



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 40 del 20 gennaio 2016**

**Fasc. 2800/2012**

**Oggetto: Appalto integrato avente ad oggetto l'Allargamento di via Tiburtina dal Km 9+300 al Km 15+800**

**Stazione appaltante:** Comune di Roma – Dipartimento XII

**Esponente: Procedura d'ufficio**

**Importo Lavori a b.a.:** 64.843.396,93 Euro

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

nell'adunanza del 20 gennaio 2016;

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 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Lavori,

#### **Considerato in fatto**

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 533 del 19 ottobre 2005 è stato approvato il progetto definitivo dell'appalto relativo all'Allargamento Tiburtina dal km 9+300 al km 15+800 denominato "Adeguamento della Via Tiburtina mediante la realizzazione della sede stradale a due corsie per senso di marcia, "corridoio" centrale per la sede dedicata al trasporto pubblico e sistemazione superficiale delle strade collaterali", suddiviso in due lotti funzionali, per una spesa complessiva di € 97.994.457,40 di cui € 69.215.883,09 per lavori.

#### **Nello specifico:**

Importo complessivo dell'appalto	€ 69.215.883,09	di cui
- importo lavori soggetto a ribasso	€ 64.843.396,93	
- oneri della sicurezza	€ 3.828.368,52	
- oneri di progettazione esecutiva	€ 544.117,64	

#### **Lotto I**

Importo complessivo dei lavori del Lotto	€ 52.311.840,15	di cui
- importo lavori soggetto a ribasso	€ 49.019.437,40	
- oneri della sicurezza	€ 2.894.118,44	
- oneri di progettazione esecutiva	€ 398.284,31	

## Lotto II

Importo complessivo dei lavori del Lotto	€ 16.904.042,94	di cui
- importo soggetto a ribasso	€ 15.823.959,53	
- oneri della sicurezza	€ 934.250,08	
- oneri di progettazione esecutiva	€ 145.833,33	

Il Progetto definitivo di cui sopra è stato elaborato da un nutrito gruppo di progettisti interni all'Amministrazione capitolina, coordinato dal Dipartimento XII ed inoltre, come si legge nella relazione generale del suddetto progetto definitivo, «*trattandosi di un progetto complesso, che necessita di risorse grafiche, di rilievi topografici, geotecnica e professionalità specialistiche si è provveduto ad affidare – in parte a ditte esterne ed in parte, in conformità a quanto previsto nella delibera 443/2004, alla Società Risorse per Roma – alcuni incarichi di supporto ...*».

Ed infatti nella testata del Progetto Definitivo risultano citati numerosi consulenti, appartenenti alla Società sopracitata, in qualità di specialisti di supporto del gruppo di progettazione.

Il supporto in seguito è stato esteso anche alle attività di Direzione Lavori e coordinamento della sicurezza.

Risultano agli atti due determine di incarico nei confronti della Società "Risorse Per Roma S.p.A.":

- 1) La prima del 23 settembre 2006, (per attività di supporto alla direzione Lavori e al Responsabile della sicurezza in esecuzione relativamente al 1° lotto), con la quale veniva definito un compenso complessivo "stimato" pari a 663.000 Euro che, a causa della parziale indisponibilità economica, veniva suddiviso in due tranches, la prima pari a 230.000 Euro per le attività inerenti il primo lotto, e la rimanente quota di 433.000 euro da erogare al termine dei lavori del primo lotto allorquando sarebbero stati resi disponibili i finanziamenti per il secondo lotto.
- 2) La seconda determina del 18 maggio 2009 con la quale veniva affidata alla suddetta società l'attività di supporto alla Direzione Lavori/ responsabile della sicurezza e al Responsabile del Procedimento per un importo complessivo pari a 2.040.000 euro.

Il progetto definitivo posto a base di gara prevedeva **l'allargamento della via Tiburtina** con uno sviluppo della nuova sede stradale per circa 7000 m e con una larghezza futura dell'asse viario mediamente pari a 30 m (la larghezza attuale è di circa 10 m.); erano previste 6 corsie di marcia (a fronte delle attuali 2 esistenti) di cui:

- due corsie direzione Tivoli di larghezza 2x3,50 m;
- due corsie direzione Roma di larghezza 2x3,50 m;
- due corsie in centro strada per il "corridoio" di trasporto pubblico largo 7,00 m.

Era prevista altresì la realizzazione di una **viabilità collaterale** costituita da una nuova rete di anelli stradali paralleli e strettamente funzionali alla viabilità primaria della Via Tiburtina; lo sviluppo degli anelli era pari a circa 9200 m di cui 6000 m. esistenti da ristrutturare completamente, 3200 m. da costruire ex novo su nuovo sedime.

L'estensione superficiale dell'intervento risulta in totale pari a 340.000 mq di cui 130.000 mq per viabilità collaterali e 210.000 mq per la realizzazione di via Tiburtina.

Il progetto definitivo andato poi in gara nelle sue linee generali prevedeva dunque:

1. un "**corridoio**" per il trasporto pubblico: si trattava di nuova sede riservata ai mezzi di trasporto pubblico dalla Stazione Metro di Rebibbia fino al nodo di scambio, di futura realizzazione al confine comunale (zona Parco Tecnologico). Il "corridoio" era previsto con fermate ogni 400-500 m. circa, attrezzate con pensiline, messaggistica di preavviso attesa Bus

ed informazioni varie. Ad ogni fermata, era previsto un semaforo di attraversamento pedonale (totale incroci semaforizzati n. 14) governato sulla priorità del mezzo pubblico. Sul "corridoio" si prevedeva l'installazione di pali di illuminazione ogni 30 m. predisposti per la futura elettrificazione per i filobus.

2. **Parcheggi.** Era stato previsto di compensare le aree di sosta dei veicoli, perse dai privati a causa dell'allargamento stradale, con la realizzazione di nuove aree di parcheggio sia per la via Tiburtina che per le viabilità collaterali.
3. **Rifacimento/realizzazione fognature:** l'intervento stradale prevedeva la realizzazione di reti meteoriche stradali di fognatura principale (grande diametro) per complessivi 22.000 m. e reti secondarie in tubolari Ø 300 per complessivi 42.000 m. con circa 4500 nuove caditoie stradali.

Nel progetto si era tenuto conto del riutilizzo di alcuni tratti di reti primarie miste esistenti che erano state rilevate accuratamente al fine di verificarne lo stato e le dimensioni. Le fognature in progetto comprendevano ed anticipavano tra l'altro anche la realizzazione di alcuni tratti di fognature del progetto dell'ACEA AT02 dell'Adduttrice Nord.Est all'impianto di depurazione di Roma-Est.

4. **Progetto Tecnologico: manufatti PP.SS. - Gallerie, cunicoli e polifore per i pubblici servizi (Acea idrica, Acea elettrica, Telecom, telecomunicazioni varie, Italgas):** per razionalizzare l'uso del sottosuolo interessato dalla nuova Via Tiburtina allargata, al fine di evitare sulla futura sede stradale aperture di scavi da parte delle Aziende che gestiscono i Pubblici Servizi (per riparare i guasti delle reti o per la posa di nuove linee in cavo e/o tubazioni), si prevedeva la realizzazione sui marciapiedi di cavidotti multi servizi (Gallerie, cunicoli e polifore) che sarebbero stati i futuri contenitori delle reti.

Per quanto riguarda l'**archeologia** nella relazione generale dell'originario progetto definitivo si legge: «...già nel progetto preliminare si era provveduto ad elaborare, in collaborazione con la S.A.R., il progetto delle indagini archeologiche preventive necessarie a confermare la realizzabilità dell'opera stradale in relazione alle interferenze con le preesistenze archeologiche.

*Le indagini preliminari condotte sul territorio sono oggi in fase di completamento ed hanno individuato alcuni punti di interferenza di modesta entità se rapportati alla notevole estensione dell'opera stradale. Per risolvere tali interferenze locali si sta procedendo ora alla sovrapposizione topografica fra i rilevamenti piano-altimetrici dei reperti rinvenuti e le opere stradali previste in progetto. Gli adeguamenti progettuali da prevedere localmente sono ora allo studio, sulla base della documentazione grafica e scientifica in elaborazione con l'appalto delle indagini preliminari in corso. Pertanto il progetto stradale non prevede ancora la soluzione finale delle situazioni locali di dettaglio che, comunque, si ritiene non modificheranno poi sostanzialmente il tracciato stradale e gli ingombri della nuova Tiburtina. ...»*

Si segnala inoltre che il progetto definitivo era corredato da uno studio acustico e da uno studio sull'inquinamento atmosferico.

Con Determinazione Dirigenziale n. 564 del 6 dicembre 2005 è stata indetta la gara sul progetto definitivo di cui sopra ed approvato il bando di asta pubblica relativo all'appalto integrato.

Nel bando di gara venivano così definiti i punteggi massimi attribuibili alle varie componenti dell'offerta:

**prezzo**

**punti 35**

**offerta tecnica** relativa ai seguenti elementi cui riferire le migliori proposte:

- 1) Soluzioni tecniche e tecnologie innovative che migliorano le caratteristiche delle opere stradali, idrauliche, strutturali e dei manufatti tecnologici:

- |   |                 |
|---|-----------------|
|   | <b>punti 25</b> |
| 2) Ottimizzazione della cantierizzazione e gestione del traffico durante le fasi esecutive                    | <b>punti 15</b> |
| 3) Utilizzazione di materiali e tecniche finalizzate a migliorare la durabilità e la manutenzione delle opere | <b>punti 15</b> |
| 4) Metodologie operative...organizzazione nell'esecuzione delle indagini archeologiche preventive             | <b>punti 5</b>  |
| 5) Riduzione dei tempi di esecuzione dei lavori   | <b>punti 5</b>  |

A seguito della gara esperita in data 17 febbraio 2006, con nota del Segretariato Generale prot. n. 7820 del 22.03.2006, è stata dichiarata provvisoriamente aggiudicataria l'A.T.I.- Consorzio Cooperative Costruzioni (capogruppo) con Monaco SpA, IRCOP Srl, LAND Srl, Consorzio C.O.I.R.E.S., SO.GENAP. Srl, CORINZIA Srl, Cicchetti Remo E Figli Srl e Cittadini Srl con il punteggio tecnico di 65, il punteggio economico di 29,463, e dunque con un Punteggio Totale pari a 94,463 e un ribasso del 22,655%.

In considerazione *dell'urgenza di procedere all'esecuzione dell'opera*, acquisito il 50% delle aree, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno avviare le indagini archeologiche preliminari previste dall'appalto e, pertanto, si è proceduto alla consegna all'A.T.I. - Cons. Coop. Costruzioni di un "primo stralcio" del I lotto, relativo alle indagini archeologiche, per le seguenti tre opere:

1. Sottovia via di Salone;
2. nuovo tratto stradale da via Sambuci a via S. Alessandro;
3. nuovo Ponte sul Fosso di Pratolungo, per chiusura ad anello viabilità via Smerillo - via Pieve Torino.

Successivamente, con Determinazione Dirigenziale rep. n. 2229 del 10.11.2006, si è proceduto all'aggiudicazione definitiva all'A. T. I.- Consorzio Cooperative Costruzioni affidando solo il I lotto funzionale di lavori col sopradetto ribasso del 22,655%.

Il citato provvedimento di aggiudicazione definitiva è stato impugnato presso il Giudice Amministrativo dal concorrente qualificatosi secondo in graduatoria l'A.T.I.- UNITER CONSORZIO STABILE S.c.a r.l. (capo gruppo) con BARTOLINI S.r.l.

Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 6553 RG 9481/2006 del 15.12.2006, ha accolto l'istanza cautelare della A.T.I. suddetta.

Pertanto, si è proceduto alla sospensione totale dei lavori con verbale in data 9 gennaio 2007.

Acquisita dalla SAR (SSBAR<sup>1</sup>) la congruità sulle attività di indagine svolte e documentate, si è provveduto con Determinazione Dirigenziale rep. n. 1910 del 25.10.2007, alla liquidazione all'ATI - Consorzio Cooperative Costruzioni dell'importo di € 1.055.661,49 (IVA compresa) per le indagini archeologiche definitive condotte sulle aree consegnate per i lavori del 1° stralcio del I lotto funzionale.

Successivamente il Consiglio di Stato, con Dispositivo di Decisione n. 591/2007<sup>2</sup> del 18.12.2007, ha annullato l'ammissione alla gara dell'A.T.I. - CONSORZIO COOPERATIVE COSTRUZIONI e gli atti conseguenti tra cui l'aggiudicazione definitiva effettuata con D. D. rep. n.2229 del 10.11.2006.

<sup>1</sup> Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Roma

<sup>2</sup> Si dispone del dispositivo di decisione ma non delle motivazioni. Dall'esame degli atti emergerebbe che le imprese mandanti dell'originaria ATI aggiudicataria (CCC) fossero prive del requisito minimo di qualificazione ex art. 95 comma 2 del DPR 554/99.

La graduatoria di gara è stata riformulata collocando la ricorrente A.T.I.- UNITER CONSORZIO STABILE S.c. a r.l. con BARTOLINI S.r.l. al 1° posto di classifica col punteggio tecnico di 31,262, punteggio economico pari a 29,323, e dunque un punteggio potale di 60,588 e ribasso del 22,548%.

L'Avvocatura comunale ha trasmesso al Dipartimento XII tale dispositivo con nota prot.7063 in data 30.1.2008. Pertanto, con Determinazione Dirigenziale rep. n. 417 del 26.02.2008 (prot. Dip.to XII 11582/08), si è preso atto della Sentenza del Consiglio di Stato n. 591/07 che annullava l'ammissione alla gara dell'A.T.I.- Consorzio Cooperative Costruzioni.

L'aggiudicazione definitiva all'ATI UNITER è avvenuta con Determinazione Dirigenziale rep. n. 1027 del 26 maggio 2008.

Con verbale di consegna urgente del 9 marzo 2009, sono stati affidati i lavori inerenti le attività di sondaggi e scavi archeologici, previsti tra l'altro nel cronoprogramma, da ultimare entro il 9 settembre 2009, nonché la redazione della progettazione esecutiva da consegnarsi all'Amministrazione per l'approvazione, entro 210 giorni naturali e consecutivi dalla data del suddetto verbale di consegna (ottobre 2009).

In data 2 luglio 2009 è stato stipulato il contratto, repertorio n. 11574.

Nel corso delle suddette attività, la Giunta Comunale, con apposita Memoria approvata nella seduta del 2 settembre 2009, ha dato mandato agli Uffici competenti di redigere una variante al progetto definitivo già appaltato. L'aspetto principale della variante è consistito nell'eliminazione del corridoio centrale della mobilità sulla via Tiburtina, mantenendo la piattaforma della sede stradale, e di verificare la possibilità di un itinerario preferenziale di trasporto pubblico sulla Via Tiburtina stessa.

Riguardo a tali aspetti nella menzionata "**Memoria di Giunta**" quale motivazione della modifica richiesta si legge: *«viste le precedenti esperienze adottate dall'Amministrazione Comunale di corridoi della mobilità riservati a mezzi su gomma, quali la via Palmiro Togliatti, che avvalorano la non efficacia dell'intervento stesso; in considerazione dunque dei precedenti interventi aventi ricadute negative, e nell'ottica più ampia dell'Amministrazione della scelta strategica di utilizzare i corridoi della mobilità ottenuti riservando parte della piattaforma stradale al trasporto pubblico esclusivamente in presenza di trasporto su ferro, si ritiene opportuno modificare il progetto in parola, pertanto si da mandato agli uffici interessati di rivedere il progetto eliminando il corridoio centrale della mobilità sulla via Tiburtina, mantenendo la piattaforma della sede stradale...»*

Con verbale del 9.9.2009, la Direzione dei Lavori di comune accordo con l'impresa, disponeva pertanto la sospensione della sola progettazione esecutiva, affidata all'impresa stessa, mantenendo inalterate le attività di indagine e scavi archeologici.

Nel corso dei lavori inerenti le indagini e scavi archeologici, la Soprintendenza Archeologica di Roma - SSBAR - tenuto conto dei reperti archeologici rinvenuti durante le operazioni di scavo - ha dettato precise prescrizioni che hanno esteso gli scavi archeologici e modificato alcune modalità di indagine rispetto al progetto definitivo approvato.

Con Determinazione Dirigenziale n. 202 del 4.2.2010, alla luce delle nuove prescrizioni impartite dalla SSBAR, è stata concessa una proroga dei termini contrattuali per indagini e scavi archeologici di giorni 90, fissando la data di ultimazione lavori degli scavi al 9.12.2009.

Inoltre, la SSBAR ha rappresentato *la indispensabile necessità* di provvedere alla creazione di un G.I.S. (Geographic Information System) per la gestione informatizzata dei dati geografici, ambientali ed archeologici del territorio interessato dall'intervento in argomento.

Con Ordinanza Commissariale n. 222 del 21 ottobre 2009, l'intervento di Allargamento della Tiburtina è stato inserito nel Piano di riqualificazione delle infrastrutture viarie e per la mobilità (emergenza traffico).

Con Determinazione Dirigenziale n. 408 del 26.2.2010 è stata approvata una prima perizia di variante e suppletiva per complessivi € 2.021.705,77 di cui € 1.367.105,25 per scavi archeologici. Per l'esecuzione delle maggiori opere previste, con la suddetta Determinazione Dirigenziale rep. 408/2010, è stata autorizzata una proroga contrattuale di 150 giorni naturali e consecutivi.

Durante le attività di scavo sono state impartite dalla SSBAR nuove ed ulteriori prescrizioni, a causa dei frequenti ritrovamenti di reperti archeologici, che hanno determinato, oltre ad un incremento dei tempi di esecuzione, anche un ulteriore incremento dei costi degli scavi stessi.

Pertanto, con Determinazione Dirigenziale rep. n. 1718 del 20/09/2010 è stata approvata una seconda perizia di variante e suppletiva per un importo complessivo di € 655.243,92 oltre € 54.000,00 per oneri della sicurezza, per un totale complessivo netto di € 709.243,92, oltre € 70.924,39 per IVA, oltre una spesa presunta per l'assistenza archeologica agli scavi pari ad € 100.000,00 oltre IVA alla cui liquidazione si provvederà con la voce "rimborso a fattura".

Alla maggiore spesa si è fatto fronte con l'utilizzo di quota parte delle somme a disposizione provenienti dal ribasso d'asta, opportunamente autorizzato dalla Giunta Comunale.

In considerazione dei maggiori lavori previsti nella suddetta perizia di variante, si è resa necessaria la protrazione dei termini contrattuali di giorni 90 naturali e consecutivi.

In aderenza alla citata Memoria di Giunta del 2.9.2009, l'Ufficio tecnico del Dipartimento S.I.M.U (ex XII ) ha elaborato il progetto preliminare di variante (del progetto definitivo posto al tempo a base di gara), provvedendo anche alla necessità di adeguare le strutture in cemento armato e acciaio alla nuova normativa in materia antisismica nel frattempo entrata in vigore.

Sul suddetto progetto, l'Ufficio del Commissario Delegato all'Emergenza Traffico e Mobilità e Programma Roma Capitale, competente per la gestione della Conferenza di Servizi, ha acquisito, in via preliminare, i pareri favorevoli con prescrizioni del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, (prot. n. 965 del 25.02.2010) e del Dipartimento Mobilità e Trasporti (prot. n. 4353 del 17.02.2010).

Successivamente, sulla base delle prescrizioni ricevute, il Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana (SIMU) ha predisposto il progetto definitivo redatto in aderenza al progetto preliminare.

Le principali modifiche e/o adeguamenti previste nel progetto definitivo di variante, rispetto a quelle del progetto originario approvato con deliberazione G.C. n. 533 del 19.10.2005, e posto a base d'appalto sono le seguenti:

- eliminazione del corridoio centrale destinato al trasporto pubblico e conseguente ridefinizione geometrica della piattaforma stradale sulla Via Tiburtina;
- realizzazione di una nuova area di sosta per capolinea di mezzi pubblici ATAC in corrispondenza del nodo di scambio di Rebibbia;
- adeguamento di tutte le opere strutturali previste nel progetto (ponti, sottovia stradali, strutture di sostegno, etc.) alla nuova normativa di cui al D.M. del 14.01.2008;
- adeguamento della struttura stradale alla nuova configurazione della piattaforma viaria;
- realizzazione di una barriera di sicurezza stradale (New-jersey) posta al centro della nuova piattaforma stradale;
- realizzazione di nuove ulteriori strutture di contenimento del terreno;
- realizzazione di un nuovo ulteriore tratto di fognatura in Via Sambuci, e modifica del sistema delle fognature secondarie per la raccolta e lo smaltimento delle acque meteoriche di piattaforma, caditoie e tratti di fognatura di collegamento delle stesse tra loro e con la fognatura principale.

Con nota n. 3501 del 6 agosto 2010, l'Ufficio Speciale Emergenza Traffico e Mobilità e Programma Roma Capitale ha convocato, per il giorno 15.09.2010, la Conferenza di servizi per l'esame e l'approvazione del progetto definitivo di variante in questione.

In esito ai pareri ed alle relative prescrizioni rese in seno alla Conferenza di servizi, il Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana (SIMU) ha trasmesso all'Ufficio Emergenza Traffico i nuovi elaborati di recepimento di alcune prescrizioni.

La Conferenza di servizi è stata dichiarata positivamente chiusa con Determinazione Dirigenziale del Direttore dell'Ufficio Speciale Emergenza Traffico e Mobilità, progetti strategici e Programma Roma Capitale n. 87 del 16 novembre 2010.

Con Ordinanza del Sindaco Commissario Delegato n. 360 del 6 dicembre 2010 è stato approvato il progetto definitivo di variante come segue:

1. *L'intervento codice C1.1-013, "Allargamento di via Tiburtina dal km 9+300 al Km 15+800. Adeguamento della via Tiburtina mediante la realizzazione della sede stradale a due corsie per senso di marcia, corridoio dedicato al trasporto pubblico e sistemazione superficiale delle strade collaterali - primo e secondo lotto", inserito nel Piano di riqualificazione delle infrastrutture viarie e per la mobilità di cui all'O.P.C.M. n. 3543/06, è così ridenominato:*

*"Allargamento di via Tiburtina dal km 9+300 al Km 15+800. - Adeguamento della via Tiburtina mediante la realizzazione della sede stradale a tre corsie per senso di marcia, di cui una riservata al trasporto pubblico e sistemazione superficiale delle strade collaterali - primo e secondo lotto funzionale".*

2. *E' approvato il progetto definitivo di variante del primo lotto funzionale dell'intervento di cui al punto 1 costituito dagli elaborati tecnici ricompresi nell'allegato "A" che formano parte integrante dell'ordinanza.*

3. *E' approvato il quadro economico di variante del primo lotto dell'intervento per l'importo complessivo di € 62.753.147,53 ....;*

Successivamente all'approvazione dell'Ordinanza del Sindaco N. 360/2010, l'Ufficio tecnico competente ha avviato le attività per la predisposizione degli atti tecnici e amministrativi per la relativa perizia di variante e suppletiva.

Infatti, per effetto di alcune correzioni migliorative nonché a causa delle prescrizioni della SSBAR impartite durante le attività di indagine e scavi archeologici, per i frequenti ritrovamenti di reperti

archeologici, si è determinato oltre ad un incremento dei tempi di esecuzione, anche un incremento dei costi degli scavi stessi.

Dichiara l'Amministrazione che allo stato attuale, con una percentuale di superfici di aree indagate pari a circa l'80%, sono state praticamente esaurite le risorse economiche previste e finanziate nel contratto di appalto e nella prima e seconda perizia di variante.

A seguito di necessità aggiuntive rappresentate dalla SSBAR, l'Ufficio della Direzione Lavori ha provveduto alla determinazione delle ulteriori somme ritenute necessarie per la ultimazione delle indagini e scavi archeologici, stimate in € 1.664.394,25 lordi, ed inserite nelle opere a misura del quadro economico di terza perizia di variante.

Con determinazione dirigenziale rep. n. 781 del 12 maggio 2011 è stata approvata la terza perizia di variante e suppletiva (al progetto definitivo di variante).

Per l'esecuzione delle maggiori opere previste l'Amministrazione ha ritenuto necessario:

1. riconoscere un maggior tempo per la consegna della progettazione esecutiva di giorni 90 naturali e consecutivi a far data dal verbale di ripresa della progettazione esecutiva, da sommarsi al tempo contrattualmente previsto di giorni 210 naturali e consecutivi;
2. riconoscere un minor tempo per la realizzazione dei lavori di giorni 90 naturali e consecutivi rispetto a quelli contrattualmente previsti di giorni 900 n.e c., in considerazione dei lavori ad oggi autorizzati e realizzati dall'impresa appaltatrice.

Infatti, tenuto conto delle difficoltà per l'impresa, rappresentate dalla sospensione della progettazione esecutiva avvenuta il 9.9.2009, la Direzione dei Lavori di concerto con la stessa, allo scopo di mantenere attivo il cantiere e cercare di contenere i ritardi, con tre verbali di ripresa parziale della progettazione esecutiva emessi nell'annualità 2010, ha avviato l'iter approvativo di alcune opere stralcio non coinvolte nella variante al progetto definitivo appaltato, quali:

- a) Bretelle di collegamento via Colli sul Velino con Via di Salone;
- b) abbattimento e spostamento degli alberi lungo la Via Tiburtina (necessario per gli scavi archeologici);
- c) opere di sostegno (muri e paratie in cls armato);
- d) nuova strada di collegamento di Via Sambuci con Via S. Alessandro (collaterale 3);
- e) ponte sul fosso di Pratolungo fronte Via Monteleone da Fermo;
- f) tratto di fognatura principale collegamento Tiburtina - Monte Flavio (Cerchiara - Zona Gentilini);
- g) opera d'arte sottovia di Settecamini;
- h) altri cantieri minori.

Le suddette opere sono state cantierizzate nel periodo impiegato dall'Amministrazione per approvare il progetto definitivo di variante voluto dalla Giunta Capitolina, con Ordinanza del Sindaco n. 360/2010, e successiva terza perizia di variante approvata con D. D. rep. n. 781 del 12 maggio 2011.

In data 14 luglio 2011 è stata verbalizzata la ripresa della progettazione esecutiva ed individuato il termine ultimo di consegna della medesima per il 12 novembre 2011.

In data 9 novembre 2011, nel rispetto del termine contrattualmente stabilito, l'Appaltatore ha consegnato la progettazione esecutiva.

Il RUP, in data 27 giugno 2012 ha validato con prescrizioni la suddetta progettazione esecutiva.



Con verbale del 28.6.2012 il Direttore dei Lavori ha provveduto alla consegna all'impresa di tutti i lavori inerenti il lotto I, da ultimarsi entro 24 mesi dalla consegna.

Con Determinazione Dirigenziale n. 364 del 19 maggio 2013 è stato approvato il progetto esecutivo ed è stata approvata la quarta perizia di variante e suppletiva per un importo complessivo dei lavori al netto del ribasso pari a € 49.786.700,73 escluso IVA concedendo altresì ulteriori 90 giorni per l'ultimazione dei lavori e fissando la **data di ultimazione contrattuale dei lavori al 18 settembre 2014**.

La situazione contrattuale con l'ATI UNITER può in definitiva essere sintetizzata come nel seguito:

- **in data 2.7.2009** veniva sottoscritto il contratto dalle parti per un importo complessivo dei lavori pari a **€ 41.266.903,09**;
- **in data 26.2.2010** veniva approvata una **prima perizia di variante (al progetto definitivo)** che portava l'importo complessivo dei lavori a **€ 42.768.908,34**;
- **in data 20.9.2010** veniva approvata una **seconda perizia di variante** per un importo complessivo dei lavori pari a **€ 43.478.152,26**;
- **in data 12.5.2011** veniva approvata la **terza perizia di variante** per un importo complessivo dei lavori pari a **€ 46.281.554,08**;
- **in data 19.5.2013** veniva approvata la **quarta perizia di variante** per un importo complessivo dei lavori pari a **€ 49.786.700,73**.

In considerazione dello stato di avanzamento dei lavori, oggi al 60% circa, e delle problematiche di cantiere non ancora del tutto risolte (scavi archeologici e sottoservizi pubblici), il Direttore dei Lavori, vista la richiesta di proroga dei tempi contrattuali formulata dall'impresa, con propria relazione ha proposto un possibile cronoprogramma dei lavori, che ipotizzava l'**ultimazione** delle opere al **31 dicembre 2015**, nella ipotesi che la SSBAR svincoli le ultime aree archeologiche ancora occupate (Tratto T 4 e precisamente da Via Castrovetero a Via Marco Simone).

Con Determinazione Dirigenziale rep. n. 1054 del 17.9.2014 l'Amministrazione capitolina ha autorizzato la proposta proroga dei tempi contrattuali al 31 dicembre 2015.

In merito ai **contenziosi** in corso d'opera il D.L. ha riferito che, ad oggi, l'impresa ha apposto riserve sul registro di contabilità per un ammontare complessivo pari a circa **51.000.000 di euro**, con richieste di ristoro che comprendono ipotetici danni per le numerose sospensioni e l'esecuzione discontinua dei lavori.

Per le riserve iscritte fino alla data suddetta era stata effettuata la procedura di accordo bonario ex art. 240 del D. Lgs. 163/2006; che tuttavia non ha avuto seguito, anche, secondo quanto riferito dal RUP e dal D.L., per carenza di risorse finanziarie.

Così come il Lotto II non è stato ancora affidato per carenza di risorse finanziarie.

#### **Ritenuto in diritto**

Nella propria relazione, nonché in sede di audizione, il RUP e il D.L. hanno sottolineato che, per l'appalto in esame *le maggiori criticità che impediscono il regolare avanzamento dei lavori sono rappresentate da:*

- attività di indagini e scavi archeologici (difficoltà per ritardo nello svincolo delle aree da parte della Soprintendenza Archeologica di Roma - SSBAR);
- presenza di molteplici sottoservizi interferenti con la nuova infrastruttura stradale (scarsa collaborazione da parte delle società proprietarie dei sottoservizi per lo spostamento e/o rimozione).
- Difficoltà di natura finanziaria a causa del mancato contributo da parte della Regione Lazio.

Ed in effetti non vi è dubbio che le sopracitate evenienze, che peraltro configurano situazioni alquanto comuni per gli appalti che interessano grandi aree fortemente urbanizzate, abbiano contribuito al rallentamento dei lavori, tuttavia non si ritiene che siano le sole né quelle che hanno inciso maggiormente sui ritardi.

I maggiori ritardi sembrano potersi ascrivere anche:

1. ai lunghi tempi per la risoluzione del contenzioso relativo alla gara che ha visto l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione definitiva dell'appalto all'ATI Consorzio Cooperative Costruzioni (capogruppo) e la successiva aggiudicazione alla seconda classificata, l'ATI UNITER;
2. alla necessità di parziale riedizione del progetto definitivo posto a base di gara.

In relazione al primo aspetto traspare invero che i "lunghi" tempi non sono interamente ascrivibili alla Giustizia Amministrativa ma anche alla "burocrazia" interna del Comune di Roma.

Si osserva infatti che l'aggiudicazione definitiva alla prima ATI (C.C.C.) è avvenuta in data **10.11.2006**, il Dispositivo del Consiglio di Stato è datato **18.12.2007**, ovvero un anno dopo circa l'impugnazione da parte dell'ATI UNITER.

L'Avvocatura Comunale ha trasmesso al Dipartimento XII tale dispositivo in data **30.1.2008**. La Determinazione Dirigenziale con la quale si è preso atto della Sentenza del Consiglio di Stato è datata **26.02.2008**.

**L'aggiudicazione definitiva** all'ATI UNITER è avvenuta con Determinazione Dirigenziale in data **26 maggio 2008**.

La **consegna dei lavori** è avvenuta in data **9 marzo 2009**.

Dalla prima aggiudicazione definitiva alla C.C.C. alla consegna dei lavori all'ATI UNITER sono trascorsi più di due anni ma di questi solo uno è imputabile all'iter giudiziario – amministrativo; dal dicembre 2007 al marzo 2009 i tempi trascorsi sono, a vario titolo, imputabili al Comune di Roma.

Ma la maggiore criticità che si ritiene abbia inciso sull'iter dell'appalto è attribuibile alla decisione assunta dalla Giunta Comunale di apportare modifiche al progetto definitivo andato in gara. La suddetta decisione presenta profili di illegittimità per almeno due motivi:

1. appare in contrasto con il principio di separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni amministrative e gestionali poste in capo ai dirigenti pubblici;
2. viola la par condicio tra i concorrenti avendo apportato modifiche sostanziali al progetto posto a base di gara.

Per quanto al punto 1 si osserva che già con la legge n. 142 dell'8 giugno 1990, è stato affermato il principio di separazione, o meglio distinzione, delle funzioni amministrative da quelle politiche, già nella norma sopra citata è stato riconosciuto il ruolo della dirigenza locale con l'attribuzione ai dirigenti di competenze e responsabilità di "rilevanza esterna". Lo scopo della norma era chiaramente quello di risolvere i problemi cosiddetti di *politicità indotta*, cioè le interferenze nella gestione concreta della *cosa pubblica* attuate dagli organi politici, spesso privi della necessaria competenza tecnica, ed influenzati dalla necessità di assecondare l'elettorato.

Il principio<sup>3</sup> trovò poi generale riconoscimento con il d.lgs n. 29 del 3 febbraio 1993, da quel momento *il dirigente in Italia ha l'esclusivo potere di prendere decisioni amministrative e formali atti amministrativi. Dopo la riforma del 1992-93 i componenti degli organi di governo politici non possono più adottare ogni decisione amministrativa di specifica cura di un interesse pubblico; essi possono solo adottare atti di direttiva generale, di indirizzo politico che può delimitare la discrezionalità dei dirigenti. Questa è la cosiddetta "distinzione tra politica e amministrazione" all'interno di ogni ente della pubblica amministrazione.*

*Con la conseguente chiara distinzione nell'area della "decisione": i dirigenti sono decisori il cui rapporto con l'amministrazione è differente da quello degli organi politici o degli staff politici di tali organi (consulenti politici, in generale ogni posizione attribuita su basi fiduciarie). I dirigenti sono funzionari di livello elevato che agiscono in via permanente per la loro amministrazione, sulla base di uno status professionale, mentre le altre figure agiscono per l'amministrazione sulla base di un rapporto temporaneo.*<sup>4</sup>

La **Memoria di Giunta del 2.9.2009** appare in contrasto con il principio sopra citato sia dal punto di vista sostanziale che formale.

L'atto, firmato da politici (gli assessori alla mobilità e ai lavori pubblici del tempo), si configura infatti come una decisione tecnica, da quanto è possibile evincere dalla documentazione acquisita, non suffragata da alcuno specifico studio, assunta solo sulla base di generiche " *precedenti esperienze adottate dall'Amministrazione...*".

L'organo politico non si è limitato a chiedere all'Amministrazione un ulteriore studio, ovvero la comparazione di altre possibili scelte tecniche, ma ha dato formale mandato all'organo tecnico dell'Amministrazione di rivedere il progetto " *eliminando il corridoio centrale della mobilità sulla via Tiburtina...*", così effettuando una scelta tecnica che, peraltro, afferisce strettamente alla sfera di competenza e responsabilità del progettista<sup>5</sup>, ed apportando modifiche alla filosofia progettuale stessa in base alla quale era stato sviluppato un progetto già andato in gara.

La pacifica accettazione del dettato di Giunta induce a ritenere che, comunque, l'organo tecnico fosse pienamente d'accordo con l'indicazione ricevuta; poiché nessun evento imprevisto e imprevedibile sembra sia sopravvenuto dall'approvazione del primo progetto definitivo alla riedizione dello stesso, (a parte gli incrementi dovuti agli approfondimenti archeologici), la variante introdotta, con riferimento all'art. 132 del Codice dei Contratti, non può che ascriversi alla **fattispecie dell'errore progettuale**<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> oggi codificato e definitivamente statuito nel d.lgs 165/01

<sup>4</sup> Ius publicum network review: "La Dirigenza in Italia – Report annuale 2011 – Italia –(6 Aprile 2011)" a cura del Prof. Francesco Merloni.

<sup>5</sup> nel voto n. 183 della V Sezione del Consiglio Superiore dei LL.PP. veniva evidenziato che: " *... in tema di progettazione, tutta la competenza e responsabilità viene attribuita dal vigente ordinamento al progettista, restando esclusa in tale delicato campo ogni delega di competenza. E ciò in quanto l'atto progettuale è di per sé unitario ed organico, dovendo tener conto di tutte le componenti che concorrono alla formulazione delle scelte conseguenti. Tale unicità risponde, in ultima analisi, alla fondamentale esigenza di ricondurre la sempre più complessa attività progettuale, e le prestazioni professionali ad essa collegate, ad un unico centro di decisione e di responsabilità...*".

<sup>6</sup> E' possibile che intanto siano sopravvenute altre evenienze che hanno indotto a ritenere maggiormente ragionevole l'eliminazione del corridoio centrale. La via Palmiro Togliatti ad esempio, citata nella memoria di Giunta quale " *intervento non efficace*", si caratterizza per un elevatissimo numero di intersezioni stradali quasi tutte regolate da impianti semaforici. La corsia riservata ai mezzi pubblici è stata realizzata nel 2008 a detrimento delle carreggiate veicolari esistenti (ridotte entrambe da 3 a 2 corsie), tranne che per il tratto via Papiria-via Quinto Publicio, dove transitano nell'area posta al centro delle due carreggiate. Tali considerazioni tuttavia non sono estrapolabili dagli atti di approvazione del progetto pertanto l'evenienza che la nuova soluzione sia tecnicamente migliore della precedente, in assenza di nuovi fatti ed eventi, non fa che confermare che l'originaria scelta progettuale era inadeguata a risolvere le problematiche obiettivo del progetto.

Riguardo al punto 2 si ritiene che le modifiche apportate al progetto definitivo appaltato abbiano **natura sostanziale**, con la conseguente violazione del principio di concorrenza.

*Non esiste un'elencazione squisitamente tecnica delle modifiche ad un progetto da considerare varianti "sostanziali". L'evenienza di una variante sostanziale non va, infatti, legata ai singoli aspetti tecnici delle modifiche progettuali apportate, bensì agli effetti che tali variazioni avrebbero potuto avere, se già presenti o comunque note, sulle offerte fatte dagli altri concorrenti che al tempo hanno partecipato alla gara d'appalto. Ciò in quanto vanno salvaguardati i principi di concorrenza e parità di condizioni che altrimenti risulterebbero lesi dal mutamento sostanziale, per importo o entità, del progetto dell'opera posto a base della gara ad evidenza pubblica (T.A.R. Campania, Sez. I, n. 1654/2002).*

Si osserva che la gara è stata aggiudicata con l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Probanti per l'assegnazione dei punteggi erano le migliori proposte dai concorrenti.

Alla voce "*ottimizzazione della cantierizzazione e gestione del traffico in fase di esecuzione*" erano assegnati 15 punti, altri 5 punti venivano attribuiti per la riduzione dei tempi di esecuzione dei lavori. Su un totale di 65 punti disponibili fino ad un massimo di 20 (ma certamente di più se si considerano altri aspetti come le migliori sul sistema fognario in parte modificato nel nuovo p. definitivo), possono essere stati assegnati al concorrente vincitore per migliori ormai non più valide se riferite al nuovo progetto definitivo.

La riedizione del progetto ha comportato un ulteriore rallentamento delle attività dell'impresa; si riconosce che la Direzione dei Lavori ha cercato di limitare i ritardi derivanti dalla sospensione delle attività di progettazione redigendo nel 2010 tre verbali di ripresa parziali della progettazione esecutiva e facendo proseguire i lavori lì dove possibile, compatibilmente con gli impedimenti di natura archeologica, tuttavia le modifiche progettuali hanno inciso sui tempi complessivi di realizzazione delle opere in maniera significativa.

E' stato necessario infatti redigere nuovamente parte del progetto fin dalla fase preliminare<sup>7</sup>, con la esigenza di riacquisire tutti i pareri di legge, e sottoporre il progetto definitivo ancora al vaglio di una conferenza dei servizi, e solo l'evenienza che l'intervento, intanto, fosse stato inserito nel *piano di emergenza traffico*, dunque in regime di commissariamento, ha consentito una certa riduzione dei tempi di approvazione dello stesso.

Le evenienze sopra rappresentate, (ancor più dei ritrovamenti archeologici), rischiano di far lievitare i costi dell'intervento (oltre ai disagi per la popolazione) e di produrre danno all'erario.

Ad oggi infatti le riserve dell'impresa ammontano a 51.000.000 di euro circa. Poco più di 40.000.000 di euro erano le riserve iscritte fino al 4° SAL, per esse era stata attivata la procedura di accordo bonario.

La Commissione al tempo aveva elaborato una proposta cui tuttavia non era stato dato seguito per difficoltà, da quanto riferito, nella ricezione dei finanziamenti dell'opera a carico della Regione Lazio.

Per quanto riguarda infine le problematiche legate ai rinvenimenti archeologici la nota di chiarimento ricevuta dalla Soprintendenza manifesta come questa imputi alla Direzione dei Lavori una serie di "ritardi" e possibili inefficienze che possono aver complicato e rallentato il lavoro degli archeologi.

---

<sup>7</sup> DPR 207/10 – art. 17 "*Il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire nel rispetto delle indicazioni del documento preliminare alla progettazione*".

Di contra la Direzione dei Lavori ha manifestato, anche in sede di audizione, il proprio disappunto per “onerose” e frammentarie richieste effettuate in corso d’opera dalla Soprintendenza, quali ad esempio l’esigenza della predisposizione di un GIS, che hanno fatto lievitare i costi originariamente previsti.

Le profonde differenze di approccio alle problematiche di cantiere e le diverse tempistiche di lavoro che, fisiologicamente, si registrano tra chi ha esigenza di procedere con cautela per non distruggere i reperti e chi deve seguire un preciso cronoprogramma, riducendo la tempistica di apertura degli scavi anche per non creare disagi alla popolazione, comportano spesso difficoltà di interlocuzione, specie in ambito “romano”, dove pressoché ovunque all’atto di uno scavo si rischia di rinvenire reperti.

Peraltro la cronica carenza di fondi, per le ordinarie attività delle soprintendenze, comporta spesso l’evenienza che queste vedano gli appalti di lavori pubblici come un’occasione per effettuare scavi archeologici in aree altrimenti inesplorate, piuttosto che lo svolgimento di un’attività di “sorveglianza” volta a prevenire danni su resti archeologici e a garantire una corretta gestione di possibili rinvenimenti. Si ritiene che per limitare gli “imprevisti” archeologici e riuscire a procedere con i lavori nel rispetto di tempi e costi sia necessaria la predisposizione di una, quanto più possibile, accurata indagine archeologica preventiva ed eventualmente la sottoscrizione di protocolli di intesa tra tutti i soggetti coinvolti nei lavori - enti gestori dei sottoservizi in primis - così da creare una collaborazione (piuttosto che una contrapposizione) tra i vari enti coinvolti nel progetto ed una concreta responsabilizzazione degli stessi.

Tutto ciò considerato e ritenuto

### **DELIBERA**

- che l’Amministrazione, con riferimento alle funzioni amministrative-burocratiche della stessa, abbia manifestato scarsa efficienza e una certa inerzia negli adempimenti susseguenti la Decisione del Consiglio di Stato n. 591/2007 di fatto adempiendo ad essa oltre 5 mesi dopo;
- che vi sia stata una ingerenza dell’organo politico nelle scelte tecniche dell’Amministrazione in contrasto con il principio di separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni amministrative e gestionali poste in capo ai dirigenti pubblici come statuite dal d.lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 e successivo d.lgs. 165/01;
- che le modifiche indicate nella memoria di Giunta abbiano mutato le scelte progettuali originariamente effettuate dal progettista; la pacifica accettazione, da parte dell’organo tecnico dell’Amministrazione, delle variazioni richieste manifesta, in assenza di altre motivazioni ai sensi dell’art. 132 del Codice dei Contratti, la non adeguatezza delle precedenti scelte progettuali ascrivendo di fatto la variante alla fattispecie dell’errore progettuale;
- che la variante abbia apportato modifiche sostanziali al progetto definitivo già appaltato, tale evenienza può avere vanificato le valutazioni effettuate; e conseguentemente i punteggi assegnati in sede di gara, alle migliori proposte dai concorrenti che ormai non erano da ritenersi più valide con riferimento al nuovo progetto definitivo;
- che le evenienze sopra rappresentate abbiano seriamente inciso sul regolare andamento dei lavori con contenziosi con l’impresa e conseguente rischio di danno all’erario.

Dispone l’invio della presente deliberazione, da parte dell’Ufficio vigilanza Lavori, al Commissario Straordinario del Comune di Roma; al sub Commissario referente per Lavori pubblici e Infrastrutture,

al dirigente Responsabile del Dipartimento Sviluppo Infrastrutturale e Manutenzione Urbana del comune di Roma, alla Soprintendenza Speciale di Roma.

Dispone altresì l'invio alla Regione Lazio – Direzione Regionale Infrastrutture Area Lavori Pubblici – in considerazione delle problematiche evidenziate dalla Stazione Appaltante riguardo le difficoltà di ricezione dei finanziamenti regionali.

In relazione al possibile permanere di situazioni di criticità che condizionano il termine dei lavori, dispone che l'Ufficio Vigilanza Lavori segua i successivi sviluppi dell'opera, riservandosi di procedere ad ulteriori accertamenti ed interventi.

Dispone l'invio alla competente Procura regionale della Corte dei Conti per le proprie eventuali valutazioni.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 gennaio 2016

Il Segretario *Maria Esposito*