



DELIBERA N. 593

del 18 ottobre 2023

Oggetto

Fascicolo UVLA 5315/2020

ANAS Sezione Territoriale Sicilia: appalti di cui al "*Piano di potenziamento e riqualificazione dell'Autostrada A19 Palermo-Catania – Interventi sulle opere d'arte*" ed interventi relativi alla sicurezza di ponti e viadotti.

Visto il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

Visto il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti gli atti acquisiti ed i verbali redatti in sede di ispezione;

Vista la nota della società ANAS S.p.A. acquisita a prot. n. 24801 del 28/03/2023

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Premessa

Con provvedimento del Presidente dell'Autorità, del 14/10/2022 prot. n. 0082713, è stata disposta l'effettuazione di apposita visita ispettiva, ai sensi dell'art. 213, comma 5 del d.lgs. 50/2016, concernente gli appalti di cui al "*Piano di potenziamento e riqualificazione dell'Autostrada A19 Palermo-Catania – Interventi sulle opere d'arte*", nonché ogni altro intervento relativo alla sicurezza di ponti e viadotti lungo la suddetta autostrada, al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali per la verifica e il controllo dell'attività contrattuale della stazione appaltante, con particolare riferimento alle procedure di affidamento, allo stato di avanzamento dei lavori sino ad oggi avviati, alle possibili cause di ritardo degli stessi, all'ammissibilità di eventuali varianti approvate e/o in corso di approvazione, nonché all'analisi degli eventuali contenziosi insorti e ad ogni altro elemento ritenuto utile ai fini della presente indagine ispettiva.

Gli accertamenti ispettivi sono stati condotti dal nucleo incaricato nei giorni 7-8-9 e 10 novembre 2022, presso la sede ANAS Sezione Territoriale Sicilia sita in Palermo e presso i cantieri ubicati lungo l'arteria stradale PA-CT.

Con nota prot. n. 16011 del 27/02/2023 veniva trasmessa, ai responsabili ANAS della Direzione territoriale Sicilia e della Direzione Centrale, l'avvio del procedimento con contestuale relazione di

risultanze istruttorie (CRI). Con nota assunta a prot. n. 24801 in data 28/03/2023 pervenivano le controdeduzioni di ANAS ai rilievi mossi dall'Autorità in relazione alle criticità riscontrate.

Considerato in fatto

il "Piano di potenziamento e riqualificazione dell'autostrada A19 Palermo-Catania - Interventi sulle opere d'arte" è ricompreso nel più generale piano pluriennale degli investimenti 2016-2020 per la Manutenzione ordinaria e straordinaria per la cura e la sicurezza delle strade, di cui al Contratto di Programma ANAS-MIT 2016-2020.

Si tratta, più precisamente, di un Piano sviluppato su nove accordi quadro - banditi nel periodo 2016-2017 - e dedicato all'ammodernamento dell'Autostrada A19, che si sostanzia in lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che comprendono altresì il risanamento strutturale delle opere d'arte, ponti e viadotti, presenti lungo la stessa.

Ogni accordo quadro, a sua volta, è stato eseguito per il tramite di contratti applicativi stipulati in periodi differenti nell'arco di quattro anni, dal 2018 al 2021. In sede di ispezione sono stati in particolare analizzati n. 27 contratti applicativi che comprendono gli appalti avviati nell'ultimo triennio fino ad oggi.

Accordi quadro

Gli accordi quadro dedicati all'ammodernamento dell'Autostrada A19, sono elencati nella seguente tabella:

	ACCORDO QUADRO	CIG	TITOLO INTERVENTO	IMPORTO LORDO ACCORDO	% DI UTILIZZO DICHIARATA	RIBASSO
1	PA 34-16	67294337C8	Esecuzione sulla A/19 dei lavori di risanamento strutturale delle opere d'arte, dallo svincolo "Irosa" (km. 79+300) allo svincolo "Ponte Cinque Archi" (km 97+800) compreso il viadotto Cannatello in direzione Catania"	50.000.000 €	18%	27,177 %
2	PA 59-16 - Lotto 1	6859260869	Esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per l'adeguamento delle barriere stradali dei	25.000.000 €	91,34%	29,624 %



			viadotti dell'Autostrada A19. Lotto 1 Autostrada A19 dal km. 2+744 al Km. 70+152			
3	PA 59-16 - Lotto 2	685927117F	Esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per l'adeguamento delle barriere stradali dei viadotti dell'Autostrada A19. Lotto 2 - Autostrada A19 dal km 73+283 al km 112+788	25.000.000 €	68,34%	33,515 %
4	PA 59-16 - Lotto 3	685927659E	Esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per l'adeguamento delle barriere stradali dei viadotti dell'Autostrada A19. Lotto 3 - Autostrada A19 dal km 112+925 al km 190+632	30.000.000 €	71,83%	33,515 %
5	PA 70-16	6861178732	Esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per il risanamento del Viadotto "Fichera" dell'Autostrada A/19 "Palermo-Catania"	35.000.000 €	90%	30,020 %
6	DG 06-19 - Lotto 21	77837433EC	Triennale per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria per il risanamento	40.000.000 €	27%	27,500 %

			strutturale delle opere d'arte su tutto il territorio nazionale: Lotto 21 - Sicilia - Autostrade			
7	DG 46-17 - Lotto 20	7319707D4A	Quadriennale, ai sensi dell'art. 59, comma 1, del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria sul corpo stradale, lotto 20 - Sicilia Autostrade	10.000.000 €	16,33%	27,765 %
8	PA 01-17	6910822EB6	Esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per la protezione delle pile in alveo dei viadotti dell'autostrada A19 "Palermo - Catania"	50.000.000 €	32%	29,654 %
9	PA 69-16	6861146CC8	Esecuzione di interventi di riparazione dei viadotti "Calderari", "San Giorgio", "Acascina", "Giardinello", "Alfio" e "Rossi" dell'Autostrada A19 "Palermo - Catania"	25.000.000 €	32%	26,758 %

Gli elaborati posti a base di gara per l'aggiudicazione dei sopraelencati accordi quadro constavano sostanzialmente di una corografia, di un elenco prezzi unitari, un elenco prezzi per i costi della sicurezza, il C.S.A. Lavori - Norme Generali, il C.S.A. Lavori- Norme Tecniche, una scheda analisi prezzi, schede analisi prezzi semilavorati, oltre lo schema di Contratto Accordo Quadro, e lo schema di Contratto Applicativo.



Solamente l'accordo quadro PA 59-16 annoverava tra gli elaborati di gara disegni tipo delle barriere da installare con indicazione delle relative fasi di lavorazione.

Tutti i suddetti accordi quadro sono stati aggiudicati adottando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo nella maggioranza dei casi il valore massimo pari a 70/100 alla componente qualitativa (offerta tecnica) e il valore pari a 30/100 all'offerta economica. Negli accordi quadro PA 01/17 e PA 34/16, invece, è stata prevista l'attribuzione di 35 punti su 100 per l'offerta economica e di 65 punti per l'offerta tecnica.

Gli elementi qualitativi considerati nei bandi afferivano:

- all'esperienza acquisita dalle imprese in lavori similari già espletati (max punti 15);
- all'organizzazione del cantiere con indicazione del personale dedicato allo stesso (max punti 10);
- al sistema di monitoraggio delle opere ante e post intervento (max punti 15);
- alla gestione del traffico veicolare durante la realizzazione delle opere (max punti 5);
- ai rilievi e le prove per la valutazione dello stato delle opere ex ante (max 15 punti);
- alla redazione del progetto as built mediante l'uso del sistema BIM (max 5 punti).

In nessuno dei bandi di gara è stata prevista la riparametrazione dei punteggi.

In riferimento all'iter procedurale seguito dall'Ente per la programmazione e il successivo avvio degli Accordi Quadro di manutenzione, ANAS in sede di ispezione ha rappresentato che, per quanto attiene agli accordi nella presente analizzati, gli stessi sono stati avviati dalla Direzione Generale in base ai piani di fabbisogno manutentivo predisposti dal personale tecnico che effettua ispezioni periodiche sulle opere d'arte maggiori al fine di verificarne lo stato di conservazione.

Sulla base dei controlli, quindi, è stato programmato un piano di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria con elaborazione di una prima stima economica e su tale piano sommario sono state bandite le gare per l'affidamento degli accordi quadro.

A seguito della stipula del contratto di programma con il MIT, nel quale vengono individuate le effettive disponibilità economiche, è stato definito l'elenco degli interventi concretamente finanziati e dunque solo a questo punto è stato possibile avviare la progettazione esecutiva delle opere da eseguire nell'ambito di ogni singolo contratto quadro.

Gli accordi quadro oggetto dell'ispezione sono stati avviati nelle more dell'acquisizione del finanziamento come sopra descritto.

Contratti attuativi

Ogni accordo quadro è stato eseguito per il tramite di contratti applicativi stipulati in periodi differenti nell'arco di quattro anni, dal 2018 al 2021; in sede di visita ispettiva sono stati analizzati gli appalti afferenti ai contratti attuativi attivati dal 2019 in poi e complessivamente pari a n. 27 appalti, la maggior parte dei quali ancora in corso di esecuzione nel periodo dell'ispezione.

La situazione per ogni singolo contratto analizzato è risultata in sintesi la seguente.

1. ACCORDO QUADRO PA 34-16 relativo all'esecuzione sulla A/19 dei "*lavori di risanamento strutturale delle opere d'arte, dallo svincolo "Irosa" (km. 79+300) allo svincolo "Ponte Cinque Archi" (km 97+800) compreso il viadotto Cannatello in direzione Catania*" (CIG 67294337C8; importo lordo: 50.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 18%). Contratto attuativo analizzato:

1.1 "*Lavori di adeguamento delle barriere di sicurezza del Viadotto Cinque Archi in entrambe le carreggiate dell'Autostrada A19 Palermo – Catania*" (CIG: 7989493232), di importo pari a

4.999.500,00€ per il quale risultano importanti ritardi di esecuzione con una sospensione dei lavori di oltre due anni.

A tal riguardo la S.A, in sede di ispezione, ha precisato che il ritardo nell'esecuzione del contratto è dovuto a vicissitudini dell'ATI, nonché all'esigenza di redigere una perizia di variante a causa dell'indisponibilità delle barriere denominate "tipo Anas". Infatti, l'appalto prevedeva l'utilizzo di barriere che dovevano essere fornite, tramite altro accordo quadro, dalla stessa committente Anas. Tuttavia, non essendo più disponibile tale accordo quadro a seguito del suo esaurimento, si è dovuto procedere ad una variante in modo che l'appaltatore provvedesse direttamente anche alla fornitura delle barriere da utilizzare per i lavori.

Con riferimento al ridotto utilizzo dell'accordo quadro, la S.A. ha riferito che a causa del fallimento di un componente dell'ATI, cui sono seguiti contenziosi, è stato chiesto al secondo in graduatoria di subentrare nell'appalto, ma tale richiesta non è andata a buon fine. Si è dunque proseguito il rapporto contrattuale col primo appaltatore solo per quanto riguarda i lavori già in essere, e ciò ha causato il mancato esaurimento dell'accordo quadro che è infatti rimasto utilizzato solo al 18%.

2. ACCORDO QUADRO PA 59-16 Lotto 1 "per l'esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per l'adeguamento delle barriere stradali dei viadotti dell'Autostrada A19. Lotto 1 - Autostrada A19 dal km. 2+744 al Km. 70+152" (CIG: 6859260869; importo lordo: 25.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 91,34%). Contratto attuativo analizzato:

2.1 "Lavori di manutenzione straordinaria per il ripristino dei giunti di dilatazione previo ripristino delle testate di soletta in tratti saltuari compresi tra i km 0+000 e 73+283 dell'A19 e tra i km 0+000 e 52+000 dell'A29 di competenza del CMB", di importo pari a 4.355.920,6 € (CIG: 7996426B7A). L'appalto è concluso ed è attualmente in fase di collaudo, pur con una riconosciuta proroga di oltre 200 giorni, dovuta alla necessità di coordinamento con appalti limitrofi per contemperare le esigenze di limitazione del traffico veicolare e la riduzione dei disagi all'utenza.

3. ACCORDO QUADRO PA 59-16 - Lotto 2 "per l'esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per l'adeguamento delle barriere stradali dei viadotti dell'Autostrada A19. Lotto 2 - Autostrada A19 dal km 73+283 al km 112+788" (CIG: 685927117F; importo lordo: 25.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 68,34%). Contratti attuativi analizzati:

3.1 "Lavori di manutenzione straordinaria per il ripristino dei giunti di dilatazione previo ripristino delle testate di soletta in tratti saltuari compresi tra i km 73+283 e 112+788 dell'A19 di competenza del CMC - ACA" (CIG: 7836241EA1; importo lordo: 4.160.000 €). L'appalto risulta terminato, ma anche in questo caso è stata concessa una proroga di oltre 200 giorni per esigenze di circolazione e coordinamento con i cantieri limitrofi.

3.2 "Lavori di adeguamento delle barriere di sicurezza dei Viadotti Irosa 1 e Irosa 2 in entrambe le carreggiate dell'Autostrada A/19 Palermo - Catania" (CIG: 789099818D; importo lordo: 5.538.800€). Consegna lavori: 11/04/2019. Durata contrattuale: 550 gg. I lavori sono stati sospesi dal 16/3/2020 al 4/5/2020 per complessivi 56 giorni, causa COVID-19. I lavori sono stati al tempo consegnati solo parzialmente; in particolare, sono state consegnate le sole attività inerenti il viadotto "Irosa 1", stante l'impossibilità di chiudere al traffico entrambe le carreggiate del viadotto "Irosa 2". L'appalto risulta terminato e in fase di collaudo.

3.3 "Lavori di adeguamento delle barriere di sicurezza del Viadotto San Giuseppe km 81+846 entrambe le carreggiate dell'Autostrada A/19 Palermo - Catania" (CIG: 8461002FB7; importo lordo: 1.773.000



€). L'appalto risulta terminato e in fase di collaudo, anche per tale appalto è stata redatta una perizia di variante per le problematiche di fornitura delle "barriere Anas".

3.4 "Lavori di adeguamento delle barriere di sicurezza del Viadotto Ciamparella, Palumba I e Palumba II entrambe le carreggiate dell'Autostrada A19 Palermo – Catania" (CIG: 8652076EF8; importo lordo: 3.542.670 €). L'appalto è in fase di esecuzione e presenta ritardi (ultimazione prevista in data 28/01/2013 - attuale stato di avanzamento al 50%). I ritardi, secondo quanto dichiarato da ANAS, sono dovuti principalmente a difficoltà di approvvigionamento dei materiali, circostanza peraltro rilevabile in tutti i lavori in corso di esecuzione nel 2022.

3.5 "Lavori di manutenzione straordinaria per l'adeguamento delle barriere di sicurezza metalliche dei viadotti Garbinogara, Cannatino, Portelle, Comunello, Capraria, Guggino, Gulfone in entrambe le carreggiate" (CIG: 8770987F6E; importo lordo: 5.256.330,42 €). Anche questo appalto è al momento in fase di esecuzione e presenta un notevole ritardo, constatato che l'ultimazione dei lavori era prevista in data 01/10/2022, mentre l'attuale stato di avanzamento è al 23%. L'impresa ha presentato istanza di proroga attualmente in valutazione da parte di ANAS.

4. ACCORDO QUADRO PA 59-16 - Lotto 3 "per l'esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per l'adeguamento delle barriere stradali dei viadotti dell'Autostrada A19. Lotto 3 - Autostrada A19 dal km 112+925 al km 190+632" (CIG: 685927659E; importo lordo: 30.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 68,34%). Sono stati analizzati i seguenti 6 contratti attuativi:

4.1 "Lavori di adeguamento delle barriere di sicurezza del Viadotto Simeto al km 176+900 dir. Palermo lungo l'Autostrada A19 Palermo – Catania" (CIG: 7623719BEE; importo lordo: 4.000.000,00 €). L'appalto è concluso, ma si sono registrati importanti rallentamenti a causa dello stato di crisi societaria di alcuni componenti dell'ATI appaltatrice. ANAS ha dichiarato di aver applicato una penale, poi parzialmente disapplicata a seguito di istanza dell'appaltatore, dopo aver valutato positivamente anche l'impegno della capogruppo che, subentrando in toto nell'esecuzione dei lavori, si è altresì fatta carico delle pendenze contabili delle mandanti.

4.2 "Lavori di riqualifica di alcuni tratti dell'Autostrada A/19 Palermo – Catania tra il km 120+000 ed il km 198+800 mediante l'installazione di barriere di sicurezza e della rete di protezione. viadotto Giardinello e viadotto Simeto in dir. Catania" (CIG: 773944580D; importo lordo: 3.129.923,92 €). I lavori sono stati al tempo consegnati in forma parziale; in particolare, sono state avviate le sole attività inerenti il viadotto Giardinello, e non sono state consegnate le attività inerenti il viadotto Simeto, in quanto la carreggiata in direzione Catania del medesimo viadotto risultava impegnata dal doppio senso di marcia istituito per consentire l'esecuzione dei lavori nella carreggiata opposta. L'appalto oggi è concluso.

4.3 "Lavori di manutenzione straordinaria per il ripristino dei giunti di dilatazione previo ripristino delle testate di soletta in tratti saltuari compresi tra i km 112+925 e 190+632 dell'A19 di competenza del CMC – ACA" (CIG: 7836275AB1; importo lordo: 4.160.000,00 €). Per l'appalto in esame è stata concessa una proroga di 240 giorni a seguito di richiesta dell'appaltatore. La stazione appaltante ha ritenuto di effettuare le lavorazioni adottando una diversa organizzazione delle aree di cantiere che fosse maggiormente adeguata alle esigenze del traffico, circostanza che ha però comportato la necessità di rimodulare i tempi di esecuzione.

4.4 "Lavori di risanamento strutturale del Viadotto Grada tra i km 119+306 e 118+362 dir. Palermo" (CIG: 865365994F; importo lordo: 5.218.750,00 €). L'appalto è attualmente in corso di realizzazione, ma i lavori - che hanno raggiunto un avanzamento pari al 10% - sono allo stato sospesi in ragione

dell'interferenza degli stessi con il cantiere dei lavori eseguiti sul lato opposto della carreggiata, di cui al punto successivo (4.5).

4.5 "Lavori di manutenzione straordinaria e di adeguamento delle barriere di sicurezza del viadotto Grada, carreggiata in direzione Catania, ubicato al km 119+306 dell'Autostrada A/19 "Palermo - Catania" (CIG: 8764120C9B; importo lordo: 5.120.000,00 €). L'appalto è in corso ed allo stato i lavori hanno raggiunto una percentuale di avanzamento pari al 23%, mentre la fine dei lavori è prevista in data 03/02/2023.

4.6 "Lavori di manutenzione straordinaria sulle strutture del Viadotto Simeto tra i km 176+885 e 179+134 in entrambe le direzioni" (CIG: 8776468A80; importo lordo: 5.194.680,00 €). L'appalto è in corso e si registrano ritardi. La fine dei lavori era prevista in data 09/09/2022 ed allo stato presenta un avanzamento pari al 54%. La causa dei ritardi è da ricercare nell'interferenza con il cantiere dei lavori di cui al punto 4.1 e nella necessità di garantire il flusso veicolare in entrambe le direzioni di marcia.

5. ACCORDO QUADRO PA 70-16 per l'esecuzione dei "lavori di manutenzione straordinaria per il risanamento del Viadotto "Fichera" dell'Autostrada A/19 "Palermo-Catania" (CIG: 6861178732; importo lordo: 35.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 90%), eseguito per il tramite dei seguenti 7 contratti attuativi:

5.1 "Lavori di Risanamento strutturale e adeguamento alle vigenti normative delle barriere di sicurezza del viadotto Fichera tra i km 65+800 e 70+200 della A19 STRALCIO 1 dal km 69+811 al km 70+152" (CIG: 78093130F5; importo lordo: 3.645.905,88 €). L'appalto è concluso e i lavori sono stati ultimati senza particolari criticità, se non alcune sospensioni ed una proroga di 90 giorni, che hanno dilatato in parte la durata contrattuale.

5.2 "Lavori di risanamento strutturale e adeguamento alle vigenti normative delle barriere di sicurezza del Viadotto Fichera tra i km 65+800 e 70+200 dell'Autostrada A/19 "Palermo - Catania". STRALCIO 2 - sistemazioni idrauliche" (CIG: 82422919B2; importo lordo: 2.680.608,29 €). Entrambi gli appalti sul viadotto Fichera - il presente ed il successivo indicato al punto 5.3 - hanno subito un'interruzione delle attività a causa di un provvedimento interdittivo che ha riguardato una delle consorziate designate per l'esecuzione dei lavori. L'interruzione si è resa necessaria per consentire l'allontanamento dai cantieri degli uomini e dei mezzi dell'impresa suddetta e la successiva riorganizzazione del cantiere. I lavori sono allo stato ripresi e il loro avanzamento è pari al 98 %, mentre l'ultimazione dell'appalto è prevista entro l'anno in corso.

5.3 "Lavori di risanamento strutturale e adeguamento alle vigenti normative delle barriere di sicurezza del viadotto "Fichera" tra i km 65+800 e 70+200 dell'autostrada A19 "Palermo-Catania" - STRALCIO 3 - Interventi strutturali dal km 69+811 al km 70+152" (CIG: 849757658C; importo lordo: 3.307.021,16 €). L'avanzamento dei lavori è pari al 98% e l'appalto presenta dei ritardi a causa delle problematiche già descritte al punto 5.2.

5.4 "Lavori di manutenzione straordinaria sulle strutture del Viadotto Mulini tra i km 113+034 e 114+064 in entrambe le direzioni - STRALCIO 1" (CIG: 78622061A4; importo lordo: 4.205.000,00 €). Il presente appalto, come pure l'appalto indicato al seguente punto 5.5, è stato interrotto in data 13/05/2022, in quanto le aree di cantiere sono state poste sotto sequestro dalla Magistratura a seguito di un infortunio mortale sul lavoro; i lavori peraltro erano già stati sospesi dal 5/6/2019 al 18/7/2019, a causa dell'interferenza con altri lavori in corso d'esecuzione sugli impalcati del medesimo viadotto.



5.5 "Lavori di manutenzione straordinaria sulle strutture del Viadotto Mulini tra i 113+034 e 114+064 in entrambe le direzioni - STRALCIO 2" (CIG: 7862230571; importo lordo: 3.530.000,00 €). Cantiere sotto sequestro della magistratura (vedi punto 5.4).

5.6 "Lavori di manutenzione straordinaria sulle strutture del Viadotto Mulini tra i 113+034 e 114+064 in entrambe le direzioni - STRALCIO 3" (CIG: 6861178732; importo lordo: 4.300.000,00 €). Il cantiere manifesta importanti ritardi ed è allo stato di fatto bloccato. L'intervento risente del sequestro delle limitrofe aree relative ai cantieri di cui ai punti 5.4 e 5.5, a causa di problematiche organizzative dell'impresa che si trova impossibilitata ad utilizzare parte delle attrezzature attualmente sotto sequestro. Dopo l'emissione di numerosi ordini di servizio per l'esecuzione dei lavori, è stata avviata la procedura di risoluzione contrattuale per grave ritardo.

5.7 "Lavori di risanamento strutturale del Viadotto Euno e delle rampe dello Svincolo di Enna al km 120+000" (CIG: 8710124DB2; importo lordo: 19.751.799,73€). L'appalto è stato oggetto di una perizia di variante con incremento di spesa in corso di approvazione, a causa di un evento imprevedibile costituito dal rinvenimento in corso di esecuzione di una diversa geometria e consistenza degli impalcati oggetto di intervento e ciò nonostante, ha sottolineato ANAS, si fosse provveduto ad effettuare un numero consistente di preventivi carotaggi e saggi.

6. ACCORDO QUADRO DG 06-19 "triennale per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria per il risanamento strutturale delle opere d'arte su tutto il territorio nazionale: Lotto 21 - Sicilia - Autostrade" (CIG: 77837433EC; importo lordo: 40.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 27%). Contratto attuativo analizzato:

6.1 "Lavori di ripristino strutturale mediante interventi sulle travi, solette, sostituzione degli appoggi e ripristino corticale di pulvini e trasversi del viadotto Morello - STRALCIO 1" (CIG: 9133559353), di importo pari a 14.602.944,84 €. L'appalto è in corso e il termine dei lavori è previsto per aprile del 2024. In relazione a quest'ultimo appalto non si rilevano particolari criticità.

7. ACCORDO QUADRO DG 46-17, lotto 20 "quadriennale, ai sensi dell'art. 59, comma 1, del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria sul corpo stradale, lotto 20 - Sicilia Autostrade" (CIG: 7319707D4A; importo lordo: 10.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 16.33%). Trattasi di un contratto quadro ancora aperto, cui fa riferimento allo stato il seguente contratto attuativo:

7.1 "Lavori di Manutenzione Straordinaria per la messa in sicurezza del muro di controripa sito al km 140+300 dell'autostrada A19 "Palermo - Catania" in direzione Palermo" (CIG: 87479772FE), di importo pari a 1.042.453,00 €. L'appalto non presenta alcuna criticità particolare, salvo piccoli rallentamenti inerenti la difficoltà di reperire i materiali. Il termine dei lavori è previsto per gennaio 2023 e, allo stato, l'avanzamento delle opere è pari all' 81%.

8. ACCORDO QUADRO PA 01-17, "per l'esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per la protezione delle pile in alveo dei viadotti dell'autostrada A19 "Palermo - Catania" (CIG: 6910822EB6; importo lordo: 50.000.000 €, quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 32%). Contratti applicativi analizzati:

8.1 "Lavori di manutenzione straordinaria per la protezione delle pile in alveo del Viadotto "Palumba" tra i km 83+186 e 83+991 in direzione Palermo" (CIG: 85119646E6; importo lordo: 2.359.778,22 €);

8.3 "Lavori di manutenzione straordinaria sulle strutture dei Viadotti "Passo Mattina I" e "Passo Mattina II" tra i km 73+294 e 73+746 in entrambe le direzioni" (CIG: 8616692F2B; importo lordo: 3.538.352,06 €).

In relazione agli appalti sopra indicati, ANAS ha dichiarato che la percentuale di utilizzo dell'accordo quadro avrebbe potuto essere maggiore se l'appaltatore non avesse volontariamente rinunciato ad ulteriori lavori, da affidare con altri contratti attuativi, poi confluiti nell'ambito dell'accordo quadro DG 06/19. Il ridotto utilizzo dell'accordo discende, altresì, dalla circostanza che alcuni contratti attuativi relativi ad opere interferenti con l'alveo del fiume Imera, non risultano ancora autorizzati dalla competente Autorità di Bacino e ciò, malgrado i numerosi solleciti di Anas.

Inoltre, i lavori presentano dei ritardi dovuti ad un'interdittiva antimafia che ha raggiunto la società capogruppo, circostanza che ha comportato l'interruzione dei lavori sino al provvedimento di sospensione da parte del TAR della interdittiva medesima. Malgrado gli importanti ritardi accumulati (gli appalti avrebbero dovuto concludersi tutti entro il corrente anno, ma presentano percentuali di avanzamento molto modeste), Anas ha dichiarato di non ritenere opportuno, al momento, procedere all'avvio di una risoluzione contrattuale per inadempimento, principalmente per motivazioni di carattere tecnico inerenti al mantenimento delle opere già eseguite e finalizzate alla sicurezza strutturale del viadotto.

9. ACCORDO QUADRO PA 69-16, "per l'esecuzione di interventi di riparazione dei viadotti "Calderari", "San Giorgio", "Acascina", "Giardinello", "Alfio" e "Rossi" dell'Autostrada A19 "Palermo - Catania" del Coordinamento Territoriale Sicilia" (CIG: 6861146CC8; importo lordo: 25.000.000 €; quota di impiego dell'accordo quadro dichiarata: 32%). Contratti attuativi analizzati:

9.1 "A19 "Palermo - Catania" - Lavori di risanamento strutturale dei viadotti "Alfio" e "Rossi" in entrambe le carreggiate" (CIG: 6861146CC8; importo lordo: 8.071.961,12 €);

9.2 "Lavori di adeguamento delle barriere di sicurezza in tratti omogenei tra il km 72+800 ed il km 192+800 dell'A19 "Palermo - Catania" in entrambe le carreggiate compreso gli svincoli - Stralcio 4" (CIG: 8673066879; importo lordo: 1.812.835,12 €).

Relativamente agli appalti sopra indicati, la S.A. ha dichiarato che la percentuale di utilizzo dell'accordo quadro, pari al 32%, è definitiva, dato che lo stesso risulta oramai scaduto. Questi appalti hanno particolarmente sofferto il disallineamento tra la stipula dell'accordo quadro e la ritardata progettazione dei lavori nei singoli contratti attuativi. Le opere d'arte cui l'accordo quadro si riferiva, infatti, presentavano al momento dei lavori uno stato di degrado alquanto avanzato, ragione per cui Anas, in riferimento ad altri lavori similari, sta adottando diverse tipologie di intervento consistenti nella parziale demolizione di parti strutturali e nel rifacimento delle stesse (impalcati).

Considerato in diritto

L'ispezione condotta ha messo in rilievo diverse criticità, gran parte delle quali si ritiene che abbiano fra l'altro influito in misura rilevante agli importanti ritardi accumulati nell'esecuzione dei lavori di manutenzione che, come in narrazione, hanno visto sospensioni e/o proroghe superiori a 200 giorni.

Le principali criticità rilevate possono sinteticamente ricondursi ai seguenti aspetti:

- 1) avvio asincrono degli accordi quadro rispetto alla concreta acquisizione dei finanziamenti;
- 2) carenza di elementi progettuali nei documenti di gara degli accordi quadro;



- 3) distorta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- 4) generale difficoltà gestionale nella fase esecutiva dei contratti;
- 5) incongrua applicazione dell'istituto dell'accordo quadro – carenza delle determinate a contrarre.

Avvio asincrono degli accordi quadro rispetto alla concreta acquisizione dei finanziamenti.

Da un esame delle motivazioni addotte per le numerose sospensioni e proroghe concesse e conseguente ritardata conclusione dei lavori, risulta che esse sono state spesso ricondotte a "problematiche di interferenze con cantieri limitrofi", con riferimento soprattutto alla necessità di mantenere l'asse viario aperto alla percorrenza almeno in un senso di marcia (cfr. appalti n. 2.1, 3.1, 3.2, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.4).

Tale circostanza manifesta una carente organizzazione e un incongruo utilizzo dell'accordo quadro, ponendosi in contrasto con una delle principali caratteristiche e riconosciuti vantaggi che ne indirizzano la scelta, consistenti essenzialmente nella possibilità di attivare i contratti applicativi con scadenze differenziate, nell'arco della durata dell'accordo quadro medesimo, a seconda delle esigenze/convenienze della S.A. La stessa ANAS nelle proprie note di controdeduzione ha motivato la scelta di ricorrere all'accordo quadro per gli appalti di manutenzione in quanto consente *tempistiche coerenti con le esigenze dell'esercizio*.

Nei casi esaminati, invece, la scelta della tempistica di attivazione dei vari contratti applicativi non è avvenuta coerentemente con le esigenze dell'esercizio dell'asse viario, ma piuttosto è risultata conseguente alle concrete disponibilità finanziarie degli accordi quadro, che erano stati banditi ed aggiudicati nelle more dell'acquisizione dei finanziamenti stabiliti nel contratto di programma 2016/2020 tra ANAS e MIT.

Ha riferito infatti la S.A. in sede di ispezione che «la procedura seguita per l'attivazione degli accordi quadro...origina da un piano di fabbisogni, determinato dalle valutazioni delle strutture tecniche di Anas, nell'ambito del quale vengono individuati i singoli interventi ed una prima stima economica degli stessi. A seguito della stipula del contratto di programma con il MIT, che definisce le effettive disponibilità economiche, viene quindi definito l'elenco degli interventi finanziati nell'ambito del medesimo contratto di programma. Soltanto a questo punto per i singoli interventi può essere avviata la progettazione esecutiva. Gli accordi quadro risalenti ai bandi del 2016 e del 2017, sono stati avviati nelle more dell'acquisizione del finanziamento come sopra descritto. Ciò ha comportato pertanto una non perfetta sincronizzazione tra la stipula dell'accordo quadro e l'attivazione dei relativi contratti attuativi.»

Tale modus operandi costituisce una criticità in quanto vanifica, di fatto, il beneficio che può derivare dall'adozione dell'istituto dell'accordo quadro per lavori di manutenzione, non consentendo al Gestore dell'Infrastruttura, contrariamente alle intenzioni di ANAS manifestate nella nota di controdeduzioni prot. n. 24801 del 28/03/2023, «una efficace e rapida messa a terra degli interventi di manutenzione nel rispetto della filiera sopra descritta e nelle tempistiche coerenti con le esigenze dell'esercizio». Sono risultati numerosi, infatti, i contratti applicativi affidati *in ritardo* rispetto alle esigenze di manutenzione e, soprattutto, la cui attivazione non è stato possibile pianificare in maniera coerente con le esigenze dell'esercizio, tanto da doverli poi sospendere a causa delle interferenze con altri appalti.

Inoltre, si è potuto appurare che spesso le modeste aliquote di utilizzo degli accordi quadro non derivano da scelte organizzative dell'Amministrazione - la quale può legittimamente ritenere di non

stipulare ulteriori contratti attuativi oltre quelli affidati, per assenza di esigenze manutentive nell'arco di validità dell'accordo quadro - quanto piuttosto a causa del fatto che il predetto disallineamento temporale ha comportato la scadenza dell'accordo quadro nelle more della progettazione degli interventi per l'attivazione dei successivi contratti attuativi (cfr. es. accordo quadro PA 69 - 16).

A tale contestazione contenuta nella relazione di avvio del procedimento (prot. n. 16011 del 27/02/2023) ANAS ha controdedotto rilevando che gli A.Q. banditi sono, in ogni momento, coperti dall'assegnazione progressiva dei veicoli finanziari messi a disposizione di Anas, mentre il c.d. "riempimento parziale degli A.Q." non deriva da una ritardata acquisizione dei finanziamenti, quanto piuttosto altri aspetti critici quali ad esempio un orizzonte temporale degli A.Q., limitato ad un massimo di 4 anni, oltre i quali i residui di contratto divengono non più spendibili; ovvero alla presenza di contenziosi o a situazioni fallimentari delle imprese ecc.

Al riguardo si considera che non è stata messa in dubbio la circostanza, sottolineata da ANAS, che gli Accordi Quadro avessero adeguata copertura, piuttosto è stato rilevato che *l'assegnazione progressiva dei veicoli finanziari messi a disposizione di Anas* non seguisse con coerente temporalità le esigenze manutentive manifestate dai compartimenti, con conseguente difficoltà di effettuare corrette pianificazioni degli interventi e relativi ritardi causati anche dalla sovrapposizione degli stessi.

Certamente al fenomeno del cosiddetto "*riempimento parziale degli A.Q.*" avranno contribuito anche gli aspetti critici elencati da ANAS, tuttavia mentre tali criticità attengono, in varia misura, alla fisiologia degli appalti di lavori, la circostanza che un contratto attuativo non possa essere affidato allorché necessario per ritardata erogazione del finanziamento dell'accordo quadro già aggiudicato è una specifica anomalia organizzativa della S.A. che incide sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Naturalmente non sussiste alcun obbligo per la S.A. di *esaurire* l'intero plafond dell'accordo quadro tuttavia, se è vero che *l'orizzonte temporale degli A.Q. è limitato ad un massimo di 4 anni*, è altrettanto vero che, nel caso in esame, tale arco temporale è risultato ancora più ridotto constatato il ritardo nell'assegnazione del relativo finanziamento.

Si ritiene che le controdeduzioni fornite non abbiano risolto le criticità rilevate in istruttoria che pertanto si considerano confermate. **Si richiama, quindi, ANAS ad un più efficace coordinamento tra le Direzioni della struttura centrale - cui competono gli approvvigionamenti - e le concrete esigenze manutentive delle proprie strutture territoriali;** ciò affinché i lavori di manutenzione programmata possano essere eseguiti - a meno di eventi accidentali - nel rispetto dei tempi pianificati dai tecnici limitando al massimo i disagi per l'utenza a causa del lungo protrarsi di parziali interruzioni di tratti stradali.

Carenza di elementi progettuali nei documenti di gara

Tutti gli accordi quadro analizzati nella presente relazione sono stati posti in gara in assenza di elaborati tecnici atti a definire la tipologia dei lavori di manutenzione da eseguire, tranne che nel caso degli accordi quadro PA 56/16, lotti 1, 2 e 3, per i quali la struttura territoriale Sicilia aveva approntato schemi esecutivi dei lavori da eseguire con indicazione delle fasi di realizzazione.

Tale circostanza comporta diverse criticità.

Prioritariamente non consente all'operatore economico di formulare un'offerta seria e consapevole in assenza di una chiara definizione delle lavorazioni a farsi, con conseguenze vulnus del principio di concorrenza.



Al riguardo l'Autorità ha già avuto modo di osservare che *"alla luce della definizione di accordo quadro [...] il ricorso a tale strumento pare presupporre che siano stabilite tutte le condizioni dell'affidamento e, dunque, anche quelle concernenti le modalità con cui dovranno svolgersi le prestazioni o le opere che saranno aggiudicate, potendo restare indefinite le sole quantità che saranno effettivamente richieste dalla stazione appaltante"* (Del. n. 162 del 30/03/2022 e Del. n. 184 del 05/04/2022).

Si osserva inoltre che *"la predisposizione della progettazione è necessaria per individuare esattamente la categoria e le classi dei lavori che devono essere affidati e, conseguentemente, per fissare correttamente i corrispondenti requisiti di partecipazione, evitando di restringere ingiustificatamente il numero dei possibili partecipanti"* (cfr. Del. n. 483 del 23/05/2018).

Nel caso in esame, i contratti quadro considerati hanno chiaramente risentito della generale assenza di progettualità, anche con riferimento alla corretta valutazione degli importi delle categorie di lavoro; ne è prova la circostanza che un'ulteriore causa della ridotta percentuale di utilizzo degli accordi quadro *"è dipesa pure dall'esaurimento di una o più categorie che compongono l'accordo quadro, o anche dall'esaurimento delle somme destinate agli oneri della sicurezza"* (cfr. verbale di ispezione del 08/11/2022).

D'altro canto la carenza di un'adeguata conoscenza dello stato di fatto e conseguente progettualità è resa evidente dalle stesse improprie richieste formulate nelle lettere di invito ai concorrenti che, tra i punteggi assegnati per la valutazione delle offerte, come meglio esplicitato in seguito, annoverano rilievi e accertamenti sulle strutture oggetto di intervento atti ad individuare nel dettaglio lo stato di degrado delle stesse ex ante, informazioni che invero andrebbero acquisite prima di effettuare la gara d'appalto essendo finalizzate alla redazione di un progetto che indichi, con la maggiore accuratezza possibile, la qualità dei materiali da utilizzare per gli interventi e le modalità esecutive degli stessi.

Tale aspetto evidenzia una discrasia procedurale anche ove si intendesse demandare alla fase di affidamento del contratto attuativo la redazione del progetto esecutivo; infatti l'esecuzione di indagini e saggi è necessaria per la corretta definizione dello stato dei luoghi delle opere oggetto di intervento e dunque tali operazioni andrebbero comunque eseguite prima dell'affidamento del contratto attuativo, ciò anche al fine di scongiurare la eventuale redazione di onerose varianti in corso d'opera, contenziosi e in definitiva ritardi nell'esecuzione delle opere.

A tale contestazione la S.A. ha controdedotto rilevando che gli A.Q. oggetto delle odierne verifiche sono risalenti nel tempo e costituiscono una delle prime applicazioni dell'istituto, il cui ambito di applicazione, nel corso del tempo, ha subito affinamenti con particolare riferimento alla definizione delle prestazioni oggetto dell'appalto secondo un modello tipologico compatibile con l'istituto dell'A.Q.

ANAS ha intrapreso un percorso di ottimizzazione con il quale ha sostanzialmente recepito le indicazioni fornite dall'Autorità prevedendo di porre a base di gara layout tipologici degli interventi da eseguire in aderenza altresì alle FAQ di ANAC sugli accordi quadro.

Riguardo il corretto utilizzo degli accordi quadro ANAS ha avuto invero con l'Autorità diverse interlocuzioni e, soprattutto a seguito della delibera ANAC n. 78/2022, si è registrato un mutamento nell'approccio seguito dalla S.A. che ha riconosciuto l'esigenza di una maggiore definizione degli atti di gara degli accordi quadro, specie con riferimento alla adeguata e puntuale definizione delle prestazioni su cui l'appaltatore deve formulare la propria offerta.

D'altro canto tale circostanza era stata ravvisata dalla stessa struttura territoriale di ANAS che, per l'accordo quadro denominato PA 59/16 come dalla stessa S.A. ricordato, si è direttamente occupata di

redigere tipologici di adeguato dettaglio atti a definire – pur schematicamente - le prestazioni da richiedere.

Si prende atto, quindi, della volontà di ANAS di adeguarsi alle indicazioni fornite dall'Autorità riguardo all'inserimento negli atti di gara di elaborati tecnici atti a definire compiutamente, con schemi/sezioni tipo, le lavorazioni da effettuarsi nei successivi contratti applicativi; nel rimandare alle indicazioni fornite da questa Autorità con le delibere sopra citate e le FAQ, si ricorda altresì che nel nuovo codice dei contratti, il d.lgs 36/23, in vigore dal 1 luglio 2023, all'art. 59 relativo agli accordi quadro – rispetto all' analogo art. 54 del precedente codice d.lgs 50/16 – è stata aggiunta la seguente specifica "...// ricorso all'accordo quadro non è ammissibile ove l'appalto consequenziale comporti modifiche sostanziali alla tipologia delle prestazioni previste nell'accordo"; in tal modo ribadendo quanto più volte asserito dal Consiglio di Stato, riguardo la necessaria identità di prestazioni tra accordo quadro e contratto attuativo come sopra richiamata.

Distorta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con riferimento agli accordi quadro analizzati in sede di ispezione, è stato rilevato che nella maggior parte dei casi i bandi di gara prevedevano una ripartizione del punteggio massimo di 100 punti nei seguenti termini: alla componente qualitativa veniva attribuito il valore massimo pari a 70 punti, mentre alla componente del prezzo veniva attribuito il valore di 30 punti. Negli accordi quadro PA 01/17 e PA 34/16, invece, è stata prevista l'attribuzione di 35 punti su 100 per l'offerta economica e di soli 65 punti per l'offerta tecnica.

L'art. 95, comma 10 bis del d.lgs. 50/2016, introdotto con il primo decreto correttivo al codice dal D.lgs. 56/2017, prevede che *"la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento"*.

Nonostante questa norma sia stata introdotta successivamente alla pubblicazione dei bandi relativi agli accordi quadro PA 01/17 e PA 34/16, per i quali pertanto non si rilevano non conformità, deve ritenersi che la stessa rappresenti comunque un'ulteriore conferma dell'importanza che il legislatore ha attribuito sin da subito alla componente qualitativa dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Come può rilevarsi dalla tabella riassuntiva degli appalti sopra prodotta, in molti casi i ribassi offerti dalle imprese aggiudicatrici sono risultati notevoli, il che fa supporre che vi sia stata un'eccessiva competizione sul prezzo determinata da un appiattimento dei criteri stabiliti nel bando, i quali hanno reso difficoltoso un reale confronto concorrenziale sui profili tecnici, vanificando di conseguenza l'applicazione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.

Si considera infatti che molti dei subcriteri individuati dalla Stazione Appaltante per valorizzare la componente qualitativa, sembrano essere alquanto generici ed insufficienti a rappresentare un'offerta adeguata e consapevole per le prestazioni oggetto di appalto.

Il criterio dell'esperienza acquisita dalle imprese in lavori similari già espletati, cui viene attribuito il punteggio di ben 15 punti, ad esempio, sembrerebbe ridursi ad una mera ripetizione di quelli che sono i requisiti soggettivi che gli operatori economici devono possedere per poter partecipare alle procedure di gara e che già certificano in sede di documentazione amministrativa con la presentazione delle certificazioni SOA.



Il Consiglio di Stato ha in più occasioni affermato che i requisiti di natura soggettiva possono essere introdotti nella valutazione delle offerte *"nella misura in cui la valutazione dei profili di carattere soggettivo, senza favorire indebitamente operatori economici che li posseggano a scapito di altri, serve a lumeggiare la miglior qualità tecnica, sul piano oggettivo, dell'offerta"* (Cons. Stato, sez. III, 12.07.2018, n. 4283), per cui *"in linea di principio va data continuità e riconfermato il fondamento del divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e requisiti oggettivi di valutazione dell'offerta, con la specificazione che ne è tuttavia consentita un'applicazione attenuata, secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza, quando sia dimostrato, caso per caso, che per le qualificazioni possedute il concorrente offra garanzie di qualità nell'esecuzione del contratto apprezzabili in sede di valutazione tecnica delle offerte"* (Cons. Stato, sez. V, 17.03.2020, n. 1916).

Anche questa Autorità, nelle Linee Guida n. 2, dopo aver avvalorato il superamento della rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica, ha chiarito che *"i requisiti di natura soggettiva nella valutazione delle offerte possono essere introdotti quando questi permettono di valutare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o per premiare il concorrente che presenta determinati requisiti ritenuti particolarmente meritevoli"*.

Nel caso in esame, invece, il criterio della pregressa esperienza sembrerebbe essere stato inserito tra gli elementi di valutazione dell'offerta tecnica in maniera aspecifica, come esperienza maturata ex se, senza alcun aggancio alle effettive caratteristiche migliorative che, in concreto, tale elemento dovrebbe apportare all'offerta sotto il profilo qualitativo della prestazione che si intende fornire nell'esecuzione dell'appalto.

Simile ragionamento può essere fatto anche in relazione al criterio afferente all'organizzazione del cantiere, con indicazione del personale dedicato allo stesso, cui viene attribuito un massimo di 10 punti, specie in considerazione del fatto che, in questo modo, il punteggio totale attribuito ai criteri soggettivi arriva ad essere pari a ben 25 punti su 100.

Sul tema, infatti, l'Autorità aveva già precisato in passato che *"ai criteri di natura soggettiva deve essere attribuito un peso limitato, ad esempio non più di dieci punti sul totale, considerato che tali elementi non riguardano tanto il contenuto dell'offerta ma piuttosto la natura dell'offerente"* (Del. Anac n. 472 del 23.05.2018).

Inoltre, quest'ultimo criterio sembrerebbe mal conciliarsi anche con il sistema degli accordi quadro, i quali vedono l'attivazione dei singoli contratti attuativi anche a distanza di anni, con il fondato rischio che nel frattempo la compagine dell'impresa aggiudicataria si sia modificata o sia cambiato lo stato dei luoghi oggetto di appalto, richiedendo perciò ulteriori e/o diverse competenze specifiche.

Infatti, nonostante nei singoli accordi quadro sia previsto che *"nel caso in cui dovesse intervenire una sostituzione del/i tecnico/i designato/i alla condotta dei lavori, individuato/i nell'allegata offerta tecnica, graverà sull'appaltatore l'obbligo di tempestiva comunicazione alla Stazione Appaltante dei nuovi soggetti i quali non potranno avere requisiti (curriculum vitae) inferiori a quelli dei tecnici sostituiti"*, facendo salva *"la facoltà della Stazione Appaltante di opporsi al subentro dei nuovi soggetti qualora, all'esito delle verifiche condotte, dovesse emergere che gli stessi siano sprovvisti di requisiti analoghi a quelli dei soggetti uscenti"*, l'incertezza circa l'attivazione dei contratti attuativi e l'indeterminatezza della durata dei lavori, non consente all'impresa di impegnare con continuità e sicurezza il personale offerto. A riprova di ciò, durante l'ispezione si è appurato che spesso ci sono stati dei rallentamenti in cantiere, dovuti all'assenza di alcuni operai specializzati che erano stati spostati altrove per seguire lavorazioni differenti.

Anche in riferimento a questo secondo aspetto, dunque, sono state espresse in sede di avvio del procedimento alcune perplessità in relazione ad un non rigoroso rispetto della concorrenza, laddove vengono attribuiti ben 10 punti a elementi soggettivi che in corso di esecuzione possono modificarsi facilmente e che, in concreto, è difficile assicurare per tutto il periodo di validità di quattro anni dell'accordo quadro.

Ulteriori perplessità, come visto in precedenza, sorgono anche con riferimento al criterio di valutazione dell'offerta tecnica afferente ai rilievi e alle prove per la valutazione dello stato delle opere ex ante, al quale vengono attribuiti 15 punti. Infatti, lo studio dei luoghi oggetto di appalto non dovrebbe afferire ai criteri di valutazione dell'offerta, ma dovrebbe essere analizzato dalla Stazione Appaltante in una fase prodromica a quella della pubblicazione del bando, essendo finalizzata alla redazione degli elaborati tecnici da porre a base di gara.

A tali contestazioni la S.A. ha controdedotto ribadendo che, come in precedenza ricordato, si tratta di situazioni ormai superate e caratterizzanti gli A.Q. cosiddetti di "prima generazione". Anas infatti nei successivi bandi ha modificato la valenza ponderale della componente qualitativa dell'offerta che è stata progressivamente ampliata fino a raggiungere la previsione di 80 punti su 100, segnalando altresì che la media dei ribassi degli A.Q. banditi negli anni 2021 e 2022 è pari al 14,38%. Inoltre le richieste formulate nelle lettere di invito, di offrire attività di monitoraggio delle opere oggetto dei lavori (ante-operam che post-operam) ovvero l'esecuzione, in corso d'opera, di indagini sugli stessi manufatti costituivano migliorie nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per quanto riguarda l'utilizzo dei criteri di selezione dell'offerta, che sembrano ridursi ad una mera ripetizione dei requisiti soggettivi, ANAS ha rappresentato l'esigenza di effettuare una valorizzazione dei profili specificatamente esperienziali che ritiene del tutto differenti dai requisiti di qualificazione, circostanza ammessa dal Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza n. 1186 del 17/02/2022, secondo il quale, ai sensi dell'art. 95, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016, l'offerta economicamente più vantaggiosa può essere individuata anche in relazione all'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità dello stesso possa avere un'influenza significativa sul livello di esecuzione dell'appalto.

Al riguardo si considera che la difficoltà di definire adeguatamente i criteri/sottocriteri qualitativi per l'applicazione del metodo OEPV, è da ritenersi in buona parte riconducibile alla carenza di progettualità sopra richiamata.

È difficile infatti chiedere all'O.E. di presentare in sede di gara proposte migliorative su lavorazioni ancora non definite, non rimanendo altra via per l'applicazione del criterio OEPV che quella di premiare la qualità professionale del personale dell'operatore economico, ovvero generiche capacità organizzative dello stesso tuttavia non riferibili a specifici cantieri dell'appalto in gara.

Si ritiene che la maggiore definizione degli elementi tecnici, con allegazione agli atti di gara di elaborati esplicativi delle lavorazioni richieste, possa consentire alla S.A. di applicare più congruamente il metodo OEPV adottando criteri di valutazione che - se ritenuto opportuno e adeguatamente motivando nel senso indicato dal Consiglio di Stato - potranno prevedere anche elementi soggettivi, previsti però a corredo della proposta tecnica e non quale unico elemento dell'offerta migliorativa come avvenuto nei casi qui esaminati.

È pur vero infatti che, come rilevato dalla stessa ANAS che ha citato la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1186 del 17/02/2022, "*...l'offerta economicamente più vantaggiosa può essere individuata anche in relazione all'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto...*" tuttavia solo "*qualora la qualità dello stesso possa avere un'influenza significativa sul livello di esecuzione*



dell'appalto", ed in ogni caso quale componente dell'offerta assegnando a tale criterio un congruo punteggio in relazione alle attività a farsi.

È da tenere in conto altresì, come rilevato in istruttoria, la circostanza che non è possibile avere garanzia che sia assicurata la presenza, per tutta la durata dell'accordo quadro, delle figure professionali indicate dal concorrente in sede di offerta; né pare opportuno vincolare l'appaltatore, magari con specifica clausola del bando di gara, all'esclusivo utilizzo del personale dichiarato in sede di gara poiché ciò potrebbe incidere sulla sua libertà di iniziativa imprenditoriale, rischiando di configurarsi come una limitazione all'autonomia organizzativa dell'appaltatore con possibile violazione dell'art. 1655 c.c..

Si prende atto dell'avvenuto adeguamento dell'Amministrazione, per i bandi pubblicati dal 2021 in poi, alle indicazioni di cui all'art. 95 del d.lgs 50/2016, raccomandando in ogni caso, per il futuro, di valorizzare adeguatamente gli aspetti tecnici progettuali per una più corretta applicazione del metodo OEPV; ciò in aderenza, peraltro, alle indicazioni del nuovo codice dei contratti, il d.lgs 36/23, che all'art. 108 comma 4 specifica che: *"In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. La stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici."*

Generale difficoltà gestionale nella fase esecutiva dei contratti.

L'inadeguata gestione amministrativa inevitabilmente ha avuto riflessi anche sulla gestione tecnica dei contratti portando in affanno la struttura territoriale di ANAS che si è trovata a dover gestire contemporaneamente lavori spesso fra loro interferenti, avviati con tempistiche incongrue rispetto alle esigenze del traffico locale, con la conseguenza di dover predisporre lunghe sospensioni, rimodulare i tempi di esecuzione ed adottare una diversa organizzazione delle aree di cantiere per renderle maggiormente adeguate alle mutate esigenze del traffico, con buona pace dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario, per la parte riferita ai subcriteri di "organizzazione" e "gestione del traffico" come previsti dal disciplinare di gara, che pure gli erano valsi l'assegnazione dell'appalto.

Si è altresì osservato che, malgrado nei contratti quadro stipulati sia presente una clausola che prevede per l'appaltatore *"l'obbligo della contemporanea operatività di almeno tre contratti attuativi di importo complessivo pari ad almeno il 50% (cinquanta per cento) dell'importo dell'appalto"*, nella fase esecutiva tale performance non risulta soddisfatta. Si osserva infatti che l'appaltatore, pur essendo qualificato per eseguire lavori per l'intero importo contrattuale dell'accordo quadro, in numerosi casi gestisce non più di uno, massimo due contratti per volta - la cui somma costituisce un importo generalmente al di sotto del 50% del valore dell'appalto - con un generale rallentamento delle attività che si somma ai ritardi nell'ultimazione delle opere già accumulati per le criticità sopra narrate.

Non può escludersi in merito che al sostanzarsi di tale criticità concorrano anche i consistenti ribassi offerti in sede di gara dalle imprese aggiudicatarie (che risultano compresi fra il 27% e il 33% circa), con la tendenza, da parte dell'appaltatore, a recuperare i ribassi offerti minimizzando l'impegno di uomini e mezzi operando in un solo cantiere per volta.

Si consideri inoltre che sulla struttura territoriale di ANAS grava la gestione dei rapporti contrattuali con le imprese affidatarie dei contratti.

I contratti quadro hanno una durata generalmente quadriennale, sono di considerevole importo e si riferiscono ad un lungo tratto stradale da mantenere. Una eventuale risoluzione contrattuale per gravi

inadempimenti rilevati nel corso dell'esecuzione di un singolo contratto attuativo, potrebbe avere come conseguenza la risoluzione del contratto quadro in toto per il venir meno della fiducia della S.A. nei confronti dell'appaltatore medesimo e ciò causerebbe il blocco delle lavorazioni lungo tutto l'asse viario oggetto di manutenzione.

Anche tali situazioni si ritiene che possano aver contribuito al lungo protrarsi dei lavori da parte delle imprese senza le attivazioni da parte di ANAS di concrete iniziative in danno degli appaltatori medesimi; ciò al fine di salvaguardare i rapporti contrattuali in essere nell'ottica di assicurare almeno il presidio di cantiere, principalmente per ragioni di sicurezza delle opere oggetto di intervento.

A tale contestazione la S.A. ha controdedotto rilevando che i ritardi nell'esecuzione dei lavori sono principalmente dovuti ad altre circostanze ed in particolare al sopravvenire dell'emergenza Covid che ha causato fra l'altro difficoltà di approvvigionamento dei materiali, con notevole incremento di costi dello stesso, e difficoltà di reperimento di personale specializzato.

Si considera che tali circostanze invocate da ANAS certamente possono aver contribuito ad aggravare i ritardi accumulati nella gestione dei cantieri, tuttavia esse non paiono essere né l'origine né la causa principale degli stessi.

Si ricorda infatti che il fascicolo in esame era stato aperto nel novembre del 2020 e trae origine da una più ampia indagine sulle manutenzioni ANAS (fasc. 2720/2020) nell'ambito della quale erano stati estrapolati alcuni appalti che presentavano consistenti ritardi di realizzazione, tra cui gli appalti oggetto della presente, per i quali si era ritenuto di effettuare una trattazione a parte aprendo il presente fascicolo.

I ritardi delle opere in esame erano rilevabili già dalla nota della sezione territoriale Sicilia acquisita a prot. 096668 del 18/12/2020 in risposta alle richieste informative dell'Autorità al tempo formulate con nota prot. n. 88720 in data 23/11/2020.

Trova conferma pertanto la criticità rilevata in sede di avvio del procedimento in relazione al carente coordinamento tra la gestione amministrativa dei contratti e le esigenze tecniche in esecuzione degli stessi.

Incongrua applicazione dell'istituto dell'Accordo Quadro – carenza delle determine a contrarre.

L'assenza di un'adeguata progettualità dei contratti quadro come sopra rapportato è stata riconosciuta da ANAS che ha già intrapreso un percorso di miglioramento per una più adeguata definizione degli elaborati tecnici da allegare agli atti di gara.

Pare tuttavia opportuno ancora puntualizzare alcuni aspetti al riguardo.

Preliminarmente si ricorda che, come confermato dalla Commissione Ue-Appalti Pubblici, gli accordi quadro possono essere applicati a tutti i tipi di appalti siano essi lavori, servizi o forniture. Ciò non significa tuttavia che questo sia lo strumento contrattuale più adeguato a tutti i tipi di appalto. Compito delle P.A. è valutare l'opportunità di utilizzare l'accordo quadro, tenendo conto dei vantaggi e degli svantaggi da esso derivanti anche in relazione alle condizioni del mercato. L'impiego degli accordi quadro si rivela utilissimo per gli appalti che rispondono ad esigenze consolidate, ripetute nel tempo, il cui numero, così come l'esatto momento del loro verificarsi, non sia noto in anticipo.

Non tutti i lavori di manutenzione tuttavia si prestano ad essere affidati tramite accordi quadro.

L'Amministrazione deve prioritariamente valutare, e adeguatamente motivare nella determina a contrarre, la propria scelta di ricorrere all'istituto dell'accordo quadro manifestando chiaramente le



ragioni di opportunità e la convenienza di tale tipologia contrattuale in ragione della effettiva ripetitività, e quindi della possibilità di standardizzazione, dei lavori di manutenzione da affidare e/o dell'incertezza di programmazione degli stessi, tenendo conto ed esplicitando i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalla scelta effettuata. Tale motivazione non risulta sia stata espressa nelle determinazioni a contrarre.

Pare rilevarsi, almeno per gli appalti qui analizzati, che la "convenienza" di ricorrere ad accordi quadro si sostanzia per la S.A. nella presunta possibilità di procrastinare alla fase attuativa le indagini e le progettazioni esecutive delle opere oggetto di intervento, di fatto rimandando a tale stadio la risoluzione delle problematiche inerenti i lavori da eseguire. Tale "convenienza" è tuttavia illusoria constatato che l'efficienza del "*processo di filiera costituito dalla pianificazione degli interventi, dalle attività di progettazione, dai sistemi di appalto per arrivare, infine, all'esecuzione dei lavori di manutenzione programmata*"¹, trova il suo punto debole proprio nella fase attuativa dei lavori di manutenzione - la più delicata peraltro - la quale, a fronte di una supposta celere attivazione dei bandi, è quella che in ultimo risente delle pregresse incertezze/carenze progettuali in senso generale.

Traspare, anche da quanto sopra affermato, la tendenza di ANAS a procedere all'affidamento di lavori di manutenzione per lotti di grandi dimensioni e quindi notevoli importi, probabilmente nella considerazione che risulti più agevole nella fase esecutiva gestire i rapporti con un numero ridotto di operatori economici maggiormente qualificati rispetto alle "*imprese medio piccole, spesso poco attrezzate e poco organizzate*".

Riguardo tale ultimo aspetto l'ispezione condotta ha avuto modo di rilevare come i fattori che concorrono al buon fine dei lavori, specie per quanto attiene la tempistica di realizzazione degli stessi, sono diversi e non solamente ascrivibili alla elevata qualificazione delle imprese aggiudicatrici; queste ultime infatti, per varie motivazioni come in precedenza espresse, non sempre mettono in campo tutta la forza lavoro in termini di mezzi, uomini e organizzazione per la quale risultano qualificate.

In merito alla suddivisione in lotti si esprimono inoltre le seguenti considerazioni.

La direttiva europea 2014/24/UE reca tra i propri principi essenziali quello di facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici. Il Concetto è focalizzato in diversi "considerando" della direttiva, ed in particolare:

- al considerando 2 nel quale si auspica - per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva che garantisca contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici - una "*maggior partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici*";
- al considerando 59 nel quale - nello specificare che nei mercati di appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici onde ottenere economie di scala - si evidenzia, tuttavia, che l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate per evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e "*la possibilità di accesso al mercato per le PMI*";
- al considerando 78 nel quale si specifica che "*È opportuno che gli appalti pubblici siano adeguati alle necessità delle PMI. e per rafforzare la concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero in particolare essere incoraggiate a suddividere in lotti i grandi appalti. Tale suddivisione potrebbe*

¹ cfr nota di controdeduzioni ANAS prot. n. 24801 in data 28/03/2023

essere effettuata su base quantitativa, facendo in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI, o su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI o in conformità alle diverse fasi successive del progetto".

Nel codice dei contratti, il d.lgs 50/16 vigente al tempo di indizione degli appalti in esame, che ha recepito fra l'altro la direttiva europea sopra citata, le raccomandazioni sopra espresse sono state accolte in diversi articoli e specificatamente:

- all'art. 30 - nel quale sono declinati i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni - comma 7 dove si indica che "*I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e le medie imprese*";
- all'art. 83, comma 2, dove si prevede che i requisiti di idoneità professionale e le capacità economica e finanziaria e tecniche – professionali sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, "*tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione*", e per i lavori, ... *anche al fine di favorire l'accesso da parte delle microimprese e delle piccole e medie imprese*";
- ma soprattutto all'art. 51 il quale, al primo comma, stabilisce non solo che, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, "*al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali ... ovvero in lotti prestazionali ...*", ma anche che "*nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese*" altresì raccomandando che "*È fatto divieto alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del presente codice, nonché di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti.*" E ciò indipendentemente dal fatto che trattasi di settori speciali o settori ordinari.

La ratio del codice dunque, in aderenza alla direttiva comunitaria sopracitata di cui costituisce recepimento, è proprio quella di favorire le piccole e medie imprese, sussistendo uno specifico divieto di effettuare l'aggregazione artificiosa degli appalti per eludere tale principio.

Nelle determine a contrarre relative agli appalti analizzati– richieste con l'avvio del procedimento ed acquisite agli atti unitamente alla nota di controdeduzioni dell'Amministrazione – non sono esplicitate le modalità di suddivisione in lotti.

A tali osservazioni la S.A. ha argomentato rilevando che "*...il concetto di "lavori standardizzabili" non possa essere inteso come sinonimo di "lavori non complessi". ...Infatti, i lavori meno complessi vengono standardizzati secondo modelli di esecuzione più semplici mentre i lavori più articolati, come quelli su opere d'arte, vengono standardizzati secondo modelli di esecuzione, ma sempre riconducibili ad uno standard...*"

Anas ha manifestato l'intenzione di conformarsi alle indicazioni fornite dall' Autorità integrando le determine a contrarre con motivazioni specifiche in merito alle ragioni che inducono all'avvio di una procedura di gara per l'affidamento di un A.Q., ha tuttavia evidenziato che le stesse determine a contrarre si connotano come espressione della più ampia strategia di acquisto aziendale.

Lo strumento dell'A.Q. infatti è ritenuto utile da ANAS al fine di ottimizzare il processo di approvvigionamento, programmando su un orizzonte pluriennale una notevole mole d'investimenti assegnati dal Contratto di Programma e dagli altri strumenti finanziari messi a disposizione per



recuperare il notevole gap manutentivo del patrimonio infrastrutturale nazionale che si è venuto a stratificare negli anni soprattutto a causa della frequenza di tagli e rimodulazioni alle risorse assegnate per la realizzazione di interventi di diversa tipologia. ANAS ha altresì sottolineato che gli A.Q. non rappresentano la totalità delle attività di approvvigionamento ma in parallelo ciascuna Struttura Territoriale, sulla base del piano annuale dei fabbisogni, procede con l'affidamento di appalti di manutenzione di importo non superiore al milione di euro mediante procedura negoziata invitando, secondo il criterio di rotazione, gli operatori economici che sono prevalentemente micro e piccole imprese.

Inoltre con riferimento agli A.Q. multilotto di importo superiore alla soglia, Anas si è sempre preoccupata di adottare, di volta in volta, una diversificazione dell'entità economica dei vari lotti, ritenendo di poter salvaguardare l'accesso delle piccole, medie e microimprese introducendo il vincolo della partecipazione ad un solo lotto. Ha considerato inoltre che la partecipazione delle piccole e medie imprese alle gare risulta in ogni caso garantita dalla pluralità degli istituti giuridici che consentono a soggetti, anche non adeguatamente qualificati rispetto alla totalità delle categorie di lavori a base di gara, di partecipare comunque in forma aggregata ovvero avvalendosi dei requisiti di altri soggetti. Ciò con riferimento, ad esempio, alle riunioni temporanee di imprese, ai consorzi, alla cooptazione, all'avvalimento come pure al subappalto il quale, per effetto della recente modifica normativa sui relativi limiti, si configura uno strumento di accesso generalizzato all'esecuzione dei lavori pubblici.

In merito si considera quanto segue.

Per quanto riguarda la prima questione – ovvero l'esplicitazione della scelta di ricorrere all'accordo quadro – pur essendo essa una "scelta aziendale" è necessario, in conformità all'art. 3 della legge 241/90 nonché ai sensi dell'art. 32 del d.lgs 50/16 (oggi art. 17 del d.lgs 36/23), che nella determina a contrarre vengano comunque esplicitati gli elementi essenziali del contratto ed i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte, rendendo manifesta – pur in forma sintetica- la motivazione di "convenienza" che, per lo specifico appalto, ha indotto l'amministrazione a scegliere di ricorrere a tale modalità contrattuale; ciò in osservanza al principio di trasparenza sotteso alle procedure di evidenza pubblica, ed altresì in considerazione di quanto già nella presente espresso, e peraltro riconosciuto dalla stessa ANAS, riguardo la circostanza che non per tutti i lavori di manutenzione può ravvisarsi l'opportunità/convenienza di adottare tale tipologia contrattuale. **Si prende atto della volontà espressa da ANAS di uniformarsi alle indicazioni dell'Autorità.**

Per quanto riguarda la suddivisione in lotti degli appalti, si osserva che le modalità/criteri seguiti da ANAS per la suddivisione dei lotti, come sopra rilevato, pur nel rispetto delle esigenze tecniche/organizzative dell'azienda, devono tenere prioritariamente in conto la possibilità di accesso al mercato delle piccole e medio imprese, ciò a prescindere dal fatto che ANAS, che è una delle maggiori S.A. del Paese, effettui numerosi affidamenti anche di più modesto valore sotto altra forma. **I criteri di suddivisione in lotti vanno esplicitati nelle determine a contrarre dell'Amministrazione.**

Al riguardo si osserva inoltre che nel nuovo codice dei contratti, il d.lgs 36/23, ai sensi del quale dal 1 luglio 2023 vengono indette le gare d'appalto, è stato aggiunto all'art. 58- rispetto all'omologo articolo 51 del d.lgs 50/16- il comma 3 che fa specifico riferimento all'esplicitazione dei criteri utilizzati per la suddivisione in lotti. L'art. 58 del d.lgs 36/23 indica infatti quanto segue:

" 1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.

2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese.

3. Nel medesimo atto le stazioni appaltanti indicano i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti, avuto riguardo ai parametri indicati al comma 2. È in ogni caso vietato l'artificioso accorpamento dei lotti....."

È dunque necessario che, per le successive gare indette ai sensi del d.lgs 36/2023, ANAS si adegui al dettato normativo sopra richiamato esplicitando nel bando o nella determina a contrarre i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti.

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

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 18 ottobre 2023

DELIBERA

Di prendere atto:

- della volontà espressa da ANAS di adeguarsi alle indicazioni fornite dall'Autorità riguardo l'inserimento negli atti di gara di elaborati tecnici atti a definire compiutamente le lavorazioni da effettuarsi nei successivi contratti applicativi;
- dell'avvenuto adeguamento di ANAS ai criteri stabili dall'art. 95 del d.lgs 50/16, per ciò che attiene l'utilizzo del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, raccomandando, in futuro, di prevedere criteri/subcriteri che maggiormente valorizzino gli aspetti tecnici progettuali, ad essi assegnando un congruo peso al fine di garantire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici;
- della volontà espressa da ANAS di adeguarsi alle indicazioni fornite dall'Autorità riguardo l'esplicitazione nelle determine a contrarre delle motivazioni del ricorso all'istituto dell'accordo quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione, in conformità all'art. 3 della legge 241/90 nonché ai sensi dell'art. 17 del d.lgs 36/23 (ex art. 32 del d.lgs 50/16);

di rilevare:

- notevoli ritardi nell'esecuzione dei lavori causati anche dal carente coordinamento tra la gestione amministrativa dei contratti, posta a cura delle direzioni centrali di ANAS, e le effettive esigenze manutentive delle strutture territoriali, rilevandosi un eccessivo disallineamento temporale tra l'aggiudicazione degli accordi quadro di manutenzione e la concreta possibilità di tempestiva attivazione degli stessi per l'indisponibilità immediata dei fondi;

di raccomandare:

- di effettuare la divisione in lotti degli appalti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese, nonché di esplicitare in futuro, in coerenza con il dettato normativo di cui all'art. 58, co. 3 del d.lgs 36/2023, nel bando



o nella determina a contrarre i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti.

- Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente deliberazione all'Amministratore Delegato e Direttore Generale di ANAS, al Responsabile della Struttura Territoriale Sicilia di ANAS, nonché, per opportuna conoscenza, alla competente Direzione generale per le strade e le autostrade del Ministero delle Infrastrutture.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 29 dicembre 2023

Il Segretario

Valentina Angelucci

Firmata digitalmente