione lavori a corpo	842.736,98			504.309,76
11	Imprevisto dissesto in corso d'opera	133.057,66	-	-	77.652,62
12	Anomalo andamento tra il 4.06.2015 e il 24.11.2015	2.656.982,19	-	-	1.578.422,33
13	Fermo lavori di realizzazione dei pali trivellati	1.595.718,12	-	-	-
totale		27.379.449,77	30.670,51	1.316.372,23	9.828.899,85

Proposta Commissione di Accordo Bonario

Nella tabella si evidenziano gli importi considerati congrui per ciascuna riserva analizzata, dal D.L., dalla Commissione di collaudo e dalla Commissione di accordo bonario.

Il RUP con nota n. 351 del 31.05.2016 inviava unitamente al D.L., una relazione all'Amministrazione con la quale manifestava di ritenere la proposta di accordo bonario non accettabile, in quanto svantaggiosa per l'Amministrazione.

Lo stesso responsabile del procedimento richiedeva, con nota n. 346 del 09.06.2016 alla Commissione di collaudo un parere sulla proposta di accordo ricevuta.

Il Commissario straordinario dell'A.P. con nota n. 800 del 14.06.2016 trasmetteva la suddetta relazione del RUP e del D.L. alla Commissione di accordo bonario chiedendo di effettuare approfondimenti e di rivedere la proposta tenendo conto dei rilievi formulati dal RUP e dal DL.

La Commissione di accordo bonario rispondeva con PEC del 23.6.2016, nella quale, ritendo la richiesta del Commissario, del tutto *irrituale*, evidenziava di aver già concluso il proprio mandato.

Con nota n. 417 del 22.6.2016 la Commissione di collaudo trasmetteva il parere richiesto.

La Commissione di collaudo confermava le proprie precedenti valutazioni, come richiesto del RUP tuttavia rivedeva gli importi calcolati dalla CaB rimodulando le somme dalla stessa riconosciute con l'eliminazione di importi per le riserve non ritenute legittime ai sensi del codice, quali ad esempio le riserve iscritte nel registro di contabilità in difformità dai dettami del regolamento DPR 207/10¹⁷,

¹⁷ Si riporta a titolo esemplificativo uno stralcio della relazione della Commissione di collaudo: *La Commissione di Accordo Bonario, di seguito denominata C.A.B., riconosce all'A.T.I. appaltatrice anche le riserve non quantificate dalla stessa nei termini prescritti dal Regolamento affermando che: "nei pubblici appalti è obbligo dell'impresa inserire una riserva nella contabilità contestualmente all'insorgenza e*



Autorità Nazionale Anticorruzione

ovvero per gli importi a suo parere non dovuti¹⁸ o che contenevano “errori” di valutazione. Nella tabella seguente sono riportati gli importi come rivisti dalla CC.

• nel caso delle riserva n. 1, 1 bis, 1 ter l'importo riconoscibile della C.A.B. per ridotta produzione dei lavori dal 14.11.2012 al 24.06.2014 al netto dei SAL 4, 6 e 7 - ammonta ad	€ 2.883.537,85;
• nel caso della riserva n. 5 l'importo riconoscibile della C.A.B. per ridotta produzione dal 7.09.2015 al 24.09.2015 - ammonta ad	€ 137.464,40;
• nel caso della riserva n. 7 l'importo riconoscibile della C.A.B. per sottoproduzione dal 24.06.2014 al 18.09.2014 - ammonta ad	€ 139.264,91;
• nel caso della riserva n. 8 l'importo riconoscibile della C.A.B. per ridotta produzione dal 30.11.2014 al 27.04.2015 al netto della sospensione parziale - ammonta ad	€ 698.221,83
• nel caso della riserva n. 11 l'importo riconoscibile della C.A.B. per sottoproduzione dall'8.07.2015 e per i successivi 66 gg.- ammonta ad	€ 77.652,62
• nel caso della riserva n. 12 l'importo riconoscibile della C.A.B. per ridotta produzione delle opere civili dal 27.07.2015 al 24.11.2015 - ammonta ad	€ 396.027,39

Proposta rivisitata da Commissione di Collaudo

Nel complesso la somma ricalcolata come sopra detto è risultata pari a 4.332.169 Euro.

La proposta di accordo bonario veniva dunque riformulata dal RUP il quale, assumendo gli importi ricalcolati dalla Commissione di collaudo e ad essi aggiungendo il riconoscimento di una somma per oneri diretti, perveniva ad un importo in definitiva pari a **5.537.476,54 euro** secondo il seguente specchio riepilogativo.

percezione del fatto dannoso; in particolare, in relazione ai fatti produttivi di danno continuativo, la riserva va iscritta contestualmente o immediatamente dopo l'insorgenza del fatto lesivo, percepibile con la normale diligenza, mentre il "quantum" può essere successivamente indicato (Cass. civ. Sez. I, 18 settembre 2003, n. 13734; Cass. civ. sez. lavoro, 17 settembre 2003, n. 13723; Casso civ. Sez. 1, 12 ottobre 2000, n. 13589)". Con riferimento a tali sentenze ed in particolare, tra quelle richiamate, alla più recente del 18.09.2003 n. 13734 della Sez. 1, si evidenzia che la stessa è relativa ad un contratto d'appalto stipulato nel 1994, ed a lodi arbitrali del 1997 e del 1998, a cui si applicava al Regio Decreto, n. 35011895.

¹⁸La C.A.B. riconosce per la riserva n. 1 all'A.T.I. appaltatrice anche oneri che la stessa non ha richiesto.



Autorità Nazionale Anticorruzione

RISERVA n.	IMPORTI CAB (PARZIALI)	IMPORTI CAB (TOTALI)	IMPORTI MAX RICONOSCIBILI (PARZIALI)	IMPORTI MAX RICONOSCIBILI (TOTALI)
1	€ 4.645.135,69		€ 2.883.537,85	
5	€ 137.464,40		€ 137.464,40	
7	€ 139.264,91		€ 139.264,91	
8	€ 2.045.651,83		€ 698.221,30	
9	€ 20.016,93		€ 20.016,93	
11	€ 77.652,62		€ 77.652,62	
12	€ 1.578.422,33		€ 396.027,39	
		€ 8.643.608,71		€ 4.352.185,40
ONERI DIRETTI				
Spese vive per lavorazioni	€ 643.640,68		€ 643.640,68	
Maggiori oneri diaframma plastico	€ 27.440,70		€ 27.440,70	
Oneri banchina (molo levante)	€ 9.900,00		€ 9.900,00	
Lavori a corpo	€ 504.309,76		€ 504.309,76	
		€ 1.185.291,14		€ 1.185.291,14
		€ 9.828.899,85		€ 5.537.476,54

Proposta rivisitata dal RUP

In data 27.07.2016 il responsabile del procedimento inviava la suddetta proposta all'Impresa.

Nella stessa data il RUP richiedeva all'avv. [omissis] di formalizzare il proprio parere positivo già condiviso per le vie brevi. Tramite mail, a stretto giro di posta, l'avv. [omissis] approvava l'operato del RUP affermando quanto segue: *“Ti confermo la convenienza a definire rapidamente il contenzioso in essere nei termini e con le modalità prospettate nelle citate note (n. 1039 e n. 1040 del 27.7.2016). È evidente, infatti, che il quantum delle riserve iscritte nei registri di contabilità e la proposta ex art. 240 D. Lgs. 163/06 formulata dalla Commissione costituiscono due precedenti da tenere in debita considerazione al fine di scongiurare, fin quando possibile, un contenzioso giudiziario che vedrebbe sicuramente soccombente l'amministrazione con oneri presumibilmente anche maggiori a quelli oggi prospettati”*.

L'impresa comunicava la propria accettazione della proposta con nota n. CRF/1258 del 29.07.2016.

Parallelamente all'accordo, ma in conseguenza ad esso ovvero al riconoscimento di periodi di anomalo andamento, il RUP *“rilevato il preminente interesse pubblico che richiede la loro ultimazione anche in relazione all'esigenza di avere disponibile la cassa di colmata necessaria al refluitamento dei sedimenti provenienti dal dragaggio dei fondali portuali, concedeva una proroga di complessivi 428 giorni”*, formalizzata con delibera n. 287/16 del 12.09.2016.

Transazione

Come sopra precisato, l'A.T.I. esecutrice dei lavori ha firmato il registro di contabilità con n. 25 riserve relative a fatti avvenuti durante lo svolgimento dei lavori: sulle riserve 1 - 13, iscritte sino al SAL



Autorità Nazionale Anticorruzione

n.15, ammontanti ad € 27.379.449,77, si è proceduto alla redazione del verbale di accordo bonario in data 3.8.2016, ratificato con delibera n. 286 in data 12.9.2016, che ha autorizzato la liquidazione del relativo importo di € 5.537.476,54.

Dal SAL n. 16 all'emissione dello Stato finale in data 27.10.2017 l'appaltatore ha iscritto ulteriori riserve (dalla 14 alla 25), ha aggiornato la riserva 12 (da € 2.656.982,19 ad € 4.112.830,58), per l'importo complessivo di € 12.877.090,02, ed ha inoltre richiesto - con nota del 15.11.2017 - la disapplicazione della penale dell'importo di € 4.388.132,29.

Nel verbale di riunione del 15.12.2017, il RUP proponeva all'impresa di dirimere la controversia ai sensi dell'art. 239 del d.lgs. 163/06, offrendo l'importo di € 1.599.340,17, risultante dai seguenti conteggi del DL (relazione riservata del 13.12.2017:

Riserva n.14 - Maggiori quantità di demolizione di massi in calcestruzzo sul molo del Progresso: € 163.263,30

Riserva n.15 - Lavori aggiuntivi ordinati dal Direttore dei Lavori nel verbale di fine lavori del 20/12/2016: € 117.388,00

Riserva n.20 - Maggiore impiego di calcestruzzo ed acciaio per la realizzazione delle travi di coronamento sugli allineamenti A-A e B-B, e cordolo A e G del molo Progresso: € 443.411,62

Riserva n.21 - Esecuzione prove di permeabilità in grande scala: € 551.345,14

per un totale di € 1.275.408,06 oltre ad € 323.932,11 da riconoscere, nell'ipotesi di disapplicazione della penale – sulla quale ipotesi il DL esprimeva parere favorevole - per il recupero delle spese generali relative al periodo di apertura del cantiere per l'esecuzione delle sole prove di permeabilità.

L'impresa, nel citato verbale del 15.12.2017, accettava la proposta del RUP a condizione che l'atto transattivo venisse formalizzato entro il 31.01.2018 e che le procedure di collaudo tecnico amministrativo si concludessero in tempi brevissimi.

Acquisita dalla Commissione di collaudo tecnico amministrativa in corso d'opera la relazione riservata del 26.1.2018 sulle riserve iscritte in occasione del Conto finale (dalla quale risulta che *“considerata la specifica natura dell'istituto della transazione e le motivazioni di interesse pubblico, allo scopo di comporre celermente le questioni insorte con l'impresa, si ritiene che questa Amministrazione possa procedere alla stipula dell'accordo transattivo secondo le determinazioni che intenderà adottare”*); acquisito altresì il parere favorevole dell'Avvocatura dell'Adsp in data 26.1.2018 a firma dell'avv. [omissis], così come previsto dall'art. 239 comma 2 del d.lgs. 163/06, con verbale di riunione del 31.01.2018 il RUP proponeva all'impresa di dirimere la controversia insorta mediante l'applicazione della procedura di cui all'art. 239 del d.lgs. 163/06 e, a tacitazione delle richieste confermate dall'impresa sullo Stato finale, di riconoscere l'importo di € 1.550.817,52, risultante dai conteggi aggiornati del DL e la disapplicazione della penale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'impresa, con nota del 6.02.2018, accettava la proposta di transazione a condizione che l'importo di € 1.550.817,52 venisse pagato entro 30 giorni dalla firma dell'atto transattivo e che il collaudo tecnico-amministrativo si concludesse entro 15 giorni dalla data della comunicazione (quindi entro il 26.02.2018) e senza detrazioni rispetto allo stato finale.

Con delibera n. 46 del 20.02.2018 è stato approvato lo Schema di Atto di Transazione, che è stato sottoscritto in data 26.2.2018.

Considerato in Diritto

6. Considerazioni sulle maggiori criticità rilevate.

Dall'analisi dei fatti come sopra riportati emergono criticità nella conduzione dell'appalto che hanno incrementato i costi ed i tempi di esecuzione delle opere. Le criticità rilevate attengono specificatamente ai seguenti aspetti:

- A. Accordo bonario e proroghe concesse;**
- B. Consegne parziali delle aree di cantiere;**
- C. Incrementi di costo per varianti in corso d'opera;**
- D. Parti d'opera non collaudate.**

Al riguardo con nota di Comunicazione Risultanze Istruttorie prot n. 0028126 del 05.04.2019 sono state chieste alla S.A., nello specifico al RUP, alla Commissione di accordo bonario, alla Direzione Lavori, ai progettisti delle opere e alla Commissione di collaudo, ciascuno per quanto di competenza, controdeduzioni in merito alle criticità sopradette.

Nel seguito, si riportano le singole contestazioni mosse con la CRI, le controdeduzioni, ovvero uno stralcio significativo di esse, come pervenute dei sopradetti interlocutori e le conseguenti considerazioni dell'Autorità.

A. Accordo bonario – criticità rilevate e richiesta di controdeduzioni.

In relazione all'accordo bonario l'istruttoria avviata dall'Ufficio con nota prot. n. 0150347 del 13.10.2016, e successivamente approfondita a seguito dell'ispezione, ha riguardato i seguenti aspetti:

1. compatibilità dei membri della Commissione di accordo bonario e del Presidente come previste dall'art. 240, comma 8 e comma 9 bis del d.lgs. n. 163/2006;
2. data di avvio del procedimento e rispetto dei termini procedurali di cui all'art. 240 bis del d.lgs. n. 163/2006;
3. importi riconosciuti all'appaltatore.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Contestazione 1 A

Nella delibera di nomina della Commissione di accordo bonario n. 437 del 29.12.2015, a firma del Commissario dell'Ente, si dà atto che per l'avv. [omissis] e l'ing. [omissis] non ricorre alcuna causa di astensione ai sensi dell'art. 241 comma 6 del d.lgs 163/06, ed altresì si riferisce che, ai sensi del successivo comma 9 bis, gli stessi hanno individuato nell'ing. [omissis] il terzo componente della Commissione di accordo bonario con funzione di Presidente.

Il Rup ha dichiarato di aver *“richiesto con nota n. 1082 in data 4.8.2016, in occasione della redazione della delibera per la liquidazione del compenso ai commissari, le dichiarazioni rese:*

- ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, con cui il commissario dichiara, consapevole delle sanzioni penali previste all'art. 76 del medesimo D.P.R. n. 445/2000, “l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di incompatibilità nei confronti dell'incarico in oggetto indicato, nonché l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse”;

- ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, con cui il commissario dichiara, consapevole delle sanzioni penali previste all'art. 76 del medesimo D.P.R. n. 445/2000, di non trovarsi in una causa di astensione o una incompatibilità definita dal comma 8 dell'art. 240 del D. Lgs. n. 163/2006;

Tali dichiarazioni sono state trasmesse rispettivamente con nota del 5 agosto 2016 n. 470/756/2016, acquisita al protocollo A.P. n. 5510 dell'8.8.2016, da parte dell'ing. [omissis] e con nota dell'8.8.2016, acquisita al protocollo fax al n. 1932, da parte dell'ing. [omissis].”

Si rileva dunque allo stato degli atti che le verifiche circa la non incompatibilità dei componenti della Commissione di accordo bonario sono state effettuate dopo la loro nomina, evenienza questa in contrasto con il dettato del codice per il quale la non incompatibilità è *conditio sine qua non* all'assunzione dell'incarico.

Si consideri altresì, in relazione al terzo componente con funzione di Presidente, che la dichiarazione di assenza di incompatibilità dallo stesso resa, ancorché tardiva, non esplicita anche l'assenza di *incompatibilità* cosiddetta *speciale*, ovvero quella per la quale l'art. 240, comma 9bis rinvia all'art. 241, comma 5, assimilando il terzo componente al Presidente del collegio arbitrale.

Fermo restando la censurabile evenienza dell'acquisizione delle dichiarazioni di incompatibilità in data postuma alla nomina dei componenti della Commissione non può altresì escludersi per i motivi sopradetti l'incompatibilità dell'ing. [omissis] a ricoprire il ruolo di Presidente della Commissione.

Al riguardo deve per completezza segnalare che l'r.p.t.c. esponente ha rilevato: *“Per quanto concerne, inoltre, il presidente della commissione, [...] sono stati sollevati dubbi in relazione all' art.241 comma 5 D.Lgs.163/2006, laddove lo stesso presidente avrebbe ricoperto il ruolo di collaboratore e/o consulente della società [omissis], componente dell'ATI appaltatrice, nonché sarebbe stato in precedenza componente di altra commissione di accordo bonario suscitando perplessità sul rispetto della normativa come interpretata nella delibera ANAC n.228 del 02/03/2016”.*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Riguardo le suddette presunte incompatibilità del componente Presidente della Commissione si chiede al RUP e all'ing. [omissis], ciascuno per quanto di competenza, di controdedurre e fornire chiarimenti.

Controdeduzione 1 A del RUP

“Si contro deduce in merito alla richiesta riportata a pago 10, secondo capoverso della nota ANAC, dichiarando che nei “considerato” della delibera n. 437/15 (all. RP1) viene precisato, sia nelle premesse, sottoscritte anche dall'avv. [omissis], sia nel deliberato al punto 3) che per l'avv. [omissis] e per l'ing. [omissis] non ricorre alcuna causa di astensione ai sensi dell'art. 51 del C.P.C. o di incompatibilità ai sensi dell'art. 241 comma 6 del D. Lgs. 163/2006 tali asserzioni scaturivano da una verifica preliminare di dette incompatibilità.

D'altronde, dal curriculum dell'ing. [omissis], pubblicato sul web, non si desumono profili di incompatibilità speciale ai sensi dell'art. 241, comma 5 del D. Lgs. n. 163/2006 e, inoltre, essendo lo stesso professionista un esperto in materia all'atto della nomina e successiva accettazione avrebbe dovuto evidenziare eventuali profili di incompatibilità. Pertanto, il riscontro della richiesta formale inoltrata con nota n. 1082 in data 4.8.2016, prima della liquidazione, ha di fatto confermato quanto accertato prima della nomina.”

Controdeduzioni 1 A dell'ing. [omissis] presidente della Commissione di Accordo bonario

“Sulla possibile incompatibilità del presidente della commissione ANAC osserva che:

- a) la dichiarazione di incompatibilità è stata resa tardivamente*
- b) la dichiarazione di incompatibilità resa dall'ing. [omissis] non esplicita anche l'assenza di incompatibilità speciale ovvero quella dell'art. 241 comma 5 che assimila il terzo componente al Presidente del Collegio Arbitrale; a tal fine ANAC richiama la propria Delibera n° 228 del 2.03.2016 in base alla quale sul Presidente graverebbero due tipi di incompatibilità, quella normale che vale per tutti i commissari e quella speciale che vale per il presidente e sussiste se viene nominato un soggetto che ha esercitato nell'ultimo triennio le funzioni di arbitro di parte e difensore in arbitrati ex art. 241; dal curriculum dall'ing. [omissis] risulterebbe che ha svolto attività di arbitro*
- c) il “denunciante” avrebbe infine rilevato che l'ing. [omissis] oltre a prestare consulenza a [omissis] avrebbe esercitato il ruolo di commissario in altra procedura.*

In ordine al punto a) ritengo utile evidenziare che ho reso la dichiarazione di incompatibilità con PEC del 5 agosto 2016 in riscontro alla richiesta del RUP pervenuta con PEC n° 1082 del 4.08.2016.

In ordine al punto b) chiarisco che nella dichiarazione di incompatibilità ho risposto puntualmente alla richiesta del RUP che non citava la cosiddetta incompatibilità speciale ovvero quella dell'art. 241 comma 5.

Sull'argomento mi permetto comunque di aggiungere ed evidenziare che il comma 8 dell'art. 240 non fa alcun richiamo al comma 5 dell'articolo 241 relativo ai requisiti del presidente del Collegio Arbitrale.

Tuttavia, laddove si dovesse ritenere applicabile detto comma, la conseguenza prevista dalla norma porterebbe alla nullità del Lodo che, nella specie, sostanzierebbe – equivalentemente – la nullità della Proposta già di per sé inefficace in quanto, come noto, non accettata dalle parti.

Sempre sull'argomento evidenzio che – in ogni caso – nei tre anni precedenti la costituzione della Commissione del 17.02.2016 non ho svolto attività di arbitro nell'ambito di quelli disciplinati dall'art. 241 del 163, come previsto dal



Autorità Nazionale Anticorruzione

5° comma dell'art. 241. Sono stato nominato arbitro solo in un giudizio fra privati ([omissis]) con Costituzione del Collegio del 20.12.2013 e Lodo emesso il 17.11.2015.

Solo per precisione evidenzio infine sull'argomento che, nell'ambito degli arbitrati disciplinati dall'art. 241 del 163, sono stato nominato arbitro da una delle parti nell'Arbitrato n° 7/2015 insediato c/o Camera Arbitrale con costituzione del 26.05.2016 e Lodo del 31.10.2017 quindi, procedura questa, successiva al deposito della proposta del 17.5.2016.”

Considerazioni alla Controdeduzione 1 A

Dall'esame delle due controdeduzioni si rileva che, da un lato il RUP ritiene che, considerata la competenza del Presidente della Commissione in materia di accordo bonario, quest'ultimo avrebbe certamente rilevato *motu proprio* la propria incompatibilità ai sensi dell'art. 241, comma 5 del d.lgs. n. 163/2006 qualora sussistente, dall'altra il Presidente della Commissione sottolinea il fatto che il RUP ha richiesto la dichiarazione di incompatibilità in data 5 agosto 2016 (cioè all'atto della liquidazione del compenso) e che tale richiesta non conteneva specificatamente *la cosiddetta incompatibilità speciale ovvero quella dell'art. 241 comma 5*.

La questione, al di là del mero adempimento formale, è rilevante e delicata ed attiene alla certezza dell'indipendenza dell'arbitro/Presidente della Commissione nei confronti della questione ad egli sottoposta.

Per quanto, come meglio si vedrà in seguito, i componenti della Commissione a vario titolo abbiano cercato di minimizzare il loro ruolo facendo rilevare che il parere della medesima Commissione non era vincolante ed ancor più che l'Amministrazione, avendo rigettato la proposta di accordo, l'aveva resa inefficace, si ritiene invece che la posizione espressa dalla Commissione possa avere avuto concreto rilievo ai fini della successiva proposta di accordo bonario elaborata dal RUP e accettata poi dall'impresa.

A fronte degli elementi fattuali emersi ed alla luce delle controdeduzioni rese si ritiene confermabile l'inadempimento formale e dunque quanto rilevato nella CRI in merito al mancato adempimento da parte del RUP alle verifiche ex ante circa la non incompatibilità dei componenti la Commissione, prendendosi contestualmente atto di quanto dichiarato dall'ing. [omissis] in esito alle richieste di chiarimenti avanzati circa la non sussistenza di incompatibilità all'incarico ricoperto.

Contestazione 2 A

Per quanto riguarda la presunta incompatibilità dell'avv. [omissis], legale dell'Ente, la segnalazione pervenuta è riferibile a due aspetti:

- il possibile coinvolgimento dell'avvocato sul progetto in argomento e la conseguente evenienza che lo stesso abbia “*in qualsiasi modo*” espresso un giudizio sull'oggetto delle controversie;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- la presunta “grave inimicizia” con alcuni tecnici dell’Ente, coinvolti nell’appalto in esame, che, ai sensi dell’art. 815 comma 4 del c.c., è causa di incompatibilità ai sensi del codice degli appalti.

In relazione al primo aspetto afferente alle attività svolte per l’appalto in esame dall’avv. [omissis], e che si riferiscono ad esempio alla sottoscrizione del bando di gara, (in qualità di *soggetto attuatore* ex OPCM n. 3566 in data 5.3.2007), ovvero alla difesa dell’Amministrazione nei ricorsi al TAR ed in appello al Consiglio di Stato presentati da ditte concorrenti all’appalto in sede di aggiudicazione provvisoria della gara d’appalto, si è concordi con l’Amministrazione nel non poterle considerare cause di “incompatibilità” ai fini dell’incarico di componente della Commissione di accordo bonario.

Diverso aspetto assume l’evenienza che, durante l’esecuzione dell’appalto, l’avvocato abbia potuto esprimersi, in qualità di consulente legale dell’ente e quindi come consulente dei tecnici che avevano la responsabilità dell’appalto, in merito alle riserve apposte dall’impresa.

In verità non appare chiaramente definibile il confine *tra attività consultiva sulla materia oggetto di riserve* e il normale espletamento dell’attività di legale dell’Ente che, *fisiologicamente*, comporta il fatto di avere espresso in qualche modo valutazioni e pareri sull’appalto in essere.

Piuttosto sembrerebbe sussistere una questione di “opportunità” come rappresentata fra l’altro anche dal Ministero Infrastrutture che ha infatti espresso “*perplexità sull’opportunità dell’individuazione dell’avv. [omissis]*” quale componente della Commissione di accordo bonario nella considerazione che “*in qualità di responsabile dell’area affari giuridici e contrattuali nonché avvocato iscritto nell’elenco speciale annesso all’albo professionale degli avvocati degli enti pubblici potrebbe essere chiamato a rappresentare in giudizio codesto Ente nel caso in cui in mancanza di accordo dovesse insorgere un contenzioso fra le parti*”.

In relazione all’ulteriore possibile causa di incompatibilità dell’avv. [omissis], ovvero la “grave inimicizia” con alcuni tecnici dell’Adsp, l’evenienza appare invero generalizzata all’interno dell’Ente.

Dall’esame della corrispondenza di interesse acquisita nel corso dell’istruttoria, pare infatti emergere il ricorrere di criticità relazionali significative tra i soggetti coinvolti nel procedimento che pure potrebbero ricondursi alla richiamata “grave inimicizia” cui fa riferimento il codice di procedura civile all’art. 815 con i conseguenti sussistenti profili di sostanziale impedimento allo svolgimento di specifiche funzioni valutative.

Anche in questo caso ragioni di opportunità, se non di specifica incompatibilità, avrebbero dovuto suggerire al RUP di operare un’altra scelta. Si chiede al RUP di fornire ulteriori chiarimenti in merito alla propria scelta di designare il dirigente avvocato dell’Ente quale componente della Commissione di accordo Bonario.

Controdeduzioni 2 A del RUP



Autorità Nazionale Anticorruzione

“Si forniscono chiarimenti in merito alla richiesta di pag. 11, terzultimo capoverso della nota ANAC, precisando che, com’è noto, il comma 8 dell’art. 240 del D. Lgs. n. 163/2016 recita «Il responsabile del procedimento designa il componente di propria competenza nell’ambito dell’amministrazione aggiudicatrice o dell’ente aggiudicatore o di altra pubblica amministrazione in caso di carenza dell’organico.» Quindi, il ricorso ad altra pubblica amministrazione è previsto in caso di carenza d’organico, fattispecie non corrispondente alla realtà per l’Autorità portuale di Napoli, ove è presente un ufficio di avvocatura interna. Inoltre, l’importanza dell’appalto e la rilevanza delle riserve suggerivano di coinvolgere il dirigente dell’Ufficio, anche in considerazione sia della sua notevole professionalità sia del fatto che non si sia mai trovato nella condizione di esprimere un parere sul progetto, ovvero un giudizio sull’oggetto delle controversie “in qualsiasi modo” anche al di fuori della commissione di accordo bonario”.

Controdeduzioni 2 A dell’avv. [omissis]

“... L’Anac, esclusa l’incompatibilità discendente da ragioni di servizio, scartata anche la seconda ipotesi di incompatibilità “funzionale” e/o verbale” che discenderebbero dal “fisiologico” espletamento dei miei ordinari compiti di dirigente legale dell’Ente, introduce valutazioni su presunte “ragioni di opportunità” che, invero, esulano dalle previsioni normative in tema, come autorevolmente sancito dal Consiglio di Stato, costante nel ritenere che «... le cause d’incompatibilità rivestono carattere tassativo e, come tali, sfuggono ad ogni tentativo di estensione analogica, stante l’esigenza di assicurare la certezza dell’azione amministrativa ...» (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2013, n. 4015, e le altre sentenze ivi citate).

Tra queste presunte ragioni di opportunità un cenno particolare merita l’individuazione di una sorta di incompatibilità “potenziale” introdotta, questa volta, dal Ministero delle Infrastrutture vigilante che, sorprendentemente, non ha valutato che le AdSP possono avvalersi, come previsto dalla Legge 84/94, di avvocati del libero foro e/o dello Stato e che, nella pianta organica dell’avvocatura, vi era un altro avvocato che, nella denegata ipotesi di contenzioso, avrebbe ben potuto difendere l’Ente. [...]

Nella denegata ipotesi si ritenesse la sussistenza di “gravi inimicizie” queste vanno individuate altrove, salvo che non si intenda dar credito ad affermazioni disancorate dal dato giuridico e reale.

È notorio, infatti, che gli uffici di avvocatura, considerati un “presidio di legalità”, non sono mai particolarmente “graditi” nella pubblica amministrazione: un’attività legale, se assicura il “bene della vita”, è sempre ben accolta e ben prestata; se, al contrario, non riconosce una richiesta (spesso, una pretesa ...) o non soddisfa un’aspettativa si trasforma, a seconda dei casi e delle circostanze, in inadempimento professionale, in un’attività ostile o, come nel nostro caso, frutto di presunte, quanto fantasiose, incompatibilità o, peggio ancora, di grave inimicizia.”

Considerazioni alle controdeduzioni 2 A

Preliminarmente si osserva che, come rilevato dallo stesso avv. [omissis], l’Autorità ha escluso il ricorrere dell’incompatibilità discendente da ragioni di servizio, e scartata anche la seconda ipotesi di incompatibilità “funzionale”.

Tuttavia le ragioni di opportunità, riferite alla scelta del componente interno della Commissione di Accordo Bonario cui si è detto in sede di CRI, si ritengono in concreto sussistenti e discendenti dalla



Autorità Nazionale Anticorruzione

situazione ambientale – lavorativa non priva di tensioni e problematicità come rilevabile alla mera lettura degli elementi in atti.

E' appena il caso di rammentare al riguardo che l'Autorità *vigila affinché sia garantita l'economicità dell'esecuzione dei contratti pubblici e accerta che dalla stessa non derivi pregiudizio per il pubblico erario*, e che, a tal fine, ha il dovere di rilevare/segnalare qualunque fatto e/o circostanza possa in qualche modo aver inciso nello sviluppo dell'appalto, compresi dunque i rapporti problematici sopradetti.

Contestazioni 3 A

Per quanto riguarda il punto 2 ovvero la data di avvio del procedimento e il rispetto dei termini procedurali di cui all'art. 240 bis del d.lgs. n. 163/2006.

In occasione del SAL 3 nel settembre 2013 il D.L. rappresentava al RUP che l'importo delle riserve, secondo quanto in atti, aveva superato il 10% (al tempo erano pari a circa 12,9 milioni di euro), il RUP all'epoca non ha ritenuto di avviare alcuna procedura.

Al riguardo si osserva che il responsabile del procedimento non necessariamente è tenuto ad avviare il procedimento finalizzato all'eventuale conclusione dell'accordo bonario, in quanto deve preliminarmente valutare l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve *“ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite di valore”* (art. 240, co. 4, d.lgs 163/06). La finalità della disposizione è chiaramente quella di evitare che l'appaltatore strumentalmente iscriva riserve palesemente inammissibili od infondate al solo scopo di determinare il raggiungimento del limite del 10% e di provocare conseguentemente l'obbligo dell'amministrazione di attuare il procedimento. Il responsabile del procedimento, perciò, deve procedere ad una preventiva valutazione di ammissibilità e non manifesta infondatezza delle riserve; ciò sta a significare che, sotto il primo profilo - e cioè quello dell'ammissibilità - deve verificare se tutte le riserve siano state tempestivamente iscritte in contabilità, evitando così la decadenza; sotto il secondo aspetto, deve valutare nel merito se tutte o alcune di esse non siano manifestamente infondate, e tale valutazione deve ovviamente essere analitica. Nel caso in esame non risultano agli atti valutazioni formali del RUP sulle sopradette riserve.

Il RUP ha ritenuto di promuovere la costituzione della Commissione di accordo bonario solo in data 16.7.2015, rappresentando al Dirigente dell'Area Affari giuridici e contrattuali dell'Amministrazione che l'A.T.I. esecutrice dei lavori *“ha firmato con riserva in data 21.05.2015 i documenti contabili relativi al SAL n. 12 per un importo complessivo di Euro 22.686.330,31, che supera il 10 % dell'importo contrattuale”* e che parte delle riserve *“ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite di valore del 10 % dell'importo contrattuale ai sensi dell'art. 240 del D. Lgs. 163/2006, sono ammissibili e non manifestamente infondate”*.

Non risulta agli atti della Stazione Appaltante alcuna specifica quantificazione delle riserve ritenute ammissibili dal RUP neppure in tale occasione. Al riguardo, come sopra narrato, risulta che la Commissione di collaudo, su richiesta del RUP come di rito, ha redatto una propria relazione riservata datata 17.9.2015, ma trasmessa poi con nota n. 679 in data 16.10.2015, ovvero 90 giorni dopo la



Autorità Nazionale Anticorruzione

ricezione della richiesta del RUP nella quale, fra l'altro, veniva specificato che “ ... Per quanto sopra si ritiene che le richieste iscritte dall'impresa pari ad € 15.449.688,94 al netto degli importi della quota parte delle riserve ritenute inammissibili, relative alla ridotta produttività sulla base degli eventi da considerarsi in maniera complessiva (riserve nn. 1, 1 bis, 1ter e 8), siano ammissibili e non manifestamente infondate, anche se non si condivide il metodo di calcolo utilizzato ... “.

La valutazione del merito delle riserve, per la determinazione della non manifesta infondatezza delle stesse ai fini del raggiungimento del 10% dell'importo del contratto è, ai sensi del codice, precipua responsabilità del RUP e deve essere formalmente espressa per il corretto avvio della procedura di accordo bonario. Si rileva in tal senso un inadempimento del RUP al comma 4 dell'art. 240 del d.lgs 163/06, al riguardo si chiedono specifiche controdeduzioni.

Controdeduzione 3 A del RUP

“Si controdeduce in merito alla richiesta riportata a pag. 12, primo e penultimo capoverso della nota ANAC, precisando che lo scrivente RUP ha ritenuto ammissibili e non manifestamente infondate solo le riserve iscritte al 12° SAL, per cui ha avviato la procedura di accordo bonario, come dichiarato nella nota n. 540 del 16.7.2015 (...) diretta all'Ufficio legale dell'Amministrazione. Precedentemente il mancato avvio dell'accordo bonario, benché non supportato da valutazioni formali, è indice di una non ammissibilità ed una manifesta infondatezza delle riserve ai fini del raggiungimento del 10% dell'importo contrattuale.

L'avverbio “manifestamente” ha indotto il RUP ad una valutazione di massima comunque esplicita, rimandando lo sviluppo di una più approfondita valutazione analitica alla commissione di collaudo, a cui lo stesso RUP ha richiesto con nota n. 541 del 16.7.2015 (...) di produrre la propria relazione riservata, successivamente redatta in data 17.9.2015.”

Considerazioni alla controdeduzione 3 A

L'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici già con determinazione n. 5, del 30 maggio 2007, emanata a valle di una specifica indagine generale, ha richiamato l'attenzione dei responsabili dei procedimenti invitandoli a «valutare con estrema attenzione, prima di attivare il procedimento dell'accordo bonario, la fondatezza delle riserve ai fini del raggiungimento del limite del dieci per cento dell'importo contrattuale, avvalendosi anche di supporti professionali appropriati quando la specificità tecnica o giuridica delle riserve lo richieda». Ciò in quanto «dalle informazioni acquisite emerge chiaramente un uso improprio del procedimento, che dovrebbe essere finalizzato a risolvere eccezionali situazioni di criticità, per le quali il rinvio della trattazione delle riserve potrebbe determinare seri problemi per il prosieguo dei lavori, stante la rilevante incidenza economica dei maggiori oneri per l'impresa.

Invece, il procedimento:

- *appare spesso attivato sulla base di richieste pretestuose*
- *viene spesso utilizzato per il riconoscimento di ulteriori e maggiori lavori, che dovrebbero essere contemplati in una variante in corso d'opera;*
- *sembra a volte prestarsi strumentalmente al perseguimento, da parte dell'impresa, di maggiori compensi per oneri già presenti in sede di formulazione dell'offerta*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Alla luce delle precedenti considerazioni, l'Autorità richiama l'attenzione dei responsabili dei procedimenti di:

- *valutare con attenzione, prima di attivare il procedimento dell'accordo bonario, la fondatezza delle riserve ai fini del raggiungimento del limite del 10% dell'importo contrattuale, avvalendosi anche di supporti professionali appropriati quando la specificità tecnica o giuridica delle riserve lo richieda;*
- *procedere, quando le riserve attengano a circostanze imprevedibili o ad errori o omissioni nella redazione del progetto, che impongono la modifica o integrazione dello stesso, a richiedere alle competenti figure istituzionali (progettista e direttore dei lavori) la redazione di una perizia di variante, essendo questa – e non l'accordo bonario - lo strumento normativo previsto in tali circostanze (art. 132 del D.lgs. 163/2006);*
- *impedire che l'accordo bonario possa essere strumentalmente utilizzato dall'appaltatore per ottenere maggiori compensi per oneri già contemplati in sede di gara, alterando di fatto le condizioni economiche definite dalla gara stessa.»*

A parte la prescritta relazione riservata della Commissione di collaudo sulle riserve è certamente ammissibile avvalersi delle competenze della stessa per un esame di merito delle medesime nel corso del procedimento, tuttavia rimane nelle specifiche competenze e responsabilità del RUP, acquisiti tutti gli elementi di supporto che ritiene necessari, esprimersi con chiarezza per iscritto in merito alla fondatezza ed ammissibilità delle riserve ai fini del raggiungimento del 10% come richiesto dalla normativa.

Come evincesi dagli atti, e già avuto modo di rilevare in sede di CRI, il RUP conseguentemente all'informativa resa dal D.L. sul superamento della soglia del 10% dell'ammontare delle riserve in concomitanza al terzo SAL non ha operato alcuna valutazione circa l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle medesime, ritenendo di non attivare il procedimento dell'accordo bonario; lo stesso si è limitato a dichiarare in sede di contraddittorio di aver implicitamente operato la valutazione normativamente prevista in termini negativi senza formalizzarla in occasione del 3 SAL, e di avere effettuato successivamente in concomitanza del 13 SAL *“una valutazione di massima comunque esplicita, rimandando lo sviluppo di una più approfondita valutazione analitica alla commissione di collaudo, a cui lo stesso RUP ha richiesto con nota n. 541 del 16.7.2015 (all. RP3) di produrre la propria relazione riservata, successivamente redatta in data 17.9.2015”*.

Tuttavia neppure a valle di tale più approfondita valutazione analitica il RUP si è espresso con proprie specifiche valutazioni.

Le giustificazioni ed i chiarimenti forniti non risultano idonei a superare i motivi di rilievo rappresentati; si conferma pertanto l'inadempimento, già rilevato in sede di CRI, di natura sostanziale e non meramente formale, di cui al comma 4 dell'art. 240 del d.lgs 163/06.

Contestazione 4 A

Per quanto attiene la tempistica di avvio della procedura, tenuto conto delle non conformità alla norma innanzi richiamata, si rileva ulteriormente.



Autorità Nazionale Anticorruzione

La ratio dell'istituto dell'Accordo bonario è quella di effettuare la più celere risoluzione dei contenziosi in corso d'opera. I tempi dettati dall'art. 240 del codice sono precisi e contingentati.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 241 del Codice *Il direttore dei lavori dà immediata comunicazione al responsabile del procedimento delle riserve di cui al comma 1, trasmettendo nel più breve tempo possibile la propria relazione riservata.*

Il D.L. ha dato *immediata comunicazione al responsabile del procedimento* con nota prot. 374 in data 22.05.2015, ovvero il giorno successivo all'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa in occasione del SAL 12, ha altresì trasmesso la propria relazione riservata al RUP in data 03.06.2015 con nota prot. 395.

Ai sensi del comma 5 *Per gli appalti e le concessioni di importo pari o superiore a dieci milioni di euro, il responsabile del procedimento entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 3 promuove la costituzione di apposita commissione, affinché formuli, acquisita la relazione riservata del direttore dei lavori e, ove costituito, dell'organo di collaudo, entro novanta giorni dalla costituzione della commissione, proposta motivata di accordo bonario.*

Dalla ricostruzione temporale effettuata dal RUP risulta che lo stesso ha promosso la costituzione della Commissione in data 16.07.2015 contestualmente proponendo la nomina del componente dell'Amministrazione, 55 giorni dopo la comunicazione del D.L., in ritardo dunque rispetto ai termini sopradetti.

Con nota prot. n. 1156 del 29.7.2015 il RUP ha invitato l'A.T.I. esecutrice dei lavori “ ... a nominare e comunicare il proprio componente ... ”; l'ATI ha comunicato la nomina del proprio componente con nota n. 5319 in data 26.08.2015¹⁹. Non è noto quando sia stato nominato il terzo componente ma, ai sensi del codice, ciò sarebbe dovuto avvenire non oltre 10 giorni dalla nomina del secondo componente e dunque i primi giorni di settembre 2015.

Non è chiaro perché la nomina della Commissione con delibera commissariale sia formalmente avvenuta solo in data 29.12.2015, ovvero circa quattro mesi dopo l'espletamento di tutte le sopradette procedure come richieste dal Codice. Si invita il RUP a controdedurre al riguardo.

Controdeduzione 4 A del RUP

“Nel lasso di tempo intercorso per l'espletamento delle procedure preliminari, la individuazione e la comunicazione del nominativo del Presidente, va tenuto debitamente in conto il tempo necessario a concordare il nominativo fra i due rappresentanti già individuati ed a individuare il soggetto in possesso delle specifiche caratteristiche richieste dalla norma (comma 9-bis art. 240 D. Lgs. 163/2016:... tra i magistrati amministrativi o contabili, tra gli avvocati dello Stato o i componenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici, tra i dirigenti di prima fascia delle amministrazioni

¹⁹ Anche in questo caso si registra un leggero ritardo rispetto ai tempi dettati dal codice, secondo l'art. 241 comma 13 l'impresa effettua la nomina del componente di sua scelta nel termine di venti giorni dalla richiesta del responsabile del procedimento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che abbiano svolto le funzioni dirigenziali per almeno cinque anni, ovvero tra avvocati e tecnici in possesso del diploma di laurea in ingegneria ed architettura, iscritti ai rispettivi ordini professionali in possesso dei requisiti richiesti dall'articolo 241, comma 5, per la nomina a presidente del collegio arbitrale.)”

Considerazioni alla controdeduzione 4 A

Dagli atti a disposizione dell’Autorità nonché dalle precedenti ricostruzioni temporali effettuate dal RUP risulta che lo stesso ha promosso la costituzione della Commissione in data 16.07.2015 contestualmente proponendo la nomina del componente dell’Amministrazione, 55 giorni dopo la comunicazione del D.L., in ritardo dunque rispetto ai termini sopradetti.

Con nota prot. n. 1156 del 29.7.2015 il RUP ha invitato l’A.T.I. esecutrice dei lavori “... *a nominare e comunicare il proprio componente ...*”; l’ATI ha comunicato la nomina del proprio componente con nota n. 5319 in data 26.08.2015. Non è noto quando sia stato nominato il terzo componente ma, ai sensi del codice, ciò sarebbe dovuto avvenire non oltre 10 giorni dalla nomina del secondo componente e dunque nei primi giorni di settembre 2015.

Le controdeduzioni del RUP non chiariscono perché la nomina della Commissione con delibera commissariale sia formalmente avvenuta solo in data 29.12.2015, ovvero circa quattro mesi dopo l’espletamento di tutte le sopradette procedure come richieste dal Codice.

La tempestività è un carattere essenziale del procedimento di accordo bonario si rileva anche in tal caso approssimazione e scarsa efficienza nell’operato dell’Amministrazione.

Contestazione 5 A

Il RUP ha inoltre riferito quanto segue: “*In data 28.1.2016 vi è stata una prima riunione della commissione in cui si è deciso di rinviare la formale costituzione della commissione stessa e, per l’effetto la decorrenza dei termini dei lavori, all’esito della formale acquisizione dei documenti da richiedere al responsabile del procedimento, fissando il termine della consegna al 15.2.2016.*

Il responsabile del procedimento con nota n. 100 del 15.2.2016 ha trasmesso la documentazione richiesta, richiedendo alla commissione di esprimersi sulle riserve iscritte fino al 15° SAL dei lavori eseguiti fino al 24.11.2015, essendo tale data antecedente a quella della delibera n. 437/15, con cui il Commissario straordinario ha costituito la stessa commissione.”

Dalla lettura del verbale del 28.01.2016 risulta che la Commissione riunitasi si è recata sul sito del cantiere visitando le aree dei lavori *per una prima conoscenza dello stato dei lavori appaltati* e dunque, in concreto, ha svolto una attività finalizzata all’accordo bonario; appare non chiara, e certamente irrituale, l’evenienza che la Commissione si sia autodeterminata nel rinviare *la formale costituzione* di sé stessa, per la *formale acquisizione dei documenti da richiedere al responsabile del procedimento*, altresì



Autorità Nazionale Anticorruzione

autonomamente decidendo di rinviare la decorrenza del termine dei lavori in conseguenza della formale acquisizione dei documenti da parte del RUP.

La costituzione della Commissione è avvenuta con atto deliberativo del Commissario del 29.12.2015 ed è pertanto da tale data che è da intendersi decorrente il termine prescritto dal codice di 90 giorni per la formulazione della proposta da parte del RUP.

La Commissione ha presentato la proposta di accordo bonario all'Amministrazione in data 19.05.2016, ovvero 142 giorni dopo la sua costituzione, si registra pertanto la non ottemperanza al dettato di cui al comma 5 dell'art. 140 del codice. Si chiedono controdeduzioni al riguardo.

Controdeduzioni 5 A dei componenti la Commissione di Accordo Bonario.

Ing. [omissis]²⁰

"Sull'argomento ritengo utile evidenziare, condividendolo con gli altri due componenti della commissione, che il 18 gennaio 2016, allorquando ci siamo riuniti con l'intenzione di costituire la commissione, abbiamo purtroppo appurato che non erano al momento disponibili i documenti necessari per svolgere le attività. Abbiamo in particolare accertato l'indisponibilità delle Relazioni Riservate del Direttore dei Lavori e della Commissione di Collaudo.

In ragione di ciò e considerato anche che il 5° comma dell'articolo 240 prevede specificatamente che i commissari acquisiscano le relazioni riservate, abbiamo ritenuto che non sussistessero i presupposti minimi per poter procedere con la costituzione. Abbiamo quindi chiesto al RUP l'acquisizione di tutti i documenti e rimandato la costituzione al momento in cui i documenti sarebbero stati resi disponibili (Vedi verbale della Commissione del 18.01.2016).

Il RUP ha reso disponibili gli atti chiesti il 15 febbraio 2016 e la Commissione si è costituita il 17.02.2016 appena due giorni dopo dalla ricezione dei documenti, come risulta dal Verbale di Costituzione di pari data. Ha quindi depositato la proposta il 17.05.2016 nel termine dei 90 giorni previsti.

Per quanto sin qui dedotto non ritengo sussistente alcun ritardo. Ai sensi del 5° comma dell'art.240 del D.Lgs. 163/2006 il termine dei 90 giorni deve farsi infatti decorrere dalla data di formale costituzione della Commissione e non dalla Delibera del Commissario che avvia la procedura.

Avv. [omissis]

"L'Anac contesta alla Commissione anche il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento di accordo bonario: la proposta sarebbe stata formulata in 142 giorni piuttosto che nei 90 previsti. L' Anac non ha considerato che il RUP ha consegnato alla commissione i documenti dell'appalto solo il 15.2.2016 nonostante la stessa fosse stata nominata il 29.12.2015. La Commissione, nonostante tale ritardo, effettuava un sopralluogo sui luoghi dell'appalto in data 18.1.2016 e, ricevuta la documentazione, si è costituita il 17.2.2016. Il comportamento della Commissione è coerente con le previsioni di cui all'art. 240 c.5 del D. Lgs. 163/2006 e, tra l'altro, con l'ordinamento giuridico vigente che non consente di riversare sulla Commissione altrui inadempimenti né ipotizza che un organismo collegiale possa operare senza idonea documentazione. In conclusione, risalendo la costituzione della Commissione al 17.2.2016 e il deposito della proposta al 17.5 successivo, i termini sono stati rispettati."

²⁰ Analoghe le considerazioni dell'ing. [omissis] che per tale motivo si omettono.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Considerazioni alle controdeduzioni 5 A

Dunque da quanto risposto dai componenti della Commissione, non avendo ricevuto la necessaria documentazione dal RUP, la stessa Commissione, nel corso della prima riunione tenutasi in data 18.01.2016, si autodeterminava a costituirsi in data 15.02.2016, termine entro il quale il RUP avrebbe dovuto provvedere alla consegna dei documenti richiesti.

L'operato della Commissione, con ingiunzione al RUP del termine per la consegna della documentazione, appare atipico.

Vero è tuttavia che i documenti richiesti avrebbero potuto essere inviati con immediatezza, infatti risulta che il RUP già da tempo aveva acquisito i documenti che l'ing. [omissis] ha giustamente segnalato come necessari, ovvero le relazioni riservate del D.L., e quelle della Commissione di collaudo. Il D.L. infatti aveva inviato l'ultima relazione riservata, relativa alle riserve iscritte fino al SAL 15, già in data 18.12.2015, mentre la Commissione di Collaudo, aveva inviato la propria relazione, per le riserve apposte fino al SAL 13, in data 17.09.2015.

Non si comprende dunque il ritardo di un mese circa (dal 18 gennaio 2016 al 15 febbraio 2016) nella trasmissione dei documenti all'avv. [omissis], che lavorava peraltro nella medesima sede.

Né può ritenersi che il RUP non avesse disponibilità degli ulteriori documenti richiesti dalla Commissione (copia del contratto, verbale di consegna ecc.) in quanto, da Regolamento, essi sono a tti specificatamente custoditi presso l'Ufficio del RUP.

Un inspiegabile ritardo nel procedimento che si somma agli altri già segnalati per la costituzione della Commissione di accordo bonario.

Contestazione 6 A

Non appare altresì condivisibile la richiesta del RUP alla Commissione di esaminare le riserve fino al SAL 15 (SAL che era stato emesso in data 10.12.2015), intanto iscritte prima della “formale” nomina della Commissione avvenuta con atto del 29.12.2015.

Il comma 2, art.240 del codice, stabilisce che i procedimenti di accordo “*riguardano tutte le riserve iscritte fino al momento del loro avvio*”, con esclusione di quelle “*ulteriori e diverse*” iscritte successivamente. Dunque non anche quelle iscritte nel corso di espletamento/raggiungimento dell'accordo²¹.

L'impropria dilatazione temporale della procedura, che ha visto la formale nomina della Commissione 5 mesi dopo i termini di cui al sopracitato comma 7, costituisce essa stessa una discrasia che ha avuto l'effetto di protrarre i termini di acquisizione della proposta e che non può essere addotta a motivo per l'inclusione di *ulteriori e diverse* riserve iscritte successivamente.

²¹ Cfr. deliberazione Anac n. 19 del 12 novembre 2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione

D'altronde la brevità dei termini della procedura dell'accordo bonario, è volta proprio a evitare il protrarsi delle situazioni di incertezza incidenti sulle maggiori pretese dell'appaltatore.

Si rileva dunque l'inottemperanza del RUP ai dettami del comma 2 dell'art. 240 del codice. Si chiede di controdedurre in merito.

Controdeduzione 6 A del RUP

“Si contro deduce in merito alle richieste riportate a pag. 13, penultimo capoverso, a pag. 14, quartultimo capoverso, e pag. 15 terzo capoverso della nota ANAC, precisando che l'incarico alla commissione di accordo bonario è divenuto operativo con la delibera n. 437 del 29.12.2015, in quanto l'ordinamento delle Autorità portuali assegna all'organo di vertice la rilevanza esterna degli atti e l'impegno della relativa spesa. Il SAL n. 15 è stato emesso in data 25.11.2015 per lavorazioni eseguite a tutto il 24.11.2015. Le riserve sono state iscritte dall'appaltatore sul registro di contabilità in data 10.12.2015, prima di detta nomina formale. Quindi, il RUP ha ritenuto doveroso, nonché proficuo per gli esiti del contenzioso, estendere l'incarico alla commissione a quest'ultime riserve come precisato nella stessa delibera n. 437/2015, anche in linea con le indicazioni della Determinazione n. 26/2002 del 9/10/2002 dell'AVCP [...] Non sembra risultare, comunque, che la evidenziata durata del procedimento oltre i termini prescritti dalla norma abbia ostacolato o influenzato lo svolgimento del rapporto contrattuale e dei lavori né abbia comportato richieste da parte dell'impresa.

Peraltro, si ritiene che ai termini del procedimento non possa attribuirsi un carattere decisamente perentorio come asserito nella Determinazione 5 dicembre 2001 n. 22 dell'AVCP”.

Considerazioni alla controdeduzione 6 A

La richiesta di esaminare le riserve fino al SAL 15 si ritiene impropria.

La nomina della Commissione di accordo bonario è avvenuta a fine dicembre 2015 per una “discrasia” temporale i cui motivi, ancora oggi, non appaiono chiari.

Si legge nella Relazione riservata della Commissione di Collaudo sulle riserve fino al SAL 15 quanto segue: “il Responsabile del procedimento con nota prot. A.T. n. 541 del 16.07.2015 ha richiesto alla scrivente Commissione la propria relazione riservata in quanto l'importo delle riserve superava il 10% dell'importo contrattuale, ai sensi dell'art.240 del D.Lgs 163/06 e s.m.i ..

Nel mentre, in data 28.07.2015 è stato emesso il SAL n.13 per le lavorazioni eseguite a tutto il 27.07.2015, su cui l'impresa [omissis] S.p.A. in qualità di Mandataria dell'A.T.I. appaltatrice, in data 28.07.2015 ha iscritto sul registro di contabilità ulteriori riserve, per l'importo complessivo di Euro 22.686.330,31.

Pertanto, con la Relazione riservata datata 17.09.2015, la scrivente Commissione di Collaudo si è espressa sulle riserve avanzate dell'impresa al 13° SAL.

Con nota prot. A.T. n. 100 del 15.02.2016 il Responsabile del procedimento ha richiesto alla scrivente Commissione di aggiornare propria relazione riservata fino alle riserve iscritte in occasione del SAL 15 poiché oggetto del citato accordo bonario.”



Autorità Nazionale Anticorruzione

E difatti i verbali della Commissione di accordo bonario riferiscono della assenza di tale relazione dei collaudatori (era disponibile la relazione della Commissione di collaudo fino al SAL 13) che risulta successivamente redatta in data 18.04.2016.

Dunque la formale richiesta del RUP alla Commissione di collaudo di effettuare la valutazione delle riserve apposte fino al SAL 15 è datata 15.02.2016, per singolare coincidenza lo stesso giorno in cui il RUP ha consegnato la documentazione “completa” alla Commissione di accordo bonario.

Pare pertanto appalesarsi una vera e propria “forzatura” della procedura se pur, secondo quanto dichiarato dal RUP, sotto buoni intenti finalizzati alla risoluzione di tutte le riserve formalizzate da parte dell’impresa, ritenendosi confermato il rilievo espresso in sede di CRI; ciò dovendosi identificare il termine di avvio del procedimento di accordo bonario ex art. 240 comma del d.lgs 163/06, per l’individuazione delle riserve dell’impresa valutabili nei sensi della norma, nel 16.7.2015.²²

Contestazioni 7 A

In relazione al punto 3, ovvero sugli importi riconosciuti all’appaltatore in sede di accordo bonario, si esprimono le seguenti considerazioni.

Preliminarmente pare opportuno sottolineare che rientra nei compiti della vigilanza verificare che *sia garantita l’economicità dell’esecuzione dei contratti pubblici e accertare che dalla stessa non derivi pregiudizio per il pubblico erario* e, dunque, in conseguenza verificare anche in relazione all’accordo bonario di cui alla presente istruttoria la corretta applicazione delle disposizioni normative ex art. 240 del Codice dei contratti, valutando altresì la correttezza del processo e la coerenza degli atti amministrativi sottesi, verificando che le argomentazioni, le considerazioni e in genere i relativi contenuti non siano gravati da manifesta illogicità, contraddittorietà e non presentino difetti di motivazione.

Ciò stante, deve innanzitutto rilevare che la gran parte delle somme riconosciute all’impresa con la firma dell’accordo bonario costituiscono ristoro per extracosti dalla stessa sostenuti a causa dell’anomalo andamento dei lavori.

Una delle evenienze che, secondo l’impresa, avrebbe maggiormente inciso sull’anomalo andamento dei lavori è stata quella di aver acquisito le aree di cantiere mediante più consegne parziali con la conseguente impossibilità di procedere ad una corretta pianificazione delle attività di cantiere.

La narrazione riguardo le suddette consegne parziali è riportata nel precedente paragrafo. [...]

La Commissione di accordo bonario ha ritenuto di censurare le suddette consegne parziali rilevando che:

²² data di richiesta alla Commissione di collaudo di valutazione delle riserve e di invito all’avvocato dell’Ente di far parte della Commissione di accordo bonario.



Autorità Nazionale Anticorruzione

“L’Autorità portuale di Napoli, come stazione appaltante, non ha provveduto adeguatamente ad espletare una accurata attività di verifica, di indagine e di accertamento su due aspetti in particolare: la “reale” disponibilità delle aree e il censimento di quelle sottostanti che hanno incisivamente influenzato, in senso negativo, l’andamento dell’appalto. Lo stravolgimento del cronoprogramma e l’abuso, da parte della stazione appaltante, della facoltà di procedere con consegne parziali, contrasta con i principi di buona fede, di correttezza e di collaborazione cui devono essere improntati i rapporti contrattuali, e ciò tanto più allorché di essi sia parte una pubblica amministrazione.

È notorio, infatti, che il ricorso alle consegne parziali non può essere dilatato a dismisura, come è accaduto nel caso di specie in cui, addirittura, vi sono consegne parziali disposte anche successivamente alla scadenza del termine contrattuale di ultimazione dei lavori. Non può consentirsi una palese violazione dei criteri di ragionevolezza prima ancora di quelli contrattualmente stabiliti”.

[...] in relazione al non accurato “accertamento della “reale” disponibilità delle aree” si osserva che la certificazione rilasciata dal D.L. in data 23.12.2008 ex art. 71 comma 1 del D.P.R. 554/99 in merito:

- *all’accessibilità delle aree e/o degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali,*
- *all’assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell’approvazione del progetto,*
- *alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo ed a quant’altro occorre per l’esecuzione dei lavori, come prescritto dall’art. 71, comma 1, del Regolamento Generale sui Lavori Pubblici, approvato con D.P.R. 21.12.1999 n. 554,*

attestava “Non essere intervenuta alcuna variazione che richieda modifiche del progetto esecutivo approvato con Delibera del Presidente n. 626 del 10.11.2008.”

Già in sede di progetto esecutivo, come si legge nella relazione generale dello stesso, veniva evidenziato che: *“Sull’area insistono oggi numerose strutture in gran parte comprese nell’area oggi Tirreno Power. In base agli accordi raggiunti tra Autorità Portuale e Tirreno Power quest’area deve essere consegnata all’Autorità Portuale libera da ogni infrastruttura. I lavori connessi quali le demolizioni e la rimozione delle macerie non vengono qui descritti in quanto saranno oggetto di un appalto separato gestito direttamente da Tirreno Power che lo eseguirà dopo aver completato l’eventuale bonifica dei suoli.”*

La dichiarazione resa dal D.L. pertanto attestava il permanere delle condizioni rilevate in sede di progetto, tuttavia nel medesimo progetto veniva dichiarata l’esistenza di un accordo che prevedeva la cessione delle aree in possesso della Tirreno Power prima dell’avvio del cantiere, evenienza questa di cui non si è dato atto nel verbale del D.L., che al riguardo difetta di trasparenza, e alla quale di fatto si è derogato.

Parte dell’area della Tirreno Power infatti, all’atto dell’avvio dei lavori, non era ancora completamente libera e ciò nonostante la S.A. ha ritenuto di procedere alla consegna dei lavori del settembre 2011 sotto riserva di legge; più che un non accurato accertamento della “reale” disponibilità delle aree, la S.A. sembra aver operato una precisa e consapevole scelta nella consegna anticipata dei lavori



Autorità Nazionale Anticorruzione

alla base della quale dovrebbero sussistere previsioni/motivazioni di *convenienza* che non sono con chiarezza espresse dagli atti redatti. Si chiedono al RUP e al D.L. controdeduzioni al riguardo²³.

In relazione allo “*stravolgimento del cronoprogramma e l’abuso, da parte della stazione appaltante, della facoltà di procedere con consegne parziali*” come rilevato nella proposta di accordo sembra non essere stata opportunamente considerata dalla Commissione, l’evenienza che la prima consegna dei lavori non ha prodotto effetti sui tempi di decorrenza dell’appalto e ciò, tenuto conto anche del fatto che le aree non disponibili all’impresa erano di esigua dimensione²⁴, come d’altronde modesti erano gli importi delle lavorazioni da effettuare in esse; si aggiunga pure che la seconda consegna dei lavori, dalla quale sono stati fatti decorrere i tempi contrattuali, è avvenuta circa 10 mesi dopo, costituendo elemento a vantaggio per l’impresa, la quale ha avuto la possibilità di anticipare consistenti lavorazioni, di fatto tutte quelle indicate appunto nel primo verbale di consegna firmato dall’impresa senza riserve.

Non sembra, invero, che tale “vantaggio” sia stato impiegato adeguatamente dall’impresa esecutrice. Con riferimento alle lavorazioni indicate nel primo verbale risulta infatti, dal giornale dei lavori acquisito agli atti di questo ufficio, che la *realizzazione ed organizzazione del cantiere* è stata avviata in data 14 novembre 2011 ovvero, circa un mese e mezzo dopo la consegna dei lavori; si osserva altresì che per tutto il mese di gennaio l’attività è risultata nulla o modesta.²⁵

Il *rilevato batimetrico di dettaglio* della zona di intervento e video ispezione subacquea ai fini archeologici è stato avviato in data 28 novembre 2011, due mesi dopo la consegna dei lavori.

La *bonifica dagli ordigni bellici* a terra è stata avviata in data 6 febbraio 2012, dunque circa 4 mesi dopo la consegna dei lavori.

La *bonifica dei suoli interessati dalla realizzazione delle vasche* di deposito provvisorio risulta avviata in data 10 settembre 2012, ovvero 11 mesi dopo la consegna dei lavori.

La seconda consegna dei lavori è stata effettuata in data 18 luglio 2012 ai sensi dell’art. 154 comma 7 del DPR 207/10 che testualmente recita: “*In caso di consegna parziale a causa di temporanea indisponibilità delle aree e degli immobili, esecutore è tenuto a presentare un programma di esecuzione dei lavori che preveda la realizzazione prioritaria delle lavorazioni sulle aree e sugli immobili disponibili. Realizzati i lavori previsti dal programma, qualora permangano le cause di indisponibilità si applica la disciplina dell’articolo 158.*”

Il dettato regolamentare prescinde dalle previsioni contrattuali riguardo alla facoltà o meno di procedere a consegne parziali, e motiva la consegna parziale per la *temporanea indisponibilità delle aree*. Nel caso specifico ricorrevano le condizioni previste dal suddetto articolo e, pertanto, non pare sussistere,

²³ Le controdeduzioni e considerazioni alla specifica contestazione afferiscono alla problematica sopra richiamata “D” e sono riportate nel seguito della presente relazione.

²⁴ Le aree non consegnate avevano un’estensione circa pari all’8 % del totale; su di esse, dovevano essere eseguite le seguenti lavorazioni: il 50% del diaframma plastico, la deviazione del collettore Vigliena e il collegamento del nuovo canale di scarico all’emissario della centrale termoelettrica.

²⁵ dal 13.12.2011 al 05.01.2012 non risulta effettuata nessuna attività di cantiere; dal 09.01.2012 al 13.01.2012 risultano presenti in cantiere solo 3 - 4 unità di personale, dal 16.01.2012 al 24.01.2012 non risulta rilevata alcuna attività.



Autorità Nazionale Anticorruzione

almeno con l'intensità sottolineata dalla Commissione di accordo bonario, *abuso* della Stazione Appaltante nel ricorso all'istituto.

In sostanziale coerenza con le previsioni dell'art. 154 comma 7 del Regolamento che prevede che *qualora permangano le cause di indisponibilità si applica la disciplina dell'articolo 158*, il Direttore dei Lavori - se pur non in termini di adeguata tempestività - constatato il permanere dell'indisponibilità delle predette aree, con apposito verbale redatto ai sensi dell'art. 158 comma 7 del Regolamento, ha provveduto a sospendere le lavorazioni il cui importo ammontava ad Euro € 5.710.000,00. Per le sopravvenute esigenze di redazione di una perizia di variante sono state sospese altresì, con successivo verbale, anche le ulteriori conseguenti lavorazioni.

Per tali sospensione il D.L. ha analiticamente determinato, ai sensi dell'art. 159 comma 7 del regolamento, i giorni di differimento dei termini contrattuali.

Non pare neanche potersi rilevare nel comportamento dell'Amministrazione, pur perfettibile, una *palese violazione dei criteri di ragionevolezza*, apparendo tuttavia non chiari i motivi che hanno portato alla parziale sospensione delle lavorazioni solo in data 30 maggio 2014, visto che l'indisponibilità di parte delle aree di cantiere era una problematica già da tempo rilevata.

Certamente non può negarsi che l'indisponibilità di alcune aree, a prescindere dall'estensione dimensionale delle stesse e dall'entità economica delle lavorazioni sospese, possa aver comportato delle discrasie organizzative all'impresa e conseguenti richieste di ristoro da parte della stessa.

Il RUP dei Lavori, ritenendo non infondate parte di tali richieste, ha comunque ha avviato la procedura di accordo bonario; in tal caso come è noto la valutazione degli importi ritenuti congrui è demandata ad una apposita Commissione in posizione di terzietà o, più propriamente, di equidistanza tra le parti considerato che si compone di un membro scelto dall'Amministrazione, uno dall'impresa ed un terzo scelto da entrambi e dunque in posizione che potremmo definire "neutra".

Al di là del *quantum* poi riconosciuto all'impresa tale presunto equilibrio nel caso in esame non sembra sia stato raggiunto. Le nette considerazioni in merito all'operato della S.A., tacciata di *negligenza*, *imprevidenza* e finanche di *irragionevolezza* e non correttezza, poste peraltro all'incipit della Relazione quale presupposto delle analisi piuttosto che quale conseguenza delle stesse, suscitano qualche perplessità alla luce anche degli elementi fattuali del procedimento che avrebbero potuto esporre oltre misura l'Amministrazione anche in sede di giudizio qualora l'accordo non si fosse concluso.

Al riguardo non è superfluo rammentare che il RUP, come sopra narrato, con nota n. 351 del **31.05.2016**, aveva inviato unitamente al D.L., all'Amministrazione una relazione con la quale rilevava che *"né la Commissione né il rappresentante dell'Amm.ne hanno ritenuto necessario o opportuno chiedere chiarimenti al RUP od al DL, sulle vicende dell'appalto..."* ed inoltre segnalava *"che nel corpo della relazione sono richiamati stralci di affermazioni tratti dalle numerose relazioni riservate del Direttore dei Lavori, i cui contenuti sono stati comunque non*



Autorità Nazionale Anticorruzione

riportati fedelmente ed a cui sono state comunque tolte alcune parti in cui emergono evidenti responsabilità sui ritardi dell'appaltatore [...] affermazioni che non trovano riscontro nei fatti o attraverso valutazioni tecniche che prescindono dalla reale successione degli eventi del cantiere e che quasi sempre non tengono conto delle valutazioni della Commissione di Collaudo". Lo stesso supportava le proprie considerazioni con elementi documentali.

In definitiva, il RUP rilevando altresì un atteggiamento eccessivamente critico della Commissione di accordo bonario nei confronti del Direttore dei lavori, manifestava di ritenere la stessa proposta di accordo bonario non accettabile, in quanto svantaggiosa per l'Amministrazione.

In vero anche la Commissione di collaudo, coinvolta pur se irritalmente dal medesimo RUP in una successiva verifica dei contenuti dell'accordo, ha ritenuto non condivisibili le conclusioni della Commissione di accordo bonario e, di fatto, ha ribadito la propria originaria valutazione. La stessa tuttavia considerando la richiesta del RUP ha rivisitato gli importi della CaB eliminando dal conteggio quanto ritenuto non corretto e/o inammissibile. Gli importi conseguenti sono stati poi assunti dal RUP per elaborare la proposta definitiva di accordo in seguito accettata dall'impresa.

Il RUP al riguardo nella propria nota prot. 0168667 del 15.11.2016 di risposta alle richieste dell'ufficio istruttore ha affermato quanto segue:

"Tale ulteriore proposta è stata ritenuta doverosa da parte dello scrivente, in considerazione che i lavori non sono ancora ultimati, trovandosi ad un avanzamento di circa l'83%, tenendo conto del preminente interesse pubblico che richiede la loro ultimazione anche in relazione all'esigenza di avere disponibile la cassa di colmata necessaria al refluento dei sedimenti provenienti dal dragaggio dei fondali portuali.

[...] la proposta contenuta della nota, era ripresentata in uno spirito transattivo, con riferimento all'importo ed ai relativi criteri di calcolo esposti dalla Commissione di Accordo Bonario, che venivano rimodulati per renderli coerenti con le richieste formulate a suo tempo dalla stessa impresa, con i tempi rilevabili dagli atti, escludendo i periodi di sospensione, nonché con il criterio relativo alla tempestività della quantificazione delle riserve.

In conclusione, al fine di superare l'empasse determinato dal rigetto delle conclusioni dell'accordo transattivo proposto dalla C.A.B. e con l'intento di preservare il prevalente interesse pubblico che richiede il completamento dell'opera, ho ritenuto doveroso avanzare la proposta di riconoscere, in via transattiva, ed a tacitazione delle riserve avanzate fino al 15° SAL, l'importo di € 5.537.476,54, secondo le quantificazioni sviluppate nella stessa nota. [...]"

Sembra di poter dedurre, in buona sostanza, che il RUP, malgrado la Commissione di collaudo abbia confermato di ritenere congrua una somma circa pari a 1,5 milioni di euro e malgrado egli stesso si fosse espresso per la non accettazione delle somme definite nell'accordo bonario esitato dalla competente Commissione, abbia ritenuto comunque conveniente *"in uno spirito transattivo ... di riconoscere, ... l'importo di € 5.537.476,54."*

Nella decisione assunta sembra sia pesata la preoccupazione che i lavori potessero non concludersi in tempi compatibili con l'avvio dell'appalto successivo, comportando tale evenienza un danno evidentemente ritenuto superiore all'erogazione all'impresa della somma suddetta.



Autorità Nazionale Anticorruzione

E' da rilevare al riguardo che, malgrado il comma 20 dell'art. 240 del codice affermi che *le dichiarazioni e gli atti del procedimento non sono vincolanti per le parti in caso di mancata sottoscrizione dell'accordo bonario*, nella prassi, tali documenti possono comunque incidere nelle valutazioni di competenza del Giudice in caso di giudizio successivo al mancato accordo.

In relazione alla proroga concessa, il RUP ha riferito *“che con procedimento a latere dell'accordo bonario ma conseguente al riconoscimento, seppure in via transattiva, dei periodi di andamento anomalo, lo scrivente ha promosso la concessione di una proroga al tempo utile contrattuale ai sensi dell'art. 159 del Regolamento approvato con D.P.R. n. 207/2010.*

Infatti, l'impresa aveva avanzata una richiesta di proroga fino al 31.12.2016 [...].

Lo scrivente pur rappresentando che le motivazioni addotte dall'impresa nella citata nota apparivano non condivisibili in quanto legate a motivazioni riferite a riserve non condivisibili, nella nota n. 1040 del 27.7.2016 riportava le motivazioni della concessione di proroga.

Il riconoscimento di periodi di andamento anomalo, sia pure in via transattiva, imponeva una rivisitazione dei tempi di esecuzione in considerazione che i lavori non erano stati ultimati, trovandosi ad un avanzamento di circa l'83%, e tenendo conto del preminente interesse pubblico che richiede la loro ultimazione anche in relazione all'esigenza di avere disponibile la cassa di colmata, necessaria al refluentamento dei sedimenti provenienti dal dragaggio dei fondali portuali.

Tali valutazioni hanno condotto alla concessione di una proroga di complessivi 428 giorni, [...].

Nella citata nota veniva precisato che “Tale proroga viene concessa a fronte dell'impegno assunto da codesta impresa di dare un deciso incremento all'esecuzione delle restanti lavorazioni, lavorando su più turni, incrementando la mano d'opera, eseguendo in parallelo le lavorazioni stesse, come già più volte sollecitato da questa Amministrazione. “ ed ancora “Si fa, comunque presente, che detta concessione sarà effettiva a ratifica della proposta con atto deliberativo da parte del legale rappresentate dell'Autorità portuale. “ Dopo aver acquisito il parere dell'avvocato dell'ente [...] e dopo aver informato il Commissario straordinario [...], la concessione di proroga è stata formalizzata con delibera n. 287/16 del 12.9.2016”.

Nella nota sopracitata veniva riportato il seguente prospetto riepilogativo relativo alle proroghe fino ad allora concesse.

Consegna lavori	18/07/2012	
Tempo contratto principale		480
Prima scadenza	10/11/2013	
Proroga + maggior tempo 1° e 2° atto		365
Nuova scadenza	10/11/2014	
Giorni di sospensione parziale		123
Nuova scadenza	13/03/2015	
Ulteriore proroga		82
Nuova scadenza (ultimo atto aggiuntivo)	03/06/2015	
Maggior tempo lavori aggiuntivi		198
Nuova scadenza	18/12/2015	
Giorni per anomalo andamento		267
Nuova scadenza	10/09/2016	
Ulteriore proroga		79
Scadenza prorogata	28/11/2016	



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ancora una volta il RUP pur nella considerazione” *che le motivazioni addotte dall’impresa nella citata nota apparivano non condivisibili in quanto legate a motivazioni riferite a riserve non condivisibili*”, concedeva una consistente proroga invocando il “*preminente interesse pubblico che richiede la loro ultimazione.*”

E’ evidente che la proroga concessa non consegue ad un riconoscimento analitico e adeguatamente giustificato dei giorni di anomalo andamento verificatesi, piuttosto, come affermato dallo stesso RUP, costituisce una *transazione* con la quale l’Amministrazione intendeva assicurarsi “*l’impegno assunto ... di dare un deciso incremento all’esecuzione delle restanti lavorazioni, lavorando su più turni, incrementando la mano d’opera, eseguendo in parallelo le lavorazioni stesse, come già più volte sollecitato da questa Amministrazione.*”

In definitiva la proposta formulata dalla Commissione di accordo bonario nel merito è apparsa non equilibrata, non adeguatamente argomentata, né conseguente ad una accurata analisi dei fatti; la Commissione non ha ritenuto altresì di assumere ulteriori chiarimenti e/o contributi da parte del Direttore dei Lavori e della Commissione di collaudo che avevano espresso formalmente pareri molto difformi. La Commissione non risulta, nella valutazione dell’anomalo andamento dei lavori, aver adeguatamente considerato alcuni fattori che apparivano favorevoli all’impresa, come, per esempio, la consegna anticipata della gran parte delle aree di cantiere e la limitata estensione di quelle non disponibili, che non consentivano l’effettuazione di lavorazioni aventi importi comunque modesti rispetto all’importo complessivo dei lavori; discutibile inoltre appare il riconoscimento di riserve non tempestivamente esplicitate dall’impresa ai sensi del Regolamento come rilevato dalla stessa Commissione di collaudo. Si chiedono controdeduzioni in merito alle su esposte considerazioni.

Controdeduzioni 7 A dell’ing. [omissis]²⁶

“Condividendolo con gli altri due componenti della Commissione faccio preliminarmente presente che i rilievi mossi appaiono onestamente enfatici rispetto all’effettivo lavoro svolto e ai tempi in cui tale lavoro è stato reso.

In tal senso ritengo opportuno evidenziare che quella della Commissione è una proposta alle parti che sono in facoltà di accettarla o meno, stante il suo carattere non vincolante. Nella specie – come noto - le parti hanno ritenuto di non accettare la proposta formulata.

In ogni caso la Commissione con la proposta non riconosce o liquida alcunché. Propone solo alle parti la possibile definizione bonaria della vertenza. Valuta quindi in piena autonomia e nel rispetto dei principi deontologici dei professionisti che vi fanno parte le singole questioni fornendo un proprio parere.

Ciò evidenziato e senza voler entrare nel merito delle valutazioni rese alle quali rimando, per spirito collaborativo riporto a seguire alcuni brevissimi chiarimenti sui singoli punti eccepiti.

In ordine al punto a) ritengo utile evidenziare che la Commissione ha potuto accertare dagli atti che la prima

²⁶ Analoghe le controdeduzioni dell’ing. [omissis] che pertanto si ritiene non riportare nella presente relazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

consegna in via d'urgenza ha consentito all'impresa di eseguire le indagini di bonifica bellica, quelle batimetriche e quelle ambientali su due piazzole a terra di dimensioni trascurabili.

In ragione di ciò non ha pertanto ritenuto che tale consegna avesse reso particolari vantaggi. Oltre tutto, come precisato alle pagine 43 e 45 della proposta accordo bonario, le predette indagini sono state rallentate dal rinvenimento di masse ferrose sul fondale non indicate in progetto esecutivo e dalla mancanza di elaborati progettuali esecutivi relativi al piano di collaudo degli hot-spot.

In ordine al punto b) evidenzio che la lettura della proposta consente di verificare che la Commissione, sulla base di quanto rilevabile dagli atti resi disponibili, ha argomentato e motivato tutte le proprie determinazioni con l'approfondimento ritenuto congruo e adeguato ai tempi disponibili per rendere la proposta. Non ritengo sussistenti illogicità o contraddittorietà o, ancora, difetti di motivazione.

In ordine al punto c) evidenzio che la lettera dell'articolo 240 del Codice 163 non prevede audizioni delle parti, del Direttore dei Lavori, dei collaudatori o, ancora, attività di indagine da parte della Commissione.

Risulta invece che deve basare le proprie valutazioni sugli atti dell'appalto e sulle relazioni riservate degli organi tecnici ed amministrativi della Stazione Appaltante.

In ordine al punto d) evidenzio che le riserve sono state valutate tenendo in considerazione tutto quanto dedotto nelle proprie relazioni dal Direttore dei Lavori e dalla Commissione di Collaudo.

In linea con le predette deduzioni ha ritenuto intempestive le riserve n.5, n.6, n.7, n.7 bis, 7 ter e 13."

Controdeduzioni 7 A dell'avv. [omissis]

"[...] L'Ufficio Vigilanza Lavori si sofferma sul contenuto di una proposta di accordo bonario, non vincolante e non accettata dall'Amministrazione, sindacandone la portata motivazionale e giungendo, addirittura, con valutazioni giuridico-processuali, ad ipotizzarne una portata "condizionante" sulle scelte successivamente adottate [...].

Ciò nonostante, ad ordinamento giuridico vigente, l'attività amministrativa debba essere retta dai principi, tra gli altri, di economicità (New Public Management in Gran Bretagna e in altri Paesi del Commonwealth; Renouveau du service public in Francia; Neue Steuerungsmodell in Germania; Modernización del la administración in Spagna e Reinventing Government negli USA), di ragionevolezza e di imparzialità: l'azione amministrativa, in buona sostanza, deve escludere -in radice- qualsivoglia situazione di dubbio, anche solo potenziale, sul "giusto" andamento del procedimento, le cui motivazioni devono render chiaro le finalità, specifiche e concrete, che si perseguono andando anche oltre alle mere discettazioni di legittimità di un determinato provvedimento. Soffermarsi sulle motivazioni di una proposta, non vincolante e non accettata, cui prodest? Perché non ci si sofferma sulle valutazioni, espresse sulle riserve della [omissis], dalla direzione lavori e dalla Commissione di collaudo, organi dell'AdSP.

[...] La Commissione di accordo bonario viene altresì censurata per non aver assunto "... ulteriori chiarimenti e/o contributi da parte del Direttore dei lavori e della Commissione di collaudo che avevano espresso formalmente pareri molto difformi ...".

L'Anac non riferisce, però, il contenuto di tali pareri e, soprattutto, di tali difformità: le 13 riserve iscritte sino al SAL n. 15 ammontavano ad Euro 27.379.449,77 e il direttore dei lavori, da una parte, ne aveva riconosciuto la fondatezza per appena 30.000,00 euro, mentre la Commissione di collaudo per circa 1,5 milioni di euro.

E' evidente che la distanza siderale tra le valutazioni della D.L. e della Commissione di collaudo, da un parte, e le richieste dell'impresa, da altra parte, rendevano superflue -ad avviso della Commissione- audizioni in tema, senza sottacere l'esiguo lasso di tempo a disposizione della Commissione che, al pari di qualsivoglia organo collegiale, ha l'obbligo



Autorità Nazionale Anticorruzione

di “ricondere a sintesi” le proprie attività.

Ed infatti, teorema per teorema, se non fossero intervenuti la Commissione di accordo bonario -con la proposta di accordo- e la Stazione Appaltante -con le transazioni- si sarebbe prodotto un “pericolosissimo” contenzioso (anche dal punto di vista erariale), scaturito da vere e proprie “prese di posizione” (quelle della D.L., della Commissione di Collaudo e dell’Impresa esecutrice) oggettivamente dannose, per l’Ente ed il pubblico interesse, per essere disancorate dalla realtà (inconfigurabili 30 milioni di Euro di riserve, al pari di 30.000 euro di ammissibilità).

[...]

L’Anac, come già rilevato, afferma che “... rientra nei compiti della vigilanza verificare che sia garantita l’economicità dell’esecuzione dei contratti pubblici ed accertare che dalla stessa non derivi pregiudizio per il pubblico erario ...” (cfr. pag. 15 nota n. 28126/2019). Partendo da tale assunto l’organo ispettivo, invece che scrutinare gli atti attraverso i quali si sono erogati gli importi, censura la Commissione di accordo bonario per aver assunto una posizione molto critica nei confronti del Direttore dei Lavori. Per effetto di tale impostazione si arriva all’assurdo giuridico che una proposta non vincolante e non accettata dalla Stazione appaltante ne condiziona, negativamente, il percorso all’atto delle definizioni transattive.

[...]

L’art. 240 n. 20 del D. Lgs. n. 163/2006 (accordo bonario) prevede testualmente che “Le dichiarazioni e gli atti del procedimento non sono vincolanti per le parti in caso di mancata sottoscrizione dell’accordo bonario”.

Sulla portata giuridica della vincolatività di una decisione e sull’esercizio, da parte di una P.A., della conseguenziale discrezionalità tecnica non credo sia il caso, in questa sede, di dilungarsi oltre, essendo temi ben conosciuti a chi si occupa di diritto amministrativo.

Stesso discorso valga per la portata e il senso di un parere legale il cui contenuto è insindacabile, e non solo in questa sede, per espressa previsione legislativa (L. 247/2012).

Sulla incidenza delle tematiche afferenti alla tutela del “pubblico erario” merita, invece, una riflessione la decisione della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, n. 16240 del 16.7.2014 allorquando afferma che: “... In tema di appalto pubblico, circa i danni subiti dall’ANAS a causa dell’indebito riconoscimento di riserve nella procedura di accordo bonario ex art. 240 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, sussiste la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti verso gli organi e i dipendenti dell’ANAS stessa, attesa la sua perdurante natura pubblicistica, e verso i componenti della Commissione di collaudo, attesa la relazione funzionale che li lega all’ente pubblico appaltante; invece, la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti non sussiste verso i componenti della Commissione di accordo bonario, attesa l’estraneità all’ente pubblico appaltante determinata dalla funzione conciliativa ...”.

Ne deriva, per maggior chiarezza, che l’indagine sui lavori della Commissione di Accordo bonario è irrilevante, dal punto di vista “erariale” mentre, al contrario, è pertinente oltre che doverosa la verifica sulle transazioni intervenute, sui prodromici atti deliberativi e, ovviamente, sui rispettivi corredi tecnico-motivazionali.

[...]

Analizzando il presente procedimento potrebbe serenamente sostenersi che, proprio grazie alla proposta della Commissione di accordo bonario, la Stazione Appaltante ha preso consapevolezza delle criticità dell’andamento anomalo dell’appalto conseguendo, con le “transazioni” successivamente intervenute, lo scopo prefissato dalle Leggi di riferimento e, cioè, quello di evitare un contenzioso che avrebbe visto la stazione appaltante pesantemente soccombente e non di certo nella misura dei 30.000,00 euro ipotizzati dalla Direzione dei lavori (tale importo, infatti, avrebbe coperto al più il 20 % delle spese legali). [...]



Autorità Nazionale Anticorruzione

Considerazioni 7 A

Le considerazioni espresse dai componenti della Commissione non fugano i dubbi formulati nella CRI.

Infatti l'evenienza che la proposta della Commissione sia non vincolante per l'Amministrazione, ed altresì che la giurisdizione di responsabilità della Corte dei Conti non sussista verso i componenti della Commissione di accordo bonario, non implica il fatto che tale proposta non abbia potuto avere effetti sull'accordo poi stipulato.

Lo stesso avvocato [omissis], nella sua qualità di avvocato dell'Ente, nel condividere la scelta del RUP di riformulare la proposta all'ATI rilevava: *"È evidente, infatti, che il quantum delle riserve iscritte nei registri di contabilità e la proposta ex art. 240 D. Lgs. 163/06 formulata dalla Commissione costituiscono due precedenti da tenere in debita considerazione al fine di scongiurare, fin quando possibile, un contenzioso giudiziario che vedrebbe sicuramente soccombente l'amministrazione con oneri presumibilmente anche maggiori a quelli oggi prospettati"*.²⁷

Al di là del *quantum* come rilevato nella stessa CRI, è stata analizzato il processo e la coerenza degli atti amministrativi sottesi, verificando che le argomentazioni, le considerazioni e in genere i relativi contenuti non fossero gravati da manifesta illogicità, contraddittorietà e non presentassero difetti di motivazione.

In relazione ai contenuti si è osservato come la Commissione di accordo bonario abbia proposto il parziale riconoscimento di riserve non ammissibili ai sensi del codice, d.lgs 163/06, e del Regolamento D.P.R. 207/10.

Al riguardo e a supporto di tale affermazione appare utile riportare uno stralcio del parere²⁸ della Commissione di collaudo in corso d'opera:

"La Commissione di Accordo Bonario, di seguito denominata C.A.B., riconosce all'A.T.I. appaltatrice anche le riserve non quantificate dalla stessa nei termini prescritti dal Regolamento affermando che: "nei pubblici appalti è obbligo dell'impresa inserire una riserva nel/a contabilità contestualmente all'insorgenza e percezione del fatto dannoso; in particolare, in relazione ai fatti produttivi di danno continuativo, la riserva va iscritta contestualmente o immediatamente dopo l'insorgenza del fatto lesivo, percepibile con la normale diligenza, mentre il "quantum" può essere successivamente indicato (Cass. civ. Sez. I, 18 settembre 2003, n. 13734; Cass. civ. sez. lavoro, 17 settembre 2003, n. 13723; Cass. civ. sez. I, 12 ottobre 2000, n. 13589)".

Con riferimento a tali sentenze ed in particolare, tra quelle richiamate, alla più recente del 18.09.2003 n. 13734 della Sez. I, si evidenzia che la stessa è relativa ad un contratto d'appalto stipulato nel 1994, ed a lodi arbitrali del 1997 e del 1998, a cui si applicava al Regio Decreto. n. 350/1895.....

²⁷ Rif. Mail di risposta al RUP da parte dell'avv. [omissis] del 27 luglio 2016

²⁸ Rif. Relazione del 21.06.2016 della Commissione di Collaudo



Autorità Nazionale Anticorruzione

La C.A.B. riconosce per la riserva n. 1 all'A.T.I. appaltatrice anche oneri che la stessa non ha richiesto. In particolare, valuta i maggiori oneri per anomalo andamento per la riserva n. 1, dalla data del 18.7.2012 mentre, l'impresa li ha richiesti dal 14.11.2012, fino alla data del SAL 8 del 24.06.2014, riconoscendo all'A.T.I. ulteriori oneri non richiesti in occasione dei SAL 4, 6 e 7.....

La C.A.B. ritiene intempestiva la prima parte della riserva n. 5 mentre, riconosce all'A.T.I. maggiori oneri pari ad € 137.464,40 per anomalo andamento dei lavori dal 7.09.2015 al 24.09.2015 per la ridotta produzione dei pannelli realizzati con idrofresa pari al 49% per 14,5 giorni (circa 7 gg);

La C.A.B. ritiene intempestiva la prima parte della riserva n. 7 mentre, riconosce all'A.T.I. i maggiori oneri pari ad € 139.264,91, per sottoproduzione del 32% dal 24.06.2014 al 18.09.2014, valutando 9,6 giorni di fermo cantiere al mese per allagamento del bacino n. 3;

La C.A.B. riconosce all'A.T.I. per la riserva n. 8 i maggiori oneri pari ad € 2.145.651,83 per anomalo andamento dei lavori dal 27.10.2014 di richiesta dell'impresa di sospendere parte delle lavorazioni al 27.04.2015 del SAL 12, per la ridotta produzione media del 57,99%....”.

L'evenienza poi che l'impresa quantifichi il ristoro per anomalo andamento in 27 milioni di euro, mentre la D.L. ne riconosca appena 30.000 e la Commissione di collaudo poco più di 1,4 milioni rientra, purtroppo, nella ordinarietà di molti procedimenti, (soprattutto del passato), gli stessi che hanno indotto l'Autorità di Vigilanza ad avviare l'indagine generale da cui è conseguita la sopra citata determinazione n. 5, del 30 maggio 2007²⁹.

Malgrado si fosse manifestato critico nei confronti della proposta formulata dalla CAB, pur rilevando “che le motivazioni addotte dall'impresa nella citata nota apparivano non condivisibili in quanto legate a motivazioni riferite a riserve non condivisibili”, il RUP ha comunque assunto quale riferimento per l'elaborazione di una nuova proposta di accordo la precedente formulata dalla CAB rivisitandola, con l'ausilio della Commissione di collaudo, negli importi ritenuti maggiormente incongrui e pervenendo infine alla somma di € 5.537.476,54 in luogo dei 9,9 milioni di euro circa proposti dalla CAB³⁰.

Con successivo e separato atto è stata altresì concessa una consistente proroga all'impresa.

Con nota prot. 351 del 31.05.2016, inviata dal RUP e dal D.L. al Commissario dell'Ente pro tempore C.P. [omissis] e per conoscenza al Segretario Generale [omissis], il RUP faceva rilevare infatti che “Si deve ulteriormente evidenziare che il reale importo della proposta economica dell'accordo è di ben altra misura rispetto a tale proposta. Infatti la CAB ha trascurato di evidenziare che, ad oggi, l'appaltatore ha accumulato oltre duecento giorni di penale contrattuale, per un importo di € 11.457.956,80. Pertanto la proposta di accordo deve essere intesa nella sua interezza, secondo quando propone la CAB, quale sconto delle penali fino alla data proposta del 15.08.2016 oltre il riconoscimento all'appaltatore del ristoro economico per l'anomalo andamento.

²⁹ Cfr. “Considerazioni alla controdeduzione 3 A”.

³⁰ E' lo stesso RUP ad asserire che “la proposta contenuta della nota, era ripresentata in uno spirito transattivo, con riferimento all'importo ed ai relativi criteri di calcolo esposti dalla Commissione di Accordo Bonario, che venivano rimodulati per renderli coerenti con le richieste formulate a suo tempo dalla stessa impresa, con i tempi rilevabili dagli atti, escludendo i periodi di sospensione, nonché con il criterio relativo alla tempestività della quantificazione delle riserve.”



Autorità Nazionale Anticorruzione

Sulla scorta delle precedenti considerazioni la reale portata dell'accordo bonario dovrebbe essere intesa quale somma dei due importi e cioè di € 21.286.856,65 (€ 11.457.956,80+€ 9.828.899,85) in conseguenza di una proroga sottesa dall'accordo di 323 giorni”.

La proroga è stata di complessivi 428 giorni, ulteriori 80 giorni sono stati poi concessi con la sottoscrizione dell'accordo transattivo finale nell'ambito del quale è stata inoltre riconosciuta la somma di 1.239.000 Euro circa.

Quanto sopra rilevato si confermano nella sostanza le perplessità espresse nella CRI in merito alla procedura di accordo bonario poi non accolta dall'Amministrazione per i motivi innanzi detti, nonché sugli ulteriori accordi bonari/transattivi formalizzati dalla medesima.

B. Consegne parziali delle aree di cantiere

Contestazione 1 B

In relazione a quanto sopra rilevato in merito alle consegne parziali assunte dall'impresa a motivo di anomalo andamento è stato osservato che la certificazione rilasciata dal D.L. in data 23.12.2008 ex art. 71 comma 1 del D.P.R. 554/99 in merito:

- *all'accessibilità delle aree e/o degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali,*
- *all'assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto,*
- *alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo ed a quant'altro occorre per l'esecuzione dei lavori, come prescritto dall'art. 71, comma 1, del Regolamento Generale sui Lavori Pubblici, approvato con D.P.R. 21.12.1999 n. 554,*

attestava “Non essere intervenuta alcuna variazione che richieda modifiche del progetto esecutivo approvato con Delibera del Presidente n. 626 del 10.11.2008.”

Già in sede di progetto esecutivo, come si legge nella relazione generale dello stesso, veniva evidenziato che: *“Sull'area insistono oggi numerose strutture in gran parte comprese nell'area oggi Tirreno Power. In base agli accordi raggiunti tra Autorità Portuale e Tirreno Power quest'area deve essere consegnata all'Autorità Portuale libera da ogni infrastruttura. I lavori connessi quali le demolizioni e la rimozione delle macerie non vengono qui descritti in quanto saranno oggetto di un appalto separato gestito direttamente da Tirreno Power che lo eseguirà dopo aver completato l'eventuale bonifica dei suoli.”*

La dichiarazione resa dal D.L. pertanto attestava il permanere delle condizioni rilevate in sede di progetto, tuttavia nel medesimo progetto veniva dichiarata l'esistenza di un accordo che prevedeva la cessione delle aree in possesso della Tirreno Power prima dell'avvio del cantiere, evenienza questa di cui non si è dato atto nel verbale del D.L., che al riguardo difetta di trasparenza, e alla quale di fatto si è derogato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Parte dell'area della Tirreno Power infatti, all'atto dell'avvio dei lavori, non era ancora completamente libera e ciò nonostante la S.A. ha ritenuto di procedere alla consegna dei lavori del settembre 2011 sotto riserva di legge; più che un non accurato accertamento della "reale" disponibilità delle aree, la S.A. sembra aver operato una precisa e consapevole scelta nella consegna anticipata dei lavori alla base della quale dovrebbero sussistere previsioni/motivazioni di *convenienza* che non sono con chiarezza espresse dagli atti redatti. Si chiedono al RUP e al D.L. controdeduzioni al riguardo.

Controdeduzioni 1 B del D.L. e del RUP³¹

"In relazione a tale punto, si concordava con il RUP sull'opportunità di procedere comunque alla consegna dei lavori, nonostante la temporanea indisponibilità di alcune aree (di estensione trascurabile in rapporto a quelle oggetto di consegna), per le motivazioni più diffusamente circostanzierà il RUP e per le quali si è proceduto alla loro consegna su richiesta del RUP, limitandosi ad evidenziare con precisione nel verbale le aree consegnate, nella immediata disponibilità dell'Autorità Portuale, e quelle che in quel momento non potevano esserlo.

Riguardo le previsioni/motivazioni di questa scelta, si ritiene che nelle decisioni prese dal RUP e dalla Stazione Appaltate, abbia avuto un ruolo determinante sia la necessità di avviare la procedura per la reinscrizione in bilancio dei fondi del Ministero delle infrastrutture, ormai perenti, che la necessità di completare la cassa di colmata in tempo utile per renderla disponibile per i lavori di escavo dei fondali del porto il cui finanziamento a valere sui fondi POR 2007-2013 era in scadenza nel 2015.

Ci si limita in questa sede ad evidenziare ulteriormente che l'ultima consegna parziale di aree, che si ritiene abbia avuto un qualche riflesso sull'infissione dei palancolati delle pareti combinate e sulla demolizione dei moli, risale al 14.11.2012, e che le residue lavorazioni, non eseguibili nelle aree del concessionario Tirreno Power, sono state infatti successivamente stralciate dall'appalto in quanto o non più necessarie, come nel caso del tracciato del diaframma plastico a seguito dell'approvazione ed esecuzione delle opere previste nella variante n.3, o perché non più necessarie per la funzionalità del lotto appaltato, come nel caso della deviazione del collettore fognario Vigliena.

Tuttavia, se si prendesse a riferimento la data di ultimazione del 14.03.2017, riportata nel secondo verbale di ultimazione dei lavori, redatto dal geom. [omissis] in data 17.03.2017, i giorni necessari per eseguire le opere su tali aree (consegnate sin dal 14.11.2012), al netto delle sospensioni disposte, sarebbero pari a 1458 giorni, e cioè circa a tre volte il tempo offerto dall'appaltatore in sede di gara per tutte le opere previste nell'appalto. Si fa rilevare che tali numeri prescindono dalle attività propedeutiche che sono state eseguite tra la consegna sotto riserva di legge del 28.09.2011 e la data della prima consegna parziale del 18.07.2012 (periodo in cui non sono comunque decorsi i tempi contrattuali).

Complessivamente il tempo occorso per completare le lavorazioni contrattualizzate è stato quindi di 1700 giorni decorrenti dalla data della prima consegna parziale del 18.07.2012 fino alla predetta data di ultimazione del 14.03.2017."

Considerazioni 1 B

Il Direttore dei Lavori di fatto rileva la necessità di procedere alla consegna dei lavori a causa della *"necessità di avviare la procedura per la reinscrizione in bilancio dei fondi del Ministero delle infrastrutture, ormai perenti, che la necessità di completare la cassa di colmata in tempo utile per renderla disponibile per i lavori di escavo dei*

³¹ Si riportano fedelmente le considerazioni espresse dal D.L. nella propria nota essendo quelle del RUP del tutto paritetiche



Autorità Nazionale Anticorruzione

fondali del porto il cui finanziamento a valere sui fondi POR 2007-2013 era in scadenza nel 2015”, rappresentando con chiarezza la logica delle scelte intraprese.

Il D.L. ribadisce altresì quanto più volte dallo stesso affermato anche nei documenti redatti per la contestazione delle riserve ovvero che le aree non disponibili erano di modeste dimensioni e che non sarebbero state di fatto tali circostanze ad incidere sull’andamento dei lavori, quanto meno non nella misura lamentata dall’impresa.

Le affermazioni fatte dal D.L. corroborano quanto ritenuto dall’Autorità in merito alle riserve apposte di anomalo andamento e riconoscimento pur se parziale delle stesse in sede di accordo bonario.

Considerazioni conclusive in merito agli aspetti A (accordo bonario) e B (consegne parziali)

Le controdeduzioni espresse dai componenti della Commissione di accordo bonario e dal RUP non si ritengono adeguatamente esaustive ed idonee a superare i profili di rilievo rappresentati.

Nella procedura esaminata si rilevano approssimazioni e ritardi non coerenti con la *ratio* dell’istituto che prevede la risoluzione delle controversie nel più breve tempo possibile, ravvisandosi pertanto il mancato rispetto delle previsioni di cui all’art. 240 del codice dei contratti.

Per quanto rigettata dall’Amministrazione non può asserirsi che la proposta della Commissione di accordo bonario da ritenersi, nei sensi innanzi detti, non adeguatamente equilibrata non abbia riverberato in qualche misura i suoi effetti sul prosieguo del procedimento, risultando di riferimento per le successive valutazioni dell’Amministrazione sull’accordo bonario con l’impresa esecutrice.

Le consegne parziali come esposto dal D.L. e dal RUP, originavano sostanzialmente dalla necessità di avviare i lavori con una precisa tempistica al fine di rendere disponibile la darsena in tempo utile per i successivi lavori di escavo dei fondali del porto il cui finanziamento, a valere sui fondi POR 2007-2013, era in scadenza nel 2015.

Certamente le consegne parziali intervenute hanno inciso sull’andamento dei lavori determinando una riprogrammazione delle attività dell’impresa. Non risulta agevole, ex post, alla luce degli elementi fattuali raccolti un’esatta valutazione di tale incidenza che, tuttavia, non pare rilevarsi nella significativa misura lamentata dall’appaltatore; ciò, considerato, in particolare, l’esiguità delle aree non disponibili per l’esecuzione dei lavori.

C. Criticità connesse alle singole varianti

Contestazione 1 C

1° perizia di variante



Autorità Nazionale Anticorruzione

Le opere contemplate nella prima perizia suppletiva e di variante hanno riguardato le lavorazioni di seguito elencate:

1. Prolungamento della parete combinata pali D 1420 mm e palanca tipo "Arbed AZ18" sugli allineamenti A e B nel tratto terminale, lato Levante.
2. Prolungamento della parete combinata realizzata con travi HZ 1080M A/12 e palancole tipo Arbed AZ18 sugli allineamenti C e D.
3. Prolungamento della parete combinata realizzata con travi HZ 880M A/12 e palancole tipo Arbed AZ18 sull'allineamento E e su parte dell'allineamento F.
4. Sostituzione dei profili HZ 975 B12 e HZ 775 A12 con i profili HZ 1080 M A/12 e HZ 880 M A/12.
5. Diaframma plastico eseguito con tecnologia con CSP.
6. Esecuzione di pali a costipamento laterale FDP.
7. Modalità di trasferimento meccanico dei sedimenti da dragare.
8. Rimozione del palancolato danneggiato della cassa di colmata di Vigliena, del pietrame e dei massi lapidei di grandi dimensioni rinvenuti al piede dello stesso.

Motivazioni della perizia interventi 1,2,3, e 6

Le motivazioni degli interventi di cui ai sopraindicati punti 1,2,3, e 6 (ovvero il prolungamento delle palancole in alcuni tratti e l'esecuzione dei pali a costipamento laterale FDP) discendono sostanzialmente dall'aver rinvenuto, a seguito di indagini geologiche integrative effettuate dall'impresa in corso d'opera, il tetto del tufo su cui si dovevano intestare le palancole ad una quota diversa da quella rilevata in progetto e in particolare più profonda, nonché all'evenienza che le sabbie sovrastanti si sono rivelate avere caratteristiche geotecniche inferiori a quelle ipotizzate in progetto.

Nella relazione del D.L. si legge al riguardo:

“nella fase successiva alla consegna dei lavori, l'AT.I. appaltatrice nel rispetto dell'art.82 del capitolato Speciale d'appalto ha avviato una campagna di indagini e prove integrative a quelle eseguite dalla Stazione Appaltante per la progettazione, finalizzate ad approfondire la conoscenza della natura dei terreni interessati dalla realizzazione delle opere.

Come documentato agli atti della Stazione Appaltante, la costituzione del sotto suolo è stata accertata con numerosi sondaggi eseguiti in fase di progettazione. Il sotto suolo è stato infatti esplorato con 32 sondaggi meccanici verticali, a rotazione e a carotaggio continuo; di essi 15 sono stati eseguiti "a terra" a partire dalla superficie dei moli esistenti, mentre 17 sono stati eseguiti "a mare" con l'ausilio di un pontone.

Nel 2012, prima di dare inizio all'esecuzione dei lavori, sono stati eseguiti 8 sondaggi integrativi, dei quali 4 "a terra" e 4 "a mare".

Il quadro conoscitivo del sotto suolo è stato quindi ampliato nel 2013 con l'esecuzione di 28 DAC tests (DAC: Diagrafia Automatica Computerizzata di sondaggi meccanici a distruzione di nucleo) eseguiti a cura dell'AT.I. Appaltatrice ed integrati con l'esecuzione dei sondaggi meccanici a carotaggio continuo MCI, MC2, Mi4A, Mi5, Mi6 e Mi7 eseguiti in contraddittorio con la Direzione Lavori, con l'obiettivo di validare i DAC test. In particolare i sondaggi Mi4A, Mi6, Mi7, come richiesto dai Progettisti, sono stati eseguiti in adiacenza ai DAC test DT10, DT16, DT21. Il riscontro tra i risultati dei DAC test e la successione stratigrafica a comprova degli stessi, ha reso necessario avviare una serie di azioni indirizzate alla redazione della presente perizia di variante, in particolar modo con riferimento:



Autorità Nazionale Anticorruzione

- *Ai risultati delle indagini geotecniche integrative eseguite in situ che hanno permesso di accertare con maggiore precisione la posizione dell'interfaccia tufo-sabbie superiori;*
- *Alle scadenti proprietà meccaniche delle sabbie limose presenti in prossimità del fondale marino.*

Tali azioni hanno orientato la scrivente Direzione Lavori a porre in essere soluzioni tecniche non alteranti l'impostazione progettuale iniziale, finalizzate:

- *all'adeguamento della profondità di infissione nel tufo grigio a consistenza litoide dei king piles per tener conto della reale situazione accertata a seguito delle indagini integrative che hanno evidenziato le differenti quote del tetto del tufo grigio riscontrate successivamente all'avvio dei lavori limitatamente al tratto terminale della parete combinata dello sporgente di levante, lungo gli allineamenti C e D;*
- *al consolidamento delle sabbie limose di scadenti caratteristiche meccaniche presenti al di sotto del fondale marino mediante pali a costipamento laterale FDP (Full Displacement Piles) di lunghezza non inferiore a 4 m da realizzare nelle fasce laterali immediatamente a ridosso delle pareti combinate con una maggiore densità pari ad una colonna ogni 3mq. Mentre nella fascia interna tra le due pareti combinate si è adottata una minore densità pari a 1 colonna ogni 5mq. Tale intervento è finalizzato a:*
 - ✓ *limitare gli spostamenti orizzontali delle pareti combinate;*
 - ✓ *ridurre la spinta sulle pareti combinate;*
 - ✓ *contenere i cedimenti del piano della banchina*
 - ✓ *evitare fenomeni di attrito negativo sui pali tubolari e sulle palancole....”*

L'art. 82 del Capitolato Speciale d'appalto testualmente recita: *”L'Impresa può eseguire, se lo ritiene opportuno o necessario, comunque a sua cura e spese, eventuali indagini e prove per accertare o controllare la natura dei terreni nei quali devono essere realizzate le opere, integrative a quelle già eseguite dall'Ente appaltante, e riportate negli elaborati allegati al Capitolato, assieme alla relazione geotecnica”.*

La relazione geotecnica di progetto, elab. R02, mostra le indagini che erano state eseguite in sede di progetto esecutivo sia a terra che in mare, per la caratterizzazione geotecnica dei terreni e che constano di sondaggi a rotazione e carotaggio continuo durante i quali sono state effettuate prove Penetrometriche dinamiche standard (SPT) e, ove possibile data la natura granulare dei terreni, prelevati campioni da sottoporre a prove di laboratorio. Sono state altresì effettuate prove penetrometriche statiche (CPT). Nella Relazione geotecnica è specificato quanto segue: *Le indagini a mare sono state ubicate in maniera tale da completare la “copertura” dell'area interessata in pianta dai manufatti in progetto. Le verticali d'indagine (sondaggi e prove penetrometriche statiche CPT) sono state in parte concentrate nello specchio d'acqua della Nuova Darsena, in parte sono state ubicate lungo il bordo del riempimento, lato mare, e prolungate verso Sud-Est fin dove si prevede si protenderà, secondo progetto, il nuovo molo della darsena.*

In definitiva le indagini a mare sono consistite in n. 17 perforazioni di sondaggio (M1÷M17) e n. 12 verticali penetrometriche (P1÷P12), di cui due sono state poi spostate a terra (P11 e P12).

I sondaggi sono stati spinti fino ad una profondità massima di circa 60 m rispetto al fondale marino. Nel corso delle perforazioni sono state eseguite numerose prove penetrometriche dinamiche SPT e sono stati prelevati campioni indisturbati e non, da sottoporre successivamente a prove di laboratorio. Anche a mare i sondaggi hanno sistematicamente



Autorità Nazionale Anticorruzione

attraversato il banco tufaceo, per il quale sono state effettuate determinazioni dell'indice RQD in sito, e prelevate carote da sottoporre a prove in laboratorio.

Le 12 verticali CPT sono state spinte fino ad un massimo di 30 m di profondità dalla quota del fondale marino. Le 10 verticali a mare sono state posizionate in prossimità di altrettanti sondaggi (in quanto realizzate da postazioni del pontone galleggiante utilizzate anche per i sondaggi). Le 2 verticali a terra sono state posizionate una alla punta dell'attuale molo a

Est della Nuova Darsena (P12), in prossimità di due sondaggi a mare, l'altra verso l'estremità orientale della Diga Foranea, in prossimità di altrettanti sondaggi (P11)."

Le indagini suddette sono atte a fornire le più dettagliate informazioni stratigrafiche dei terreni in situ. Le indagini DAC test, quelle effettuate dall'impresa cioè, vengono generalmente eseguite a supporto/integrazione delle altre prove in sito e necessitano infatti di *sondaggi di taratura*, del tipo di quelli eseguiti in sede di progetto, che ne "validino" le informazioni; risulta infatti, dalla relazione del DL, che tali sondaggi di taratura sono stati esplicitamente richiesti dai progettisti.

Si legge infatti, in una delle relazioni riservate³² del D.L. sulle riserve dell'Impresa, quanto segue: *"Circa il ristoro dei costi delle indagini condotte dall'appaltatore (Dac Test) si evidenzia che le stesse non sono state richieste né disposte dalla direzione Lavori. L'attendibilità dei risultati ottenuti con le suddette indagini "Dac Test" è stata oggetto di numerose discussioni con i progettisti. Solo attraverso l'esecuzione di n.4 perforazioni stratigrafiche si è potuto verificare che l'interpretazione indiretta dei parametri di perforazione consentiva con buona approssimazione una stima dell'effettiva profondità dello strato tufaceo."* Si chiede al D.L. dei lavori e ai progettisti, ciascuno per quanto di competenza, di fornire le eventuali note di richiesta dei progettisti nonché gli atti/verbali, se esistenti, contenenti le considerazioni circa *l'attendibilità dei risultati ottenuti con le suddette indagini "Dac Test"* e le valutazioni sulla necessità di approfondire, in alcuni tratti, il palancolato di progetto.

Controdeduzioni 1 C del Direttore dei lavori ing. [omissis], dell'Ufficio Direzione Lavori e dei Progettisti

"Le informazioni stratigrafiche del Progetto Esecutivo hanno consentito di descrivere con buona approssimazione il profilo del tetto del tufo.

Passando alle indagini integrative, le stesse non sono consistite solo nell'esecuzione dei DAC Test, cui si fa cenno nella richiesta di chiarimenti, avendo altresì compreso: sondaggi a carotaggio continuo e a distruzione di nucleo, eseguiti sia a terra che a mare; prove penetrometriche statiche e dinamiche; prove di permeabilità; prelievo di campioni indisturbati e rimaneggiati, in funzione della natura e consistenza dei terreni investigati.

I sondaggi a mare, in particolare, sono stati utilizzati anche come "taratura" dei DAC Test, questi ultimi eseguiti successivamente ai primi. La successione stratigrafica del sottosuolo ricavata attraverso tali indagini risulta in perfetto accordo con quella desunta dalle indagini di cui alla citata relazione geotecnica a firma del prof. ing. [omissis] ed

³² Nello specifico la relazione sulle riserve apposte dall'impresa fino al SAL 3 e datata 2.10.2013, quale controdeduzione ad una riserva iscritta dall'appaltatore in relazione alla richiesta di ristoro per l'esecuzione delle indagini DAC test dalla stessa eseguite.



Autorità Nazionale Anticorruzione

allegata ai documenti a base di gara (Elab. R02). In analogia con quest'ultima, infatti, è stata riscontrata in tutta l'area di interesse la presenza di un complesso sabbioso-limoso superiore, per lo più di origine vulcanica, al quale fa seguito un banco tufaceo di spessore variabile ed un ulteriore banco prevalentemente sabbioso.

L'andamento del tetto del tufo, nelle sue linee generali, è del tutto concorde con le indagini integrative, dove è stato peraltro possibile cogliere le inevitabili variazioni che, come è ben noto, ne caratterizzano sempre l'andamento

Si osserva che l'unico scostamento rispetto al profilo del progetto esecutivo si ha in corrispondenza dello Sporgente Est, dove la quota del tufo definita nel sondaggio M11 non coincide con quella individuata con le nuove indagini. In fase progettuale, infatti, si era considerata in tale zona la presenza di un "dosso" nella superficie sommitale del tufo intorno al sondaggio M11, che invece, alla luce dei riscontri puntuali in corso d'opera si è rivelato essere una leggera depressione.

In planimetria e nelle citate tavole di profilo sono stati indicati con evidenziatore i tratti effettivamente interessati dall'allungamento dei palancolati.

Analoghe considerazioni a quelle sopra svolte in merito al tetto del tufo valgono anche per il "primo metro" del complesso delle sabbie superiori, In sostanza il rapporto del prof. [omissis] a pag. 52 dice che la modalità di esecuzione della prova penetrometrica disturba i primi 2 m e quindi i risultati della stessa in questi primi 2 m non sono valide e conclude che si può ritenere che il primo metro sia sciolto. Ci sono 2 casi particolari:

1) in corrispondenza al PII, per la presenza di materiali di riporto, è stato necessario approfondire il preforo fino a 5 m;

2) si raccomanda una indagine suppletiva nell'area del PI i cui risultati sono parsi anomali.

In sostanza, quindi, è già chiaramente indicato che lo spessore dei terreni meno addensati non è generalmente un solo metro, ma possono esserci zone dove tale spessore è più spesso.

Tenuto debitamente conto di quanto sopra, pertanto, si comprende come in realtà le indagini integrative abbiano consentito di definire in maniera più puntuale sia le quote del tetto del banco tufaceo che la effettiva consistenza dei terreni del fondale, nonché lo spessore della porzione più superficiale di consistenza modesta, il tutto, sempre nell'alveo di quanto già indicato nella relazione del prof. [omissis].

In questa ottica, l'attribuzione di valori caratteristici dei parametri geotecnici inferiori rispetto a quelli indicati dal prof. [omissis] va intesa come logica e inevitabile conseguenza del netto prevalere, nel tratto più superficiale, di terreni caratterizzati da consistenza ridotta."

Considerazioni 1 C

Le controdeduzioni espresse dai progettisti tendono ad evitare la possibile critica di non accuratezza delle indagini effettuate in sede di progetto e affermano sostanzialmente che, fermo restando le previsioni progettuali, le indagini puntuali integrative, anche solo per il fatto di aver infittito le preesistenti, hanno fornito con maggiore accuratezza la quota del tetto del tufo rilevata in sede di esecutivo, determinando di fatto una fisiologica riprogettazione di dettaglio; d'altra parte una maggiore profondità di infissione delle palancole avrebbe garantito anche una più sicura "impermeabilità" della "scatola" che si intendeva costruire.

La considerazione fatta dai progettisti appare adeguatamente esplicativa ed accettabile là dove l'approfondimento del palancolato non è generalizzato ma limitato a tratti effettivamente circoscritti e



Autorità Nazionale Anticorruzione

necessari³³.

Diverso aspetto assume invece, come meglio esplicitato in seguito, la considerazione sui parametri dei terreni, con particolare riferimento al primo strato superficiale di sabbie ritenuto di modesta consistenza, evenienza questa che ha comportato la realizzazione di circa 1800 pali FDP.

Contestazione 2 C

In merito all' esigenza di eseguire i pali a costipamento laterale tipo FDP, si legge nella relazione del D.L.: *"In sede di redazione del progetto a base di appalto, sulla scorta delle indagini all'epoca disponibili, era stata individuata, a partire dal fondale marino, la presenza di un primo strato delle sabbie limose superiori, della potenza generalmente intorno al metro, di caratteristiche geotecniche alquanto più scadenti rispetto al resto del medesimo deposito.*

Attraverso le più estese indagini integrative eseguite dall'Impresa dopo l'aggiudicazione dei lavori e opportunamente verificate dalla scrivente Direzione lavori, si è invece riscontrato che in corrispondenza degli allineamenti A, C ed E delle costruende pareti combinate lo spessore effettivo del primo strato delle sabbie e limi superiori, si aggira mediamente intorno a circa 3.0 m, con massimi che localmente superano anche i 4 m.

Tali terreni possiedono un grado di addensamento decisamente modesto, al quale fanno riscontro un ridotto valore dell'angolo di attrito ed una elevata compressibilità. Più precisamente, tenuto anche conto di quanto già riportato nella Relazione geotecnica a corredo del progetto a base di appalto (elab. R07, a firma del prof. ing. [omissis]), nonché dei risultati di alcune prove penetrometriche, all'anzidetto strato più superficiale possono attribuirsi un angolo di attrito in termini di pressioni efficaci $\varphi' = 20 \div 25^\circ$ e coesione effettiva c' ovviamente nulla; il modulo di deformazione E, invece, può essere posto circa pari a 3000 kPa.

Il maggiore spessore dello strato superficiale delle sabbie superiori di scadenti caratteristiche meccaniche, in misura così rilevante rispetto a quanto riscontrato in sede di progetto di appalto, rappresenta senza dubbio un aspetto di grandissima importanza ai fini del comportamento dell'insieme costituito dalle opere da realizzare e dai relativi terreni di fondazione. Quest'aspetto comporta inevitabilmente un potenziale incremento dei cedimenti e degli spostamenti indotti dalla realizzazione prima e dalla messa in esercizio poi delle nuove strutture di banchina.

Al fine di minimizzare gli effetti sopra esposti, con la presente perizia si prevede un intervento di consolidamento preventivo dei terreni anzidetti, volto a "omogeneizzare", per quanto possibile, lo strato delle sabbie e limi superiori, e tale da ricondurre praticamente la geometria del problema a quella assunta in sede di progetto di appalto."

Sembrerebbe dunque, da quanto riportato nella relazione del D.L., che le nuove indagini abbiano manifestato che il *primo strato delle sabbie limose superiori, di caratteristiche geotecniche alquanto più scadenti rispetto al resto del medesimo deposito*, il cui spessore in sede di progetto era stato valutato di potenza circa pari ad un metro, in realtà in alcune zone fosse di spessori ben superiori *mediamente intorno a circa 3.0 m, con massimi che localmente superano anche i 4 m.*

La relazione del prof. [omissis] sopracitata³⁴ in merito alla stratigrafia di progetto ed ai parametri adottati espone i seguenti parametri meccanici:

³³ Dalle tavole di progetto sembra che l'approfondimento, in media pari a 2,5 m, abbia interessato circa 300 ml di pareti combinate.



Autorità Nazionale Anticorruzione

	c' MPa	ϕ' grad.dec.	E' MPa	ν -
MATERIALI DI RIPORTO	0	28	14	
SABBIE SUPERIORI 1° metro	0	28	14	
SABBIE SUPERIORI	0	32	15	
TUFO LAPIDEO	0.22÷0.25	30÷32	1200	
SABBIE INFERIORI	0	37	70	

Non risulta pertanto che lo strato superiore delle sabbie, di spessore effettivamente valutato 1 m nel progetto esecutivo, sia dotato dei parametri meccanici citati dal D.L. nella propria relazione ovvero che abbiano $\phi'=20\div25^\circ \dots$ modulo di deformazione $E\dots$ circa pari a 3000 kPa.

Né, si ritiene, che tali parametri possano essere stati desunti tramite le prove DAC test considerato che queste non forniscono in genere correlazioni più attendibili di quelle desunte in progetto con prove SPT, e CPT.

Non vi è dubbio che il consolidamento del terreno con i pali FDP costituisca un miglioramento delle condizioni di esercizio dei palancolati tuttavia, considerato l'importante incremento di costo che la realizzazione dei pali suddetti ha comportato, constatato che, come risulta dal verbale di collaudo, sono stati eseguiti 1759 pali³⁵, è necessario che il D.L. e i progettisti, ciascuno per quanto di competenza, chiariscano se la lavorazione effettuata sia da considerarsi una necessità causata da un evento non prevedibile in fase progettuale, e dunque ricada nell'ipotesi prevista dall'art. 132 comma 1 lett. c) del codice come riportato nel certificato di collaudo, o piuttosto, visto il gran numero di pali che è stato necessario eseguire, la variante non sia conseguente ad una campagna di indagine di progetto deficitaria e, dunque, ad una carente valutazione dello stato dei luoghi, nel qual caso ricorrerebbero i presupposti di cui alla lettera e) del medesimo articolo, ovvero quelli di errore progettuale.

Si chiede altresì al D.L. di fornire la documentazione tecnica prodotta dall'impresa a supporto delle proprie valutazioni (planimetria indagini, relazioni contenenti i risultati delle stesse ecc...) nonché i verbali e/o note di interlocuzione con i progettisti così come previsto dall'art. 132 comma 1 del codice.

Controdeduzioni 2 C del Direttore dei lavori ing. [omissis], dell'Ufficio Direzione Lavori.

³⁴ Risulta agli atti elab. R2 e non R7.

³⁵ Per l'esecuzione dei pali secanti è stato valutato un **nuovo prezzo NP121, come da verbale di concordamento del 30.07.2013, pari al netto del ribasso a 214 Euro/ml**. Risulta dal verbale di collaudo che sono stati effettuati "n.192 pali di lunghezza 7,5 m in corrispondenza cassone opera di presa; n.234 pali di lunghezza 7,5 m in corrispondenza cassone opera di scarico; n.1333 pali di lunghezza 4,0 m tra gli allineamenti AA-BB; L'esecuzione di tali ultimi pali FDP, a spostamento completo (Full Displacement Piles), è stata prevista nella perizia di variante approvata con delibera n. 334 del 1.08.2013, tramite la realizzazione di pali di diametro 80 cm e lunghezza 4.0 m, con una disposizione a quinconce secondo una maglia equilatera, con una densità indicativamente compresa tra 1 elemento ogni 3,0 mq ed 1 elemento ogni 5 mq."



Autorità Nazionale Anticorruzione

“Sulla scorta della disamina di tutti i dati geotecnici ottenuti attraverso le diverse campagne di indagini eseguite a più riprese, ovvero sia di quelle svolte in fase di progetto che di quelle integrative condotte dall'Appaltatore, è emerso quindi che lo spessore prevalente dei terreni del fondale di più scadenti caratteristiche geotecniche era, anche se non di molto, maggiore di quello preventivato in sede di redazione del progetto di appalto.

In tale situazione, sulla scorta delle conoscenze ed esperienze è stato ritenuto ottimale proporre una tecnologia consistente nell'esecuzione preliminare di una maglia di pali FDP nei primi metri del fondale di peggiori caratteristiche geotecniche, finalizzati ad incrementare lo stato di addensamento di detti terreni e, conseguentemente, le loro caratteristiche di resistenza al taglio riducendone nel contempo la deformabilità, in modo tale da:

- effettuare un consolidamento preventivo dei terreni di appoggio del materiale di colmata da mettere in opera tra le pareti combinate mediante una tecnologia che fornisse le massime garanzie in termini di resa e superasse le incertezze sulla effettiva efficacia di un successivo intervento di vibroflottazione da eseguirsi a grande profondità dopo l'esecuzione della colmata;*
- limitare i cedimenti indotti dalle operazioni di colmata, e quindi il volume del materiale di apporto opportunamente selezionato di cui era previsto l'utilizzo per la formazione della colmata;*
- assicurare sin dal primo momento un miglior comportamento complessivo delle pareti combinate, anche nelle delicate fasi transitorie di costruzione della nuova banchina;*
- limitare le successive operazioni di vibroflottazione al solo spessore dei materiali di apporto, potendosi così tarare l'intervento in funzione di questi ultimi e non già anche dei terreni di imposta, che con tutta evidenza, al loro stato naturale, ovvero in mancanza dei pali FDP, avrebbero comportato differenti necessità e spaziature.*

La proposta è sembrata perfettamente aderente alle necessità del caso in quanto comportava indubbi vantaggi in termini di esecuzione e soprattutto di prestazioni della costruenda opera nel suo complesso, evidenziando che, prima di optare per la soluzione eseguita, sono state valutate le alternative come riportato a pag. 16 della "Relazione tecnica" della variante (colonne di terreno consolidato mediante jet grouting, anche di sezione ellittica, interventi di miscelazione in situ - deep mixing etc).

La validità dell'intervento ha portato ad estendere lo stesso anche alla base dei due cassoni, di presa e scarico, in luogo delle previste colonne di jet grouting.

Il benefico effetto sui cedimenti con l'esecuzione dei pali FDP è stato evidente tant'è che quando è stata eseguita la vibroflottazione nel materiale di riempimento proveniente da cava, nelle zone dove sono stati eseguiti pali i FDP, l'interasse della vibroflottazione è stato sensibilmente incrementato.

La campagna di indagini integrativa eseguita dall'impresa (come prevista da capitolato) ha confermato sostanzialmente le caratteristiche geotecniche definite nel progetto esecutivo.

L'intervento è semplicemente frutto di una campagna di dettaglio che ha meglio definito l'estensione dello strato di sabbie con caratteristiche inferiori”.

Considerazioni 2 C

La Direzione Lavori ha dunque rilevato che non sussiste discrasia tra i risultati ottenuti con le indagini integrative, e le conseguenti scelte operate con la perizia di variante, e le previsioni progettuali, con particolare riferimento alle valutazioni espresse dal prof. [omissis] nella propria relazione geotecnica di progetto; anzi ha puntualizzato che la suddetta relazione a pag. 52 afferma proprio che le stesse modalità di esecuzione della prova penetrometrica comportavano il disturbo dei primi 2 m di terreno e



Autorità Nazionale Anticorruzione

che pertanto i risultati della prova in tale orizzonte superficiale non potevano considerarsi attendibili. Ha altresì rilevato che la stessa relazione geotecnica prescriveva di approfondire le indagini in alcune zone.

Invero l'evenienza che le prove penetrometriche eseguite in sede di esecutivo non avessero fornito risultati affidabili nei primi due metri di terreno indagato non implica necessariamente il fatto che lo spessore dei terreni con caratteristiche meccaniche scadenti dovesse essere certamente maggiore di due metri pressoché ovunque. La relazione di progetto indica infatti solo alcune zone dove sarebbe stato necessario approfondire le indagini.

Con la variante approvata invece i consolidamenti con pali FDP sono stati estesi e generalizzati.

L'intervento, come anche affermato dai progettisti, è certamente migliorativo in termini di "sicurezza" dell'opera³⁶, ma ciò che dovrebbe legittimare ai sensi di legge la variante a farsi, per la quale si ricorda si è invocato l'art. 132 comma 1 lett. c) del d.lgs 163/06 (rinvenimenti imprevisti e imprevedibili), non è l'evenienza che l'esecuzione dei pali FDP sia un intervento *migliorativo* o, per meglio dire, *più cautelativo* rispetto alle scelte di progetto, bensì il fatto che essa (l'esecuzione dei pali) risulti necessaria e che tale stato di necessità derivi da sopravvenienze impreviste e non prevedibili all'atto della redazione del progetto esecutivo.

È evidente infatti che è sempre possibile, incrementando i costi dell'opera, perseguire soluzioni *migliori* rispetto a quelle originariamente previste in sede di progetto esecutivo, ma ciò che caratterizza la "buona progettazione" non è la scelta della soluzione tecnica ottimale in valore assoluto, bensì quella che presenta il miglior rapporto tra i costi di realizzazione dell'opera ed i benefici da questa attesi; ovvero in altri termini, nel caso di un'opera pubblica, la migliore possibile soluzione in termini di sostenibilità finanziaria ed economico-sociale dell'investimento che, si sottolinea, è sovvenzionato con le risorse appartenenti alla collettività.

Proprio per evitare ogni possibile abuso dello *ius variandi*, il codice dei contratti ha individuato all'art. 132 specifica casistica di motivazioni presupposte alle varianti ammissibili, tra cui l'evento imprevisto e imprevedibile qui invocato dalla S.A..

Le dichiarazioni della S.A. al riguardo appaiono contraddittorie.

Non è possibile infatti asserire da un lato che le indagini integrative hanno sostanzialmente *confermato* le previsioni progettuali e dall'altro, nel contempo, che grazie alle stesse indagini è stato possibile rilevare, pressoché ovunque, nell'area interessata dalle opere uno spessore maggiore delle sabbie degradate non previsto e non prevedibile in sede di esecutivo.

³⁶ Per quanto, con riguardo alla limitazione dei *cedimenti indotti dalle operazioni di colmata* si osserva tuttavia che trattandosi di terreni sciolti essi sono certamente di modesta entità e si sarebbero esauriti all'atto stesso dell'applicazione del carico.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Di conseguenza o l'esteso ricorso ai pali FDP costituisce una decisione per così dire “cautelativa” (nei termini sopra indicati) che ha causato comunque un aggravio di tempi e di costi³⁷ dell'appalto, oppure il progetto era carente, in termini di numerosità e/o corretta interpretazione delle indagini geognostiche, ed allora la variante avrebbe dovuto essere imputata a carenze progettuali.

Le controdeduzioni della S.A. non dirimono definitivamente i dubbi al riguardo. Dalla lettura della documentazione ulteriormente acquisita, richiesta in sede di CRI, sembrerebbe comunque confermarsi la prima delle due ipotesi.

Contestazione 3 C

Motivazioni della perizia intervento 4

Per quanto riguarda la voce 4 della perizia – ovvero la sostituzione dei profili HZ 975 B12 e HZ 775 A12 con i profili HZ 1080 M A/12 e HZ 880 M A/12 – il Direttore dei Lavori espone: *“Come richiamato nel verbale di concordamento nuovi prezzi del 28.07.2012, subito dopo la contrattualizzazione dei lavori l'A.T.I. appaltatrice comunicava alla Stazione Appaltante l'impossibilità di approvvigionamento dei profili di progetto HZ975B e HZ775A in quanto usciti di produzione e la sostituzione degli stessi con i profili HZ1080MA e HZ880MA. Questa circostanza, oggetto di approfondimento congiunto tra la scrivente Direzione lavori e gli stessi progettisti, determinava il nulla osta al cambio del profilo, concesso con nota del 24.07.2012 prot.1011 e quindi la verbalizzazione dei nuovi prezzi in data 28.07.2012. I nuovi profili come descritti nel verbale del 28.07.2012 riguardano gli allineamenti C,D,G,H,L, M ed N e gli allineamenti E ed F e comunque ogni tratto in cui il progetto esecutivo preveda l'adozione dei profili fuori produzione.”*

Nella tabella seguente è riportato il confronto tra i prezzi offerti dall'impresa per i profilati di progetto, desunti dal contratto con la stessa stipulato, e quelli convenuti in sede di perizia per i corrispondenti nuovi come ricavati dal verbale concordamento nuovi prezzi del 28.07.2012.

Voce	Prezzo Offerta (euro/ml)	Prezzo Perizia (euro/ml)
NP 062	916,24	1000,50
NP 063	811,17	863,00
NP 065	584,55	673,50
NP 065.1	516,26	571,50

³⁷ Risulta dal verbale di collaudo statico, documento richiesto con la CRI, che sono stati realizzati n. 1759 pali a costipamento laterale di cui

- n. 192 pali di lunghezza 7,5 m in corrispondenza cassone opera di presa;
- n. 234 pali di lunghezza 7,5 m in corrispondenza cassone opera di scarico;
- n. 1333 pali di lunghezza 4,0 m tra gli allineamenti AA-BB;

L'esecuzione di tali ultimi pali FDP, a spostamento completo (Full Displacement Piles), è stata prevista nella perizia di variante approvata con delibera n. 334 del 1.08.2013, tramite la realizzazione di pali di diametro 80 cm e lunghezza 4.0 m, con una disposizione a quinconce secondo una maglia equilatera, con una densità indicativamente compresa tra 1 elemento ogni 3.0 mq ed 1 elemento ogni 5 mq.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si chiede al D.L. di specificare se sia stato appurato quando i suddetti profilati siano usciti dalla produzione.

Controdeduzioni 3 C del Direttore dei lavori ing. [omissis], dell'Ufficio Direzione Lavori.

“In relazione al cambio di profilo dei palancolati HZ975B ed HZ775A rispetto al progetto appaltato, si conferma che tale esigenza era nata dalla constatazione che tali profili, laminati a caldo, non erano più in commercio, come comunicato dall'appaltatore con nota acquisita al protocollo AP n.4672 del 18.07.2012.

Si riferisce che nelle discussioni con impresa e progettisti fu anche valutata la possibilità di approvvigionare i palancolati di progetto sul mercato cinese, ma che tale idea fu scartata perché la laminazione di tali palancole era a freddo, e quindi di minore qualità e per soggettiva difficoltà di dover comparare certificazioni sui materiali ferrosi fatte con standard diversi da quelli europei.

Purtroppo, dalla documentazione in atti non si sono rinvenute informazioni utili a rispondere al quesito posto circa la data da cui tali profili non erano più in commercio in Europa.

Si è rinvenuta, tuttavia, tra le email scambiate con l'ing. [omissis], all'epoca direttore di Cantiere per l'ATI [omissis] S.p.A., una sua comunicazione in cui mi allegava una nota di [omissis] risalente al 12.06.2012, con cui si comunicava al subappaltatore la necessità di cambiare il profilo previsto in progetto.”

Considerazioni 3 C

La contestazione 3 C afferisce alla sostituzione di alcuni profilati in acciaio previsti in progetto ricompresa nella variante 1. Al riguardo, sulla scorta degli elementi in atti e delle controdeduzioni acquisite può rilevarsi che il tempo intercorso tra la redazione del progetto esecutivo, nell'ambito del quale è stata prevista la tipologia dei profilati da utilizzare, e la effettiva fornitura delle palancole per la loro posa in opera è tale che, in effetti, risulta verosimile, anche se non dimostrata, l'uscita di produzione degli originari materiali previsti.

Condivisibile, al ricorrere della condizione dichiarata, appare la scelta di non peggiorare gli standard di qualità previsti in progetto.

Contestazione 4 C

Motivazioni della perizia intervento 5

Per quanto riguarda la modifica 5 – ovvero l'esecuzione del diaframma plastico con tecnologia con CSP anziché CSM il D.L. riferisce quanto segue: *“Sempre in fase di avvio dei lavori l'A.T.I. appaltatrice ha eseguito un campo prove al fine di verificare l'affidabilità della tecnologia CSM per la realizzazione del diaframma plastico necessario*

per evitare il contatto del materiale confinato all'interno della cassa di colmata, in modo tale da migliorarne le prestazioni attese a garanzia delle ipotesi progettuali. A seguito dell'analisi dei dati ottenuti attraverso l'esecuzione del campo prove con pannelli di diaframma plastico, eseguiti sia con tecnologia CSM che con tecnologia CSP, si è riscontrata nelle aree interessate da tali lavori la presenza di materiali di riporto estremamente eterogenei tali da non assicurare



Autorità Nazionale Anticorruzione

adeguate garanzie di uniformità dei pannelli in fase esecutiva. Tale situazione ha indirizzato la scrivente Direzione Lavori a valutare l'opportunità di realizzare il diaframma plastico senza la miscelazione del terreno in sito, mediante la realizzazione di pali

secanti con miscele ad elevata impermeabilità a completa sostituzione dei terreni trattati.

Il diaframma plastico proposto con la presente perizia prevede quindi la formazione di pali trivellati con tecnologia CSP (Cased Secant Pile) di diametro 1000 mm ed interasse 700 mm in sostituzione della tecnologia CSM prevista nel progetto esecutivo. [...]

Gli approfondimenti ed i campi prove eseguiti in fase di avvio dei lavori hanno determinato la diversa tipologia di realizzazione del diaframma plastico che non prevede la miscelazione del terreno in sito, ma la realizzazione di pali secanti con miscele ad elevata impermeabilità a completa sostituzione dei terreni trattati.

Il diaframma plastico proposto con la presente perizia prevede quindi la formazione di pali trivellati con tecnologia CSP (Cased Secant Pile) di diametro 1000 mm ed interasse 700 mm in sostituzione della lavorazione prevista nel progetto esecutivo relativa alla tecnologia CSM. Il processo di esecuzione, prevede la realizzazione di un prescavo, con gli obiettivi di mettere in evidenza i sotto servizi interessati dalle lavorazioni e di realizzare le corree guida mediante getto contro terra con casseri opportunamente sagomati. La sommità del diaframma finito raggiungerà sempre la quota +2.00 m l.m.m.

La paratia continua verrà realizzata mediante la formazione iniziale di pali primari, intersecati successivamente da pali secondari di chiusura, che si sovrapporranno per 30 cm sull'asse tracciato dall'allineamento del diaframma, in questo modo si realizzerà una paratia con spessore minimo di circa 70 cm. La perforazione sarà eseguita a rotazione ad elica continua e contemporaneo approfondimento del tubo forma recuperabile a fine getto. [...] Il materiale di risulta verrà scaricato sul terreno dal pulitore montato sulla perforatrice e successivamente trasportato nell'ambito del cantiere."

Anche in questo caso sembra che la scelta di utilizzare pali CSP anziché la tecnologia CSM sia dettata dal fatto che *si è riscontrata nelle aree interessate da tali lavori la presenza di materiali di riporto estremamente eterogenei tali da non assicurare adeguate garanzie di uniformità dei pannelli in fase esecutiva.*

I risultati di un "campo prova" sembra che abbiano avvalorato tale tesi, la modifica attuata è stata pertanto tesa a *migliorarne le prestazioni attese del diaframma plastico a garanzia delle ipotesi progettuali, con riferimento evidentemente all'impermeabilità del manufatto.*

La modifica della tecnologia adottata ha comportato il raddoppio dell'importo originariamente previsto per tale lavorazione. A fronte infatti di un prezzo contrattualizzato NP 010 = 114,22 euro/mq per il diaframma CSM il nuovo prezzo stabilito per la tecnologia CSP è NP 120 = 237,65 Euro/mq; al raddoppio del costo vi è altresì da aggiungere il costo del trasporto a discarica del materiale risultante dalla lavorazione per l'esecuzione del palo CSP, che, contrariamente alla tecnologia CSM, avviene con asportazione di terreno, evenienza questa che si intendeva scongiurare in progetto. Infatti a pag. 82 della Relazione generale di progetto si legge: *"Per l'esecuzione del diaframma plastico è previsto l'utilizzo della stessa tecnologia già utilizzata per la costruzione del diaframma di mise lungo lo stradone Vigliena. Si tratta del metodo noto come CSM (Cutter Soil Mixing) che permette di realizzare il diaframma minimizzando le quantità di materiale da portare a discarica in quanto mescola il terreno in sito con la miscela cemento e bentonite."*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si chiede al D.L. di fornire i risultati del suddetto campo prova; si chiede altresì di esplicitare i quantitativi del materiale di risulta, la tipologia e conseguente destinazione dello stesso nonché i costi complessivi per il suo conferimento a discarica.

Si chiede inoltre di trasmettere il parere dei progettisti in relazione alla necessità delle modifiche effettuate conseguenti ai risultati del campo prova ed in particolare la nota *acquisita al protocollo AP n. 1753 del 27.01.2013* con la quale gli stessi *confermano che comunque i pannelli in CSM delle prove rispondono prestazionalmente a quanto previsto nel progetto.*

Controdeduzioni 4 C del Direttore dei lavori ing. [omissis], dell'Ufficio Direzione Lavori e dei Progettisti.

"In relazione alle perplessità avanzate sulla scelta del cambio di tecnologia per la realizzazione del diaframma plastico, si riferisce che la scelta di tale cambio è stata ampiamente discussa con i progettisti dell'ATI [omissis] e con i componenti dell'ufficio direzione lavori. La scelta è attribuibile più all'eterogeneità del materiale di riempimento, rinvenuto nel corpo delle banchine, che non agli esiti dei campi prove (due) eseguiti per mettere a confronto la tecnologia CSM e la tecnologia CSP. La nota dei progettisti, acquisita al protocollo AP n. 1753 del 27.3.2013, commentando i dati dei campi prove e le valutazioni dell'appaltatore, ritiene che le caratteristiche prestazionali dei pannelli eseguiti nel campo prove con la tecnica CSM siano in linea con le previsioni progettuali.

Si allega come richiesto tutta la documentazione (n° 4 documenti) di cui al prot. 1753 del 27.03.2013.

Si illustra in particolare il doc. n° 1, MI003P-CP-RT-0400-C1 - Diaframma Plastico CSM - Nota di commento alle misure di permeabilità - Relazione di interpretazione delle prove di permeabilità.

METODO CSM

Sono stati eseguiti n° 2 campi prova utilizzando il metodo di progetto, ovvero fresa e realizzazione di pannelli di diaframma, uno con la miscela cementizia di progetto e l'altro utilizzando la miscela Solidur proposta dall'impresa.

Sono state quindi eseguite le prove di permeabilità per verificare l'idoneità dei pannelli espressa dal coefficiente di permeabilità che in accordo alle disposizioni del MATTM doveva essere $k < 10^{-9}$ m/s.

Tutte le prove hanno avuto esito positivo, con coefficienti di permeabilità che soddisfano il criterio sopra indicato. Si evidenzia comunque che con l'utilizzo della miscela Solidur si sono ottenute permeabilità inferiori rispetto alla miscela di progetto.

L'eterogeneità della colmata lungo il molo del Progresso era nota, ed evidenziata dai vari sondaggi eseguiti, infatti la descrizione geometrica attribuita alla colmata nei documenti di progetto è la seguente: "Terreno incoerente eterogeneo, composto da sabbia, ghiaia e clasti lapidei".

Sono i clasti lapidei quelli che possono costituire un ostacolo per la fresa. Infatti, nell'esecuzione del campo prova CP3, il primo pannello eseguito e poi abbandonato, è stato interrotto alla profondità di 7 m. Ci si è poi spostati in adiacenza realizzando il campo prova come da rapporto allegato.

Si è inoltre fatto lo scavo alla - 7 al fine di individuare l'ostacolo che aveva impedito l'avanzamento, rilevando "materiale con frammenti litoidi di varia natura, di dimensioni 20-30 cm. Un unico trovante costituito da un blocchetto calcareo, cordolo di banchina, che non presentava segni della fresa".

Il metodo è stato utilizzato in terreni di varia natura, anche simili.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Non si può escludere tuttavia che lungo il molo del progresso si sarebbero potuti incontrare elementi lapidei appartenenti a precedenti demolizioni che avrebbero opposto una forte resistenza all'avanzamento della fresa, implicando interventi locali e particolari per superare l'ostacolo.

METODO CSP

Accanto alla prova CP3 l'impresa ha realizzato un ulteriore campo prova per dimostrare la validità del metodo, costituito da pali secanti di diametro 1m con sovrapposizione di 30 cm.

Il metodo prevede di vuotare il palo del terreno naturale e sostituirlo con miscela Solidur.

Anche in questo caso le prove di permeabilità eseguite hanno dato esito positivo. L'idoneità della miscela Solidur è stata quindi dimostrata sia nel campo prova che in laboratorio.

Per quanto riguarda la rimozione dei probabili ostacoli il metodo CSP avrebbe potuto offrire soluzioni più rapide.

Per una migliore comprensione delle motivazioni che hanno indotto a scegliere la tecnologia CSP dei pali secanti a completa sostituzione del terreno preesistente, si deve riferire che, effettivamente, la tecnologia CSM era stata già impiegata in un precedente stralcio dell'intervento, nell'appalto "Nuovo circuito di presa acqua di raffreddamento per la centrale di Napoli orientale - Misure di messa in sicurezza di emergenza della falda" in cui lo scrivente (Direttore dei Lavori n. 1) ha svolto le funzioni di Direttore dei Lavori.

In tale appalto erano stato realizzati alcuni tratti di diaframmi plastici con la tecnologia CSM per uno sviluppo complessivo di circa 250m lungo un'area destinata a parcheggio e lungo una parte di viabilità interna alle aree in concessione della Tirreno Power.

La situazione morfologica del sottosuolo era in quel caso sensibilmente diversa da quella della Darsena di Levante: non c'era infatti l'eterogeneo materiale di riporto di natura antropica di riempimento delle banchine di altezza compresa tra 10m e 14m. Rimossa la pavimentazione bituminosa superficiale i pannelli di diaframma plastico erano stati realizzati all'interno di uno strato omogeneo di sabbie fini fino al raggiungimento della lente di tufo giallo sottostante. [...]

Nell'appalto della cassa di colmata, in base a quanto emerso nel campo prova del CSM, vi era la concreta preoccupazione che una non adeguata miscelazione della boiaccia di cemento ed argilla con i materiali di diversa natura e pezzatura riscontrati nel riempimento delle banchine, potesse determinare una non adeguata resa prestazionale dei pannelli, nonché vi potesse essere un difficile ammorsamento dei pannelli nel tufo sottostante ad una profondità di circa 35-40m dal piano di campagna in analogia quanto già sperimentato nell'appalto di MISE per profondità minori (profondità max dei pannelli 24-27m).

Per quanto su riferito, al fine di garantire una adeguata impermeabilità del diaframma plastico con coefficiente $K < 10^{-9}$ m/sec, e soprattutto per tutte le motivazioni di cui in premessa, si è ritenuto necessario cambiare la tecnologia esecutiva e, per ragioni di evidente opportunità, sostituire integralmente il terreno in sito con una miscela cementizia preconfezionata di permeabilità molto inferiore (Solidur 274 Speciale $K = 10^{-10}$ m/sec), sebbene tale lavorazione fosse molto più costosa di quella prevista in progetto. Resta da aggiungere che anche le soluzioni alternative analizzate che prevedevano l'utilizzo del metodo CSM avrebbero definito costi aggiuntivi legati ad eventuali cambi di tracciato o di macchine operatrici.

Si ritiene che nelle valutazioni complessive di economicità si debba comunque tenere presente che non tutto il volume conferito in discarica dalla nuova lavorazione CSP è stato effettivamente un costo aggiuntivo rispetto al progetto



Autorità Nazionale Anticorruzione

appaltato, in quanto, ove mai si fosse scelto di impiegare la tecnologia CSM, si sarebbe potuto dover smaltire parte del refluo della lavorazione (vedi R33 Capitolato Speciale d'Appalto art. 53), eventualmente rimuovere, e quindi prevedibilmente smaltire in discarica, tutti i materiali di pezzatura elevata o non idonei al CSM, presenti nel riempimento antropico della banchina o cambiare tracciato.

Ai fini della quantificazione degli smaltimenti che sono stati necessari per la lavorazione si rinvia alla tabella consuntiva finale di confronto tra i quantitativi a fine appalto e le previsioni del progetto esecutivo.”

Considerazioni 4 C

Le considerazioni espresse in precedenza riguardo i pali FDP appaiono ancor più calzanti nello specifico caso. Di fatto risulta, dalle considerazioni espresse dalla S.A., che la modifica della tecnologia prevista in sede di esecutivo per l'esecuzione della barriera impermeabile è *attribuibile più all'eterogeneità del materiale di riempimento, rinvenuto nel corpo delle banchine, che non agli esiti dei campi prove (due) e seguiti per mettere a confronto la tecnologia CSM e la tecnologia CSP, e poiché non poteva escludersi che lungo il molo del progresso si sarebbero potuti incontrare elementi lapidei appartenenti a precedenti demolizioni che avrebbero opposto una forte resistenza all'avanzamento della fresa, implicando interventi locali e particolari per superare l'ostacolo*, è stata modificata la tecnologia considerato che *per quanto riguarda la rimozione dei probabili ostacoli il metodo CSP avrebbe potuto offrire soluzioni più rapide.*

Per contro dedurre alle suddette affermazioni è utile riportare alcune delle osservazioni espresse dagli stessi progettisti nella relazione del 26.03.2013 elaborato El. MI003P-CP-RT-0401: CONTRODEDUZIONI ALLE COMUNICAZIONI [OMISSIS] CRF/123 DEL 27 FEBBRAIO 2013 E CRF/129 DEL 1 MARZO 2013:

“1.2. Rapporto tra eterogeneità terreni e permeabilità pannelli

Si afferma che vista l'eterogeneità dei terreni i valori di permeabilità raggiunta sui pannelli risulta alquanto variabile.

Non c'è evidenza sperimentale di una simile osservazione che resta quindi un'ipotesi. Anzi, è esperienza di chi scrive che il metodo CSM tende ad omogeneizzare il terreno naturale restituendo pannelli di caratteristiche omogenee.

1.3. Interazione tra trovanti litoidi e CSM

In generale si può affermare che in terreni granulari con clasti di dimensioni decimetriche, la fattibilità di un trattamento CSM è legato alla resistenza del materiale: fino a clasti di dimensioni 10 cm non importa la resistenza, perché la fresa li ingloba tali e quali; dai 10 cm in su invece importa la resistenza dei clasti, perché almeno in parte la fresa li deve frantumare; in questo secondo caso, la UCS non dovrebbe superare i 30-40 MPa. Data la natura dei clasti presenti nella colmata (laterizi, nuclei di calcestruzzo, tufo) si ritiene che il valore limite di resistenza indicato non si è mai superato e che quindi il trattamento con CSM sia applicabile.

Resta la bonifica del tratto in cui si è rinvenuto il vecchio molo, ma tale bonifica andrebbe comunque fatta anche per il metodo CSP.

[...]

ANALISI CRITICA DEI DATI DI PROGETTO



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tutti i sondaggi geognostici realizzati per il progetto del diaframma non hanno mai evidenziato trovanti di dimensioni considerevoli. I blocchi rocciosi generalmente incontrati presentavano dimensioni massime di 20-30 cm, a cui si aggiungono frammenti di laterizi, plastica, ceramica... Queste informazioni sono confluite nella caratterizzazione del materiale di colmata, che negli elaborati progettuali è così descritto:

“materiale incoerente, eterogeneo, costituito da sabbia, pezzi lapidei di varia provenienza, ghiaie grossolane, Si tratta di un materiale in cui, all'interno di una matrice sabbiosa, sabbioso-limosa, si presenta pietrame di varia pezzatura ma in ogni caso di dimensione non superiore a 10 cm, frammenti di laterizi, frammenti di plastica, frammenti di legni di lunghezza massima decimetrica”.

[...]

Lo scavo nei campi prova CP2 e CP3, che tra l'altro si pongono lungo l'allineamento previsto per l'intero diaframma, ha evidenziato:

- In CP3, ovvero lungo la banchina lato mare, una colmata costituita prevalentemente di sabbia. I frammenti litoidi generalmente presentano natura lavica, con forma spigolosa e dimensioni inferiori ai 20 cm.;

- In CP2, ovvero lato terra, si sono invece rinvenuti trovanti lapidei di dimensioni eterogenee, variabili da qualche centimetro a decimetri e metri, con volumi complessivi che raggiungono nei blocchi più grandi anche 1-1.2 m³. La natura dei blocchi, lava e calcare, e le loro dimensioni fanno presagire l'intercettazione di una scogliera, che secondo i tecnici dell'Autorità Portuale si dovrebbe estendere nei primi 20-30 m di banchina. Questa evidenza è anche testimoniata dalla presenza di un muro divisorio tra la Darsena di Levante e la Darsena Petroli, che corre parallelo al diaframma a ridotta distanza da quest'ultimo. Per la realizzazione del diaframma si prevede di demolire il muro, il timore è però quello di intercettare con la fresa la fondazione dello stesso, piuttosto che la scogliera sottostante.

[...]

Infine il metodo CSP proposto da [omissis] prevede la completa sostituzione del terreno naturale con la miscela di calcestruzzo e quindi il conferimento a discarica dell'intero volume di terreno che però prevede una parte sopra falda, e quindi asciutta, ed una parte sotto falda. Quest'ultima condizione introduce una problematica aggiuntiva, infatti l'acqua di falda è inquinata e va trattata a parte. Quindi il terreno saturo va stoccato in opportune vasche che consentano la raccolta ed il trattamento dell'acqua contenuta nel terreno. Una volta essiccato il terreno potrà essere portato a discarica. In quest'ultima

ipotesi si tratta di portare a discarica 16.5 m³/m di terreno ed in più si deve gestire la raccolta ed il trattamento di 7.4 m³/m di acqua inquinata di falda (si è ipotizzata una porosità del terreno di 0.45).

[...]

Va in più sottolineato che il punto di forza del Progetto Esecutivo è quello di avere il minimo quantitativo di materiale da dover portare a discarica, infatti il refluo non viene portato via, ma resta in posto.

Nella soluzione 2, infatti, bisogna tener presente che serve creare una vasca temporanea per lo stoccaggio del refluo, magari creata con uno scavo il cui materiale di risulta andrebbe ulteriormente portato a discarica.

La soluzione di P.E. resta dunque quella più performante sia dal punto di vista ambientale che di costo.”

La suddetta relazione dei progettisti³⁸ pare confermare in toto i dubbi espressi in sede istruttoria in relazione alla non stretta necessità della modifica apportata sulla base delle indagini integrative effettuate dall'impresa le quali, si ricorda, non erano un “obbligo” contrattuale posto in capo alla stessa bensì una “facoltà” prevista nel capitolato speciale d'appalto all'art. 82.

³⁸Elaborato specificatamente richiesta in sede di CRI in quanto citato dal D.L. nella propria relazione di variante.



Autorità Nazionale Anticorruzione

E specificatamente in relazione ai risultati delle indagini viene ad ulteriore chiarimento un'altra relazione dei progettisti del 26.03.2013 El. MI003P-CP-RT-0402 CHIARIMENTI ALLE OSSERVAZIONI AVANZATE DALL'IMPRESA IN RELAZIONE ALLA TENUTA IDRAULICA DELLA CASSA DI COLMATA che ai paragrafi 5 e 9 così si esprime:

“5. CONSIDERAZIONI GENERALI

Si mette in evidenza in merito all'analisi dei risultati delle indagini eseguite dall'impresa quanto segue:

1. ASPETTO GEOGNOSTICO: *Conferma quanto noto nel P.E.*

2. CARATTERIZZAZIONE GEOTECNICA DEL TUFO: *Conferma quanto noto nel P.E.*

3. METODOLOGIA ESECUTIVA:

- *Battitura palancole: Conferma quanto noto dalle prove di permeabilità a grande scala.*

- *Diaframma plastico: Conferma quanto noto dall'esecuzione dei due tratti già eseguiti nel 2010-2011 a Nord dell'area in oggetto.*

4. CARATTERIZZAZIONE GEOTECNICA DEL DIAFRAMMA PLASTICO: *Conferma quanto noto dalla prova di permeabilità a grande scala eseguita.*

IN CONCLUSIONE NON CI SONO ELEMENTI NUOVI, MA UNA SODDISFACENTE CONFERMA DELLE IPOTESI DI COMPORTAMENTO SU CUI È STATO BASATO IL P.E.

[...]

9. CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'ANALISI DEI RISULTATI

1. *Dal punto di vista geognostico le indagini integrative condotte nel 2012 non aggiungono elementi nuovi al panorama già conosciuto;*

2. *I campi prova hanno dimostrato la fattibilità dei pannelli con metodo CSM;*

3. *Le misure di permeabilità condotte sui pannelli ne hanno confermato l'idoneità a fungere da conterminazione per la colmata;*

4. *Le prove di battitura delle pareti combinate hanno mostrato la possibilità di infiggere le palancole per almeno 2 metri nel tufo. Inoltre si è mostrato come l'infissione dei profilati all'interno del tufo sia spiegabile con la propagazione di una fessura iniziale, ovvero l'infissione del profilato non genera una estesa zona fratturata all'interfaccia tufo/palancola con*

effetti chiaramente benefici in termini di tenuta idraulica dell'ammorsamento;

5. *La prova di permeabilità a grande scala ha dimostrato l'equivalenza del sistema tufo – palancole – immorsamento tufo/palancola ai requisiti imposti dalla normativa;*

6. *Le pareti combinate di chiusura della darsena risultano dimensionate con fattori di sicurezza di poco inferiori a quelli da normativa per eventi meteomarinari con tempo di ritorno 10 anni se verificate come elementi singoli a sbalzo. Il problema risulta ben diverso nel momento in cui viene eseguito il riempimento tra le palancole e queste vengono collegate in testa dal tirante. Segue quindi che si dovrà agire sul cronogramma lavori al fine di avere la condizione di palancola singola a sbalzo per il più breve tempo possibile.”*



Autorità Nazionale Anticorruzione

In definitiva dunque appare chiaro dalla lettura degli atti che le ipotesi di progetto erano sostanzialmente confermate sia dalle indagini in sito effettuate dall'impresa, sia dai risultati dei campi prove.

I pannelli CSM sono stati sostituiti con i pali CSP, di fatto, perché non si poteva *escludere tuttavia che lungo il molo del progresso si sarebbero potuti incontrare elementi lapidei appartenenti a precedenti demolizioni*, per una preoccupazione ipotetica, quindi, e non basandosi su elementi oggettivi; preoccupazione non condivisa dai progettisti che avevano rilevato come l'idrofresa fosse capace di inglobare i clasti più piccoli e frantumare i trovanti di maggiori dimensioni data la natura degli stessi (*laterizi, nuclei di calcestruzzo, tufo*) e in definitiva considerando *quindi* che *il trattamento con CSM fosse applicabile*.

Quanto sopra considerato si rileva che il costo dell'intervento si è incrementato considerevolmente a seguito delle scelte effettuate.

Il prezzo unitario per la realizzazione del diaframma plastico da 114,22 Euro/mq previsto con il metodo CSM, è divenuto pari a 237,65 Euro/mq con il metodo CSP e dunque, considerata la quantità prevista in progetto pari a 14.250,00 mq, l'importo complessivo si è incrementato da 1.627.635,00 Euro a 3.386.512,5 Euro.

Ma, soprattutto, notevole incidenza sui costi ha avuto la problematica legata al conseguente smaltimento dei terreni asportati con la trivellazione dei pali.

Come rilevato dagli stessi progettisti *“il punto di forza del Progetto Esecutivo è quello di avere il minimo quantitativo di materiale da dover portare a discarica, infatti il refluo non viene portato via, ma resta in posto.”*

Dalla tabella riassuntiva inviata dalla S.A. si evince infatti che l'importo per lo smaltimento delle terre da scavo per l'esecuzione dei pali CSP ammonta ad oltre 3,9 milioni di euro.

Tabella 3 - Tabella riassuntiva costi smaltimenti a fine appalto

Origine del materiale	CER	Discarica ex IIB [92,48 €/ton]		Discarica inerti [29,86 €/ton]		Totale Costo
		[ton]	[Euro]	[ton]	[Euro]	
Demolizioni	17.09.04	59.728,11	5.523.655,61	3.006,54	89.775,28	5.613.430,89
Terreni e rocce da scavo Pali CSP	17.05.04	41.695,33	3.855.984,12	2.753,92	82.232,05	3.938.216,17
Terreni e rocce da scavo Altre lavorazioni	17.05.04	20.604,76	1.905.528,20	5.662,70	169.088,22	2.074.616,42
Bonifica dei sedimenti in darsena	19.13.02	32.110,46	2.969.575,34	0,00	0,00	2.969.575,34
TOTALI		154.138,66	14.254.743,27	11.423,16	341.095,55	14.595.838,82

In sintesi dunque il costo dell'intervento, previsto in progetto pari a 1,7 milioni di euro circa, è lievitato a più di 5,6 milioni di euro, e ciò sostanzialmente per ragioni di *opportunità*, nonostante si sia riconosciuto che *tale lavorazione fosse molto più costosa di quella prevista in progetto*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Nella suddetta modifica progettuale non si rilevano i motivi di “imprevedibilità” e, soprattutto, di “necessità”, che legittimano la variante così come richiesto dall’art. 132 del d.lgs 163/06.

Contestazione 5 C

Terza perizia di variante

Le opere contemplate nella terza perizia suppletiva e di variante hanno riguardato le lavorazioni di seguito elencate:

1. Variazione del tracciato del diaframma plastico.
2. Interventi sul molo progresso finalizzati al contenimento delle demolizioni.
3. Variazione del tracciato delle condotte di scarico.
4. Stralcio della deviazione del Collettore Vigliena.
5. Compattazione profonda.
6. Riempimento integrale delle pareti combinate con inerti da cava.
7. Opere di messa in sicurezza del palancolato.
8. Interventi aggiuntivi sull’allineamento E-E.
9. Scogliera di protezione palancolato di contenimento condotte opera di presa.
10. Modifica di alcuni arredi di banchina.

Prioritariamente si osserva che, come esplicitato nella Relazione di perizia del Direttore dei Lavori, la *“Perizia di Variante è finalizzata alla risoluzione di alcune problematiche di natura non tecnica, verificatesi in corso d’opera, dovute principalmente al permanere dell’indisponibilità di alcune aree demaniali su cui si deve eseguire una parte residua dei lavori in appalto, nonché alla impossibilità di riutilizzo dei materiali prodotti dal cantiere, provenienti dalle demolizioni e dagli scavi[...]. Le scelte che hanno determinato le variazioni proposte nella perizia sono state dettate principalmente dalla necessità di chiudere l’appalto, il prima possibile, per consentire l’attuazione della programmazione dei lavori dell’Autorità Portuale di Napoli ed in particolare l’esecuzione lavori di escavo dei fondali portuali, strettamente dipendenti dall’ultimazione dell’intervento in argomento[...].”* Non risulta esplicitata nella relazione del D.L. né in quella del RUP né nell’atto aggiuntivo di cui alla variante, l’imputazione normativa della perizia suddetta.

Tra i 10 interventi costituenti le modifiche di cui alla perizia il più rilevante in termini di costi è il 6°, ovvero il riempimento integrale delle pareti combinate con inerti da cava e conseguente maggiore smaltimento di materiale da conferire a discarica, come peraltro dichiarato dal D.L. medesimo che al riguardo nella propria relazione scrive: *Sotto il profilo economico una delle voci di maggiore incidenza, è riconducibile principalmente alla necessità di rimodulare il bilancio delle terre, ovvero all’accertata impossibilità di riutilizzare, nell’immediato, il materiale proveniente dalle demolizioni dei moli esistenti per i riempimenti del doppio palancolato e conseguentemente alla necessità di un maggiore approvvigionamento di materiale inerte da cava e dello smaltimento di un maggior quantitativo di rifiuti rispetto alle originarie previsioni progettuali. La Direzione Generale Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali ha, infatti, chiesto all’Autorità Portuale di Napoli, con proprio parere del*



Autorità Nazionale Anticorruzione

12.03.2015 prot. 6835, di sottoporre ad una verifica di assoggettabilità VIA la possibilità di un riutilizzo dei materiali provenienti dalle demolizioni e dagli scavi per il riempimento del doppio palancoleto.

Con tale parere, si evidenzia che la sostituzione del materiale di cava, originariamente previsto nel progetto definitivo della cassa di colmata, già approvato con il Decreto VIA n.5 del 09/01/2008 con il materiale proveniente dal cantiere, prevedendo una diversa composizione chimico-fisica dei materiali di riempimento, costituisce una modifica sostanziale rispetto alle originarie previsioni progettuali. Tale modifica, per poter essere attuata e quindi consentire il riempimento della parete

combinata con i materiali provenienti dalle demolizioni e dagli scavi, richiede l'attivazione del procedimento di cui all'art.20 comma 1 lettera b del Dlgs 152/2006 e s.m.i. in termini di verifica di assoggettabilità a VIA. Nelle more della definizione della predetta procedura di verifica di assoggettabilità, il cui esito e tempistica non è allo stato prevedibile, la Direzione Lavori, su indirizzo del RUP, per non pregiudicare l'avvio dell'appalto del dragaggio dei fondali e per evitare di dover sospendere i lavori, ha previsto con la perizia di variante in oggetto, il riempimento integrale delle pareti combinate con materiali inerti provenienti da cava ed il contestuale trasporto a rifiuto dei materiali prodotti dalle lavorazioni in cantiere per gli scavi e le demolizioni.

Sussiste una discrasia in relazione al materiale di riempimento del doppio palancoleto fra il progetto definitivo, che aveva ricevuto parere di compatibilità ambientale favorevole con Decreto VIA n. 5 del 9.1.2008, e il progetto esecutivo II stralcio posto in appalto.

L'elaborato di progetto definitivo "Studio di impatto Ambientale" datato giugno 2007³⁹ e valutato dal Ministero dell'ambiente, così si esprimeva in merito al materiale di riempimento delle palancole: "Ad ulteriore garanzia, il materiale proveniente dal dragaggio dei sedimenti portuali sarà versato solamente a tergo della parete combinata più interna. Il riempimento del volume compreso tra le due file di pareti combinate, invece, sarà effettuato con materiale di cava, ben assortito e d'idonea pezzatura[...]. Il confinamento della Darsena dovrà essere rappresentato da un elemento strutturale, da una guaina, o da materiali che, singolarmente o nel loro insieme, siano in grado di creare una barriera con una permeabilità di almeno 10^{-7} cm/s. Per rispondere a questa prescrizione si è studiata, verso mare, una parete combinata costituita da due pareti in palancole impermeabilizzate con giunti poliuretanici che raggiungono e si innestano nello strato di tufo. Il Progetto prevede, quindi, il riempimento con materiale di cava fra le due pareti combinate costituenti la conterminazione a mare."

Il Decreto VIA invero più che prescrivere prende atto di quanto previsto nel progetto definitivo, ovvero che il riempimento del doppio palancoleto sia costituito di materiale di cava. Infatti l'evenienza non risulta tra le prescrizioni nel deliberato di pag. 53 bensì nei considerato a pag. 28 dove si dà atto del "riempimento con materiale di cava tra le due pareti combinate costituenti la conterminazione a mare della colmata..." e 29 "all'interno del doppio palancoleto di conterminazione della colmata è previsto inoltre il riempimento con materiale di inerte di diversa pezzatura, per un volume complessivo di circa 399.000 mc".

Il progetto esecutivo invece, difformemente dal definitivo, prevedeva la possibilità di utilizzare il materiale proveniente dalle demolizioni. Nella Relazione generale di progetto infatti, al paragrafo 10.2

³⁹ Elaborato rinvenuto sul sito del Ministero dell'Ambiente tra la documentazione depositata per la partecipazione al pubblico: <https://va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/107/138?Testo=&RaggruppamentoID=7#form-cercaDocumentazione>



Autorità Nazionale Anticorruzione

“opere di contenimento a mare” e 10.4 “demolizioni, salpamenti e scarificazioni” (pagine 79-80-81) si legge: *“Il progetto prevede, come detto, che il fronte banchina vada a intersecare il molo del progresso e quello di levante, è quindi necessario provvedere alla demolizione delle testate di tali moli. In particolare la testata del molo di levante, nonché il muro paraonde del molo di levante saranno demoliti e sarà salpata la scogliera posta a protezione della stessa. I materiali artificiali provenienti da tali demolizioni e salpamenti saranno reimpiegati, previa autorizzazione e dopo triturazione e selezione della quota parte riutilizzabile (stimata pari a 98% in peso), nella colmata tra i palancolati. Invece, i massi naturali di IV categoria salpati dalla scogliera di protezione del molo di levante saranno stoccati in apposita area indicata dall’Autorità Portuale e messi a sua esclusiva disposizione. Ancora, i materiali ottenuti dagli scavi marini all’interno del molo (la cui colmata non è stata mai completata), potranno essere utilizzati come materiali di riempimento tra i palancolati. Al contrario, i sedimenti marini scavati all’esterno del molo per raggiungere la quota d’imposta del muro a massi sovrapposti non potranno essere impiegati come riempimenti tra le palancolate.”*

Nel Capitolato Speciale d’appalto all’art. 36 “rilevati e rinterri” è prescritto: *“Il riempimento tra le due pareti combinate sarà effettuato in parte con i materiali provenienti dalle demolizioni dei moli esistenti (opportunosamente frantumati), dai salpamenti delle opere a gettata (opportunosamente frantumati e a meno dei massi naturali), dagli scavi a terra e a mare (opportunosamente bonificati). Per il restante volume, il riempimento sarà effettuato mediante fornitura e posa in opera, entro o fuori acqua, secondo le sagome di progetto di pietrame di natura calcarea o vulcanica, di pezzatura da 5 a 50 kg, proveniente da cave idonee.”*

Non risulta che tale differenza tra il progetto definitivo e l’esecutivo, di importanza affatto trascurabile, sia stata posta in rilievo nel verbale di validazione a firma del RUP; né sembra sia stata rilevata dai verificatori della documentazione di progetto che hanno fornito gli elementi allo stesso RUP per la validazione.

Nel verbale di validazione datato 27.10.2008 si dà atto a pag. 4 punto b) che è stata verificata la conformità del progetto al documento preliminare alla progettazione e al progetto definitivo, e viene altresì citato il suddetto parere favorevole di compatibilità emesso dal Ministero dell’Ambiente.

Sta di fatto che la Direzione Generale Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, in sede di approvazione di un intervento di modifica del terzo stralcio del progetto complessivo della darsena, e specificatamente il *“Progetto di Escavo dei fondali dell’area portuale di Napoli con deposito dei materiali dragati in cassa di colmata della Darsena di Levante”*, con nota n. 2224/A del 18/02/2015 chiedeva alla Direzione Via un parere in merito all’assoggettabilità alla procedura di VIA di ciò che, suo giudizio, poteva costituire una modifica progettuale del progetto definitivo a suo tempo approvato con VIA n. 5 del 9/01/2008, ovvero l’evenienza che *“riempimento della doppia parte combinata metallica, costituente la struttura di contenimento della cassa di colmata”* fosse stato previsto con *“materiale proveniente da demolizione, scavo e salpamento del cantiere”* in luogo del *“materiale inerte di cava”*.

La Direzione VIA comunicava che, poiché l’intervento costituiva modifica di un’opera già sottoposta a procedura di VIA conclusa con il citato Decreto n. 5 del 9/01/2008, non poteva escludersi che le modifiche progettuali non determinassero effetti negativi e significativi sull’ambiente, e concludeva quindi che le suddette modifiche progettuali dovevano essere sottoposte alla procedura di



Autorità Nazionale Anticorruzione

Verifica di Assoggettabilità a VIA ai sensi dell'art. 20, comma I, lettera b) del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.

La S.A. redigeva pertanto la relazione di *Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. 20, comma 1, lettera b) del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii* datata giugno 2015, a firma degli ingg. [omissis] rispettivamente RUP e D.L. dei lavori.

In tale relazione si legge: *La modifica che si propone di apportare al progetto dei "Lavori di adeguamento della Darsena*

di Levante a Terminal Contenitori, mediante colmata e conseguenti opere di collegamento" riguarda parte del materiale di riempimento della doppia parete combinata che delimita verso mare la cassa di colmata della Darsena di Levante e che rappresenta il 15% circa dell'intera colmata.

Il progetto prevedeva l'esecuzione dei riempimenti del doppio palancolato metallico con materiale proveniente da cava mentre i materiali, che nell'ambito dello stesso progetto provenivano dalla demolizione di strutture esistenti e dagli scavi e costituiti da calcestruzzo non armato e da terreno di riporto, venivano portati a discarica.

La modifica proposta, oggetto della presente relazione prevede la sostituzione del materiale di cava utilizzato per il riempimento del doppio palancolato anche con materiale proveniente dall'attività di demolizione e salpamento svolte nel cantiere, purché conforme dal punto di vista della qualità chimico fisica."

Dalla lettura della relazione sembrerebbe pertanto che l'utilizzo del materiale proveniente dalle demolizioni costituisse una proposta di modifica progettuale sopravvenuta in corso d'opera, quando invece tale previsione era certamente già contenuta nel progetto esecutivo mandato in appalto nel 2011, pur non risultando sottoposta a VIA, restando da valutare più approfonditamente, alla luce degli ulteriori elementi informativo/documentali di progetto da chiedere alla S.A., il grado di definizione di tale previsione progettuale e le motivazioni reali alla base della variante effettuata.

La Commissione Tecnica per la verifica dell'Impatto Ambientale ha poi espresso il proprio parere favorevole all'esclusione della variante dalla VIA nel maggio del 2016, ma ormai la variante era stata approvata dalla S.A., e per lo più già realizzata, con oltre 17 milioni di euro di incremento dei costi, di cui 13 milioni per trasporto a discarica dei materiali di risulta da demolizioni.

Si chiedono controdeduzioni circa le rilevate differenze tra progetto definitivo ed esecutivo in merito al materiale di riempimento del doppio palancolato, nonché di fornire i rapporti di ispezione intermedi e le schede di ispezione del progetto per gli specifici aspetti progettuali come redatte dalla società che ha effettuato la verifica del progetto esecutivo.

Si chiede inoltre di inviare il bilancio delle terre redigendo una tabella di sintesi dalla quale si evinca un confronto tra le quantità dei materiali di riempimento e quelli da inviare a discarica come previste nel progetto esecutivo e come in perizia di variante, specificando altresì la destinazione effettiva



Autorità Nazionale Anticorruzione

dei suddetti materiali di risulta, ovvero la discarica presso la quale sono stati conferiti, con l'indicazione esatta dei quantitativi trasportati, i codici CER ad essi attribuiti ed i costi di conferimento.

Controdeduzioni 5 C dei Progettisti.

“In merito alla gestione dei materiali per il riempimento del doppio palancolate è utile inquadrare il periodo in cui le due diverse fasi progettuali, Definitivo ed Esecutivo, si inseriscono e le novità legislative che in quel periodo sono emerse. Qui a seguire un riepilogo temporale delle attività interessate:

- ✓ *21 dicembre 2005: approvazione del Progetto Definitivo con Decreto Interministeriale, Ministero Ambiente e Tutela del Territorio (MATTM), Ministero Attività Produttive e Ministero della Salute;*
- ✓ *3 aprile 2006, Decreto Legislativo n. 152 Norme in materia ambientale (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006), Parte IV: il Decreto Legislativo ha recepito, per quanto riguarda gestione dei materiali e terre e rocce da scavo, gli indirizzi imposti dalla Comunità Europea che indicavano di massimizzare ove possibile riutilizzo dei materiali conformi (vedasi art 179);*
- ✓ *09 Gennaio 2008: Decreto di Approvazione VIA (iter iniziato nel 21 giugno 2006 con la richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale da Parte dell'Autorità Portuale, prot. DSA-2007-17529, desumibile anche dal Decreto di Approvazione VIA);*
- ✓ *22 Luglio 2008, Esiti della Conferenza di Servizi decisoria tenutasi presso il Ministero dell'Ambiente: in tale conferenza si ritiene, in linea con la recente normativa, di riutilizzare in sito i materiali risultati conformi, dopo opportune caratterizzazioni di verifica della qualità;*
- ✓ *6 agosto 2008 Nota del DGRV 18561/Qdv/DI/VII/VII in cui vengono date maggiori delucidazioni in merito al riutilizzo dei materiali emerso nella conferenza dei servizi di Luglio 2008 (firma [omissis]);*
- ✓ *27 Ottobre 2008, Validazione Progetto Esecutivo, che recepisce le indicazioni della Conferenza dei Servizi del Luglio 2008 e successiva Nota DGRV ed in accordo con la sopravvenuta normativa in materia;*
- ✓ *30 Maggio 2014, nota dell'ex DG tutela del Territorio e risorse Idriche, in cui si chiede a MATTM di esprimersi in merito alla necessità o meno di verifica assoggettabilità delle modifiche intercorse nel Progetto Esecutivo in merito al diaframma plastico;*
- ✓ *29 Luglio 2014, nota MATTM-DGVA (firma [omissis]) in cui la commissione esprime che le modifiche progettuali sono mera riarticolazione delle attività già approvate con Dee Via del 2008 e che le modifiche non inducono impatto;*
- ✓ *19 Novembre 2014, richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'impianto mobile di frantumazione degli inerti (da parte ditta [omissis] a Regione Campania).*
- ✓ *18 febbraio 2015, DG tutela del Territorio e risorse Idriche, in cui si chiede a MATTM di esprimersi in merito alla necessità o meno di verifica assoggettabilità delle modifiche intercorse nel Progetto Esecutivo riguardanti i materiali di riempimento;*
- ✓ *12 Marzo 2015 (firma [omissis]) il MATT-DGVA ritiene che le modifiche indicate nella nota del 18 febbraio 2015 debbano essere sottoposte a verifica di assoggettabilità;*
- ✓ *25 Maggio 2016 ([omissis]) è stato emanato Decreto Direttoriale DVA in cui si determina l'esclusione delle modifiche di progetto dalla procedura VIA.*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Oltre alle variazioni legislative che sono emerse nel periodo, un altro fattore ha concorso a rendere complesso l'iter approvativo.

A partire dall'approvazione del Progetto Definitivo e dalla nota dell'agosto 2008, la Direzione Generale del settore Bonifiche e Rifiuti del MATTM ha visto l'avvicinarsi di numerosi direttori Generali, alcuni con incarico in itinere. Il progetto, già di per se complesso, che fino a quel momento era stato condotto con la unica presenza del Direttore Generale [omissis], non trovava nel Ministero un interlocutore unico, ma ogni volta un dirigente diverso. Questo aspetto non ha di sicuro agevolato la tempistica e modalità delle risposte.

La variazione fra Progetto Definitivo ed Esecutivo, così come peraltro si evince dal Verbale di Validazione, ha recepito quanto indicato nella nota del 2008 dal MATTM. Le modifiche quindi erano dei normali e dovuti adeguamenti del Progetto a norme legislative e pareri pervenuti.

Il progetto esecutivo (la cui versione 0 risale al 2007) inizialmente prevedeva il riempimento delle pareti combinate con materiale inerte da cava. Durante l'iter di verifica la progettazione ha subito quindi delle modifiche in ragione dei nuovi indirizzi legislativi e raccomandazioni del MATTM Direzione qualità della Vita, da cui emergeva la necessità di procedere, lì dove possibile nei progetti di bonifica, ad un maggiore recupero di sottoprodotti di lavorazione. Ovviamente, come indicato a progetto, prima del recupero i materiali dovevano essere verificati per la conformità ed ammissibilità ad inerti (previa autorizzazione).

In ragione di tale diverso indirizzo legislativo e del Ministero, i progettisti d'accordo con la società [omissis] che ha eseguito la verifica ai fini della validazione (vedasi ad esempio rapporto di verifica 05.11.2008 di [omissis]) e RUP hanno proceduto alla modifica del progetto ritenendo che il riutilizzo delle demolizioni e dei salpamenti di materiale inerte, non inizialmente previsto nel progetto sottoposto a VIA, fosse conseguibile in corso d'opera mediante semplice comunicazione informativa al MATTM per il recepimento di norme legislative sopraggiunte. Per tali motivi non si ritenne allora necessario dover ricorrere a verifica di assoggettabilità VIA.

Tale pensiero è stato sostenuto anche dalla commissione VIA nel parere di esclusione di assoggettabilità in cui si scrive chiaramente che le modifiche progettuali rispetto a quanto già approvato a VIA siano motivate dall'evoluzione normativa intervenuta.

Nella motivazione della Commissione si indica chiaramente fra le valutazioni che "la motivazione prodotta dall'Autorità Portuale richiama l'evoluzione della normativa in materia che ha incentivato la tendenza al reimpiego dei materiali idonei in luogo del loro smaltimento come rifiuti, nell'ottica di minimizzare l'impatto ambientale dovuto al trasporto in discarica dei materiali provenienti dalle demolizioni e, conseguentemente, all'approvvigionamento dei materiali da cava e richiamano altresì le indicazioni del MATTM nell'ambito della approvazione del progetto di "rimozione in regime di MISE degli hot spot di terreno sottostanti le vasche di stoccaggio provvisorio" di cui al verbale della Conferenza dei servizi decisoria del 22/07/2008, che ha suggerito di trasportare a discarica solo i rimanenti materiali con livello di contaminazione inaccettabile per gli usi del progetto e di riutilizzare i rimanenti materiali per il riempimento della darsena".

[...]

Per tutte le ragioni di opportunità già riferite e cioè la necessità di non perdere i fondi POR del dragaggio dei fondali ed inficiare il Grande Progetto, il contenzioso con l'appaltatore per il protrarsi dell'appalto, nonché l'impellente necessità operativa del porto di eseguire gli escavi dei fondali, si è predisposta, su richiesta della Stazione Appaltante, una variante suppletiva che, nelle more dell'acquisizione del predetto parere, prevedesse l'integrale smaltimento delle demolizioni



Autorità Nazionale Anticorruzione

e dei terreni e rocce da scavo, nella speranza di riuscire ad ottenere quanto prima l'autorizzazione al riutilizzo delle demolizioni.

Per tale motivo la contabilizzazione del riempimento delle pareti combinate con inerte di cava, previsto a corpo nel progetto esecutivo, è stata cambiata nella variante, prevedendola a misura per essere pronti, nel caso in cui fosse pervenuto rapidamente il nulla osta della Commissione VIA, a conseguire una economia con il riutilizzo degli inerti delle demolizioni frantumate.

A conclusione delle precisazioni richieste occorre sottolineare che ad oggi oltre 1.000.000 di mc di sedimenti inquinati, provenienti dagli escavi dei fondali del porto di Napoli, sono stati già refluiti all'interno della cassa di colmata della Darsena di Levante e si prevede che entro l'estate si concluda l'appalto di escavo per il conferimento di tutti 1.300.000mc.”

Considerazioni 5 C

L'iter approvativo del progetto, così come sintetizzato dai progettisti, manifesta perché, in sede di redazione del progetto esecutivo, sia stato previsto il riutilizzo in sito del materiale proveniente dalle demolizioni in luogo del misto di cava prescritto nel progetto definitivo.

Infatti tra l'emissione della VIA e la redazione del progetto esecutivo era intervenuta la nuova normativa ambientale, il d. lgs 152/06, che, come è noto, predilige il recupero di materia per quanto possibile rispetto allo smaltimento.

Ragionevole pertanto appare la scelta operata dai progettisti di riutilizzare il materiale delle demolizioni, fermo restando ovviamente il rispetto dei limiti dei parametri degli eventuali inquinanti contenuti negli stessi come previsto dalle medesime norme.

Particolarmente cautelativa appare, dunque, la richiesta del Ministero di sottoporre a verifica di assoggettabilità il progetto esecutivo, considerato che nessuna sostanziale differenza funzionale, per le finalità del progetto, sussiste tra un inerte di cava e un materiale da demolizione (naturalmente adeguatamente controllato e trattato nel rispetto della norma), anche se la stessa va tuttavia adeguatamente inquadrata, considerando l'area nell'ambito della quale si operava e le cautele richieste in merito al rischio di dispersione degli inquinanti, come dimostrano gli stringenti limiti di permeabilità che lo stesso Ministero aveva in precedenza imposto per la conterminazione della cassa di colmata (permeabilità K non superiore a 10^{-9}).

Certamente l'avvicinarsi dei Direttori Generali e Dirigenti del Ministero dell'Ambiente, con la conseguente mancanza di un unico interlocutore nei confronti della S.A. per un progetto di tale complessità, può aver contribuito ai ritardi verificatisi risultando fonte di incertezze che si sono riverberate sulla tempistica e sulla gestione dell'appalto per tale specifico aspetto, cionondimeno si ritiene che se i lavori non fossero stati già in così grave ritardo nel momento in cui è stata sollevata la problematica, l'attesa del pronunciamento del Ministero sarebbe stata comunque sostenibile.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si osserva infatti che la richiesta di assoggettabilità da parte del Ministero è pervenuta nel marzo del 2015, a tale data l'originario termine previsto da contratto, ovvero 480 giorni a partire dal 18.07.2012, era stato già ampiamente superato, la sospensione parziale dei lavori nell'attesa del pronunciamento pertanto era certamente difficilmente sostenibile anche in ragione dei notevoli ritardi accumulati nell'esecuzione delle opere.

L'urgenza di terminare i lavori, considerato che l'effetto di ulteriori ritardi avrebbe condizionato significativamente gli appalti successivi, ha indotto l'Amministrazione ad approvare una variante in base alla quale i materiali di demolizione sono stati smaltiti in discarica nelle more della risposta del Ministero, con conseguenti costi aggiuntivi rispetto alle previsioni del progetto esecutivo come rilevabili dalla tabella precedente (5,6 milioni di euro circa).

Anche tale specifico caso di variante dunque non rientra in alcuna delle casistiche previste dall'art. 132 del codice dei contratti, poiché non può invocarsi alcun evento imprevisto, né modifiche normative (già intervenute all'atto della redazione dell'esecutivo), né errori progettuali come il successivo parere positivo del Ministero ha in ultima analisi dimostrato.

E' appena il caso di evidenziare che, a fronte di più oculute valutazioni del D.L. e del RUP in relazione alla modifica introdotta in sede di progettazione esecutiva, con riguardo alla diversa provenienza del materiale di riempimento delle pareti combinate, poteva molto prima pervenirsi all'assunzione di specifico parere del Ministero evitando l'insorgenza della richiamata criticità e con essa l'effettuazione della variante de qua.

Contestazione 6 C

Si osserva infine che l'*assestamento* operato nella perizia finale ha in definitiva visto una riduzione dell'importo dei lavori pari a € 5.194.916,29, economia in buona parte *derivante dall'impiego dei terreni provenienti dalla trivellazione dei King Pile non più conferiti a discarica ma, come disposto dal Direttore dei Lavori, riversati nella darsena ormai conterminata sia lato mare che lato terra.*

Una somma considerevole che conferma quanto l'evenienza del trasporto a discarica dei materiali di risulta dalle lavorazioni (demolizioni e trivellazioni) abbia inciso sull'importo complessivo dell'appalto. Posto che già in sede di perizia 1, se pur per problematiche di altra natura, era stato ritenuto opportuno prevedere *una piazzola provvisoria* per lo stoccaggio momentaneo dei materiali, si chiedono spiegazioni sul perché, almeno per i materiali provenienti dalle demolizioni, non sia stato previsto analogo stoccaggio provvisorio in adeguata area di cantiere nelle more della risposta del Ministero dell'ambiente, nella considerazione che, almeno in parte, anche tali materiali avrebbero potuto essere riversati nella darsena con notevole risparmio per l'Amministrazione.

Controdeduzioni 6 C del Direttore dei lavori ing. [omissis], dell'Ufficio Direzione Lavori



Autorità Nazionale Anticorruzione

“Rispetto a quanto rilevato nella nota ANAC in oggetto, durante le fasi iniziali di demolizione del molo di levante erano state invero approntate, in prossimità della testata, sei piazzole denominate C1-C6, in cui erano stati temporaneamente stoccati i blocchi di calcestruzzo ed il materiale lapideo proveniente da tali attività lavorative, in attesa che divenisse operativo l'impianto mobile di frantumazione predisposto dall'appaltatore in base a quanto previsto nel progetto esecutivo.

Si riferisce al riguardo che il protrarsi di tale stoccaggio, per le motivazioni già riferite, era stato anche oggetto di un accertamento da parte dei rappresentanti dell'ASL, dell'INAIL e della Capitaneria di Porto in data 03.12.2014, su disposizione del magistrato inquirente nell'ambito di un procedimento di verifica della corretta gestione dei rifiuti in cantiere di cui, ad oggi, non si è ancora avuta notizia dell'archiviazione.

L'assenza di una esplicita previsione nel decreto VIA dell'impianto di frantumazione e del riutilizzo di tali materiali inerti nel riempimento tra le pareti combinate aveva trasformato, purtroppo, tali sottoprodotti di lavorazione in rifiuti da smaltire, in base all'allora vigente D.Lgs 152/06.

Quando la permanenza di tali rifiuti ha raggiunto il limite imposto dalla normativa, non ci si è potuti esimere dal loro conferimento, nel rispetto delle norme di legge, agli impianti / discariche indicate dai certificati di caratterizzazione.”

Considerazioni 6 C

La problematica consegue a quanto già in precedenza narrato.

Il deposito temporaneo dei rifiuti in cantiere ai sensi dell'art. 183 comma 1 lett. bb) del D.Lgs 152/06 obbedisce a precisi limiti temporali e/o volumetrici superati i quali può incorrersi in sanzioni penali come previste dal successivo art. 256.

Alla luce di quanto chiarito dalla D.L. sono da ritenersi pertanto superati i motivi di perplessità espressi in origine.

D. Parti d'opera non collaudate

Contestazione 1 D

In data 23 febbraio 2018, la Commissione di collaudo ha rilasciato il certificato di collaudo ai sensi dell'art. 229 del D.P.R. 207/2010.

Il certificato di collaudo riporta tutte le prove effettuate in corso d'opera (prove di funzionalità idraulica, prove di tenuta, prove strutturali ecc...) e dà atto della corretta funzionalità delle opere eseguite. Per quanto attiene al tratto denominato “Sporgente est” la Commissione rileva quanto segue: *“Nell'Attestazione redatta dalla scrivente Commissione in data 7.08.2017, emerge che la "CASSA DI COLMATA" realizzata nella darsena di levante risulta idonea al refluento dei sedimenti derivanti dai lavori di "Escavo dei Fondali dell'Area Portuale di Napoli con Deposito dei Materiali Dragati in Cassa di Colmata della Darsena di Levante" mentre, il cosiddetto "SPORGENTE EST" non rispetta i limiti di permeabilità imposti dalla*



Autorità Nazionale Anticorruzione

citata normativa di riferimento.” La Commissione tuttavia nel rilevare che l’impresa non aveva responsabilità circa il non rispetto dei limiti suddetti non effettuava alcuna decurtazione economica.

Al di là del riconoscimento economico dei lavori all’impresa, giudicata incolpevole dell’evenienza, si chiede alla Commissione di collaudo di esplicitare in uno schema planimetrico l’esatta ubicazione ed estensione della problematica e di chiarire se tale difetto dell’opera ne infici la funzionalità, ed eventualmente in quale misura, e come si intenda rimediare.

Controdeduzione 1 D delle Commissione di Collaudo

“...la vasca denominata “SPORGENTE EST” è caratterizzata da un fattore “k” globale di permeabilità dell’ordine di 10^{-7} m/s.

Per tale motivo in sede di consegna dei lavori di escavo, l’Amministrazione ha ritenuto opportuno stralciare le attività di riempimento di detto sporgente.

Ciò ha comportato una diminuzione dei volumi disponibile pari a circa il 6,5% del totale, come meglio dettagliato nello schema pianimetrico allegato.

Tale circostanza non ha comunque limitato la possibilità di dragare e refluire i volumi di sedimento previsti nel progetto di escavo del porto di Napoli, in quanto le diverse modalità operative e tecnologiche e le caratteristiche del materiale dragato, hanno permesso di ottenere un miglior grado di costipamento dello stesso.

In merito alla possibilità di utilizzo dello sporgente est, si evidenzia che il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha emanato il Decreto Ministeriale 15 luglio 2016, n. 172 con cui è stato approvato il “Regolamento recante la disciplina delle modalità e delle norme tecniche per le operazioni di dragaggio nei siti di interesse nazionale, ai sensi dell’articolo 5-bis, comma 6, della legge 28 gennaio 1994, n. 84”.

Tale regolamento ha introdotto importanti modifiche alla vigente normativa in materia, stabilendo nuovi criteri di ammissibilità dei sedimenti marini nelle casse di colmata.

Poiché i sedimenti del porto di Napoli sulla scorta delle indagini finora eseguite evidenziano caratteristiche tali da risultare ammissibili al refluento in casse di colmata con grado di conterminazione analogo a quello dello sporgente est, si ritiene che, a valle di una nuova campagna di caratterizzazione ambientale e di uno specifico progetto, redatto ai sensi delle nuove prescrizioni normative, sarà possibile conseguire il riempimento di detto sporgente”.

Considerazioni 1 D

Le spiegazioni ed i chiarimenti resi non risultano idonei a superare i motivi di rilievo evidenziati.

Al riguardo seppure risulta che è fatto non imputabile all’impresa la non ottemperanza della cassa ai parametri di progetto sta di fatto che la stessa non poteva essere collaudata. Tale evenienza non è chiaramente espressa nel certificato di collaudo, e in ogni caso ad oggi, a prescindere dalla normativa eventualmente aggiornata, lo sporgente di levante non può essere utilizzato e necessita di un progetto di adeguamento. Di fatto dunque è stata in toto pagata un’opera ritenuta non conforme a quanto previsto contrattualmente, e non sono stati indicati gli interventi necessari per renderla funzionale ed utilizzabile.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ai sensi dell'art. 225 del regolamento “Sulla base di quanto rilevato, l'organo di collaudo, anche sulla scorta dei pareri del responsabile del procedimento, determina:

- a) se il lavoro sia o no collaudabile;
- b) a quali condizioni e restrizioni si possa collaudare;
- c) i provvedimenti da prendere qualora non sia collaudabile;
- d) le modificazioni da introdursi nel conto finale;
- e) il credito liquido dell'esecutore.”

Le suddette valutazioni non si rilevano nel certificato di collaudo che in tal senso appare carente.

Considerazioni conclusive in merito agli aspetti C (varianti in corso d'opera) e D (collaudo)

Le varianti effettuate in corso di esecuzione e nella presente relazione esaminate, tranne per ciò che attiene la modifica dei profilati previsti in progetto e per l'approfondimento delle palancole, non ricadono nelle casistiche previste dall'art. 132 del D.lgs 163/06 e pertanto non sono da ritenersi ammissibili ai sensi del Codice dei Contratti.

Le modifiche al progetto, specificatamente l'esecuzione dei pali FDP e la modifica della tecnologia adottata per la realizzazione della barriera impermeabile da CSM a CSP, non presentano quelle caratteristiche di “necessità”, conseguenti o ad intervenute normative o ad eventi imprevisi e imprevedibili ovvero anche a carenze/errori progettuali, che il codice indica quali presupposti legittimanti delle varianti medesime.

Nel caso specifico le indagini integrative effettuate dall'impresa, come anche rilevabile dalle relazioni nel tempo redatte dai progettisti, non hanno evidenziato significativi rinvenimenti, evenienza questa che, ove generalizzata, avrebbe peraltro configurato una carenza delle indagini effettuate in sede di esecutivo, purtuttavia, adducendo a motivazione i risultati forniti dalle stesse si è ritenuto di eseguire modifiche che potrebbero forse definirsi migliorative nell'accezione comune del termine, a fronte di notevoli incrementi di costo dell'opera.

E' appena il caso di rilevare al riguardo che la possibilità di effettuare varianti migliorative è prevista dal Codice che al comma 2b) dell'art. 132 specifica però che tali fattispecie sono ammesse “*b) per 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, ma senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale.*”

Per quanto riguarda l'ultima variante, relativa ai maggiori costi conseguenti al trasporto a discarica dei materiali provenienti dalle demolizioni, anch'essa, per i motivi sopradetti, non è inquadrabile nei casi previsti dall'art. 132 del codice.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Non può al riguardo non considerarsi, come la stessa sia, di fatto, da ascrivere ad approssimazioni procedurali e, per così dire, a “carenza di comunicazione” tra gli enti preposti al controllo e quelli deputati alla realizzazione dell’opera; un “corto circuito” che ha visto da un lato la S.A. adottare una modifica del progetto definitivo, in sede di redazione dell’esecutivo, che costituiva, di fatto, un effettiva miglioria dal punto di vista economico ed ambientale, effettuata peraltro in ottemperanza all’intervenuta normativa ma in assenza di opportuna informativa al Ministero dell’Ambiente, e dall’altro un comprensibile atteggiamento di cautela del Ministero che ha ritenuto di effettuare approfondimenti una volta venuto a conoscenza della modifica apportata.

In relazione al collaudo delle opere si rileva che al termine dei lavori una parte della stessa opera, se pur di dimensioni ridotte rispetto alla restante, non è stata terminata secondo i parametri richiesti dal progetto, risultando carente il relativo certificato di collaudo e non assunte da parte dell’Amministrazione adeguate iniziative solutorie in relazione a tali accertate circostanze.

Conclusioni

I lavori dell’adeguamento della nuova darsena presentavano delle oggettive difficoltà di natura tecnica, sia a livello progettuale che, considerata la natura delle opere e la loro localizzazione, in relazione alla successiva fase realizzativa.

La conclusione delle opere ha consentito il refluimento dei sedimenti portuali dragati nell’ambito dell’appalto di escavo dei fondali dell’area portuale di Napoli, con sicuri vantaggi ambientali ed economici.

Tuttavia, l’esecuzione dei lavori è risultata gravata da significative criticità che ne hanno incrementato i costi finali e dilatato i tempi di realizzazione.

Nello specifico, con riguardo ai dettami del codice dei contratti d.lgs n. 163/06 vigente al momento dell’appalto, si rileva il mancato rispetto dei principi generali di economicità, efficacia, tempestività e correttezza di cui all’art. 2 dello stesso in relazione ai margini di approssimazione ed alle carenze diffuse che hanno caratterizzato l’intero svolgimento dell’appalto, dall’avvio dei lavori al collaudo.

Tutto ciò rilevato e considerato

DELIBERA

di rilevare

- la mancata adeguata osservanza di quanto previsto all’art. 10 del d.lgs 163/2006 e dell’art. 9 del DPR 207/10 in relazione al non adeguato espletamento della funzione e dei compiti del Responsabile del Procedimento;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- la mancata adeguata osservanza di quanto previsto all'art. 119 del d.lgs 163/2006 e dell'art. 148 del D.P.R. 207/2010 in relazione al non adeguato espletamento della funzione e dei compiti del D.L.;
- il mancato rispetto da parte del RUP ai dettami dell'art. 240 commi 2, 4, e 5 del d.lgs 163/06 in relazione alla procedura di accordo bonario, specificatamente in merito alle seguenti evenienze:
 - ✓ la procedura di accordo bonario è stata avviata non tempestivamente al ricorrere delle condizioni previste dalla norma ed in assenza di un'analitica valutazione del RUP circa l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve;
 - ✓ la procedura di accordo bonario inoltre ha registrato ritardi nella nomina della Commissione e a ciò si è aggiunta l'anomala richiesta di valutazione di riserve iscritte dall'impresa in tempi successivi all'avvio della procedura medesima;
- che la proposta formulata dalla Commissione di Accordo Bonario in data 19.05.2016, non accolta dall'Amministrazione perché valutata, di fatto, non equilibrata, né conseguente ad un adeguato esame/valutazione dei fatti, pertanto, svantaggiosa per l'Amministrazione medesima, è stata assunta come base per la successiva rinegoziazione che ha portato all'approvazione di un accordo bonario con atto in data 03.08.2016 dell'ammontare complessivo di euro 5.537.476,54 euro ed alla concessione di una proroga all'impresa di oltre 400 giorni con atto in data 12.09.2016, con conseguente non applicazione delle penali contrattualmente previste per ritardata ultimazione dei lavori;
- la mancata osservanza del disposto di cui all'art. 132 del d.lgs 163/06 con riferimento alle varianti n. 1 in data 01.08.2013 e n. 3 in data 03.06.2015 effettuate ed approvate in corso d'opera, risultando le stesse in larga misura non riconducibili alle casistiche motivazionali previste al comma 1 del richiamato articolo di legge e, pertanto, non ammissibili nei sensi di cui in motivazione;
- una approssimativa redazione dell'atto di collaudo tecnico amministrativo nella parte in cui riferisce, di fatto, sulla non collaudabilità dell'opera denominata "Sporgente est", non terminata secondo i parametri di progetto e la mancata tempestiva assunzione da parte dell'Amministrazione di idonee iniziative solutorie al riguardo.

Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente Delibera al Presidente dell'Autorità del sistema Portuale del mar Tirreno Centrale ed ai partecipanti l'istruttoria, all'Ente vigilante il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, nonché alla Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica per i possibili aspetti di competenza.

Il Presidente
Raffaele Cantone



Autorità Nazionale Anticorruzione

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 25 luglio 2019

Il Segretario, Maria Esposito