



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 165 del 27 febbraio 2019

Fascicolo 283/2019

Oggetto: ASTRAL Azienda Strade Lazio S.p.A. – Lavori afferenti la “S.R. 260 Picente – Km 42+200 – Intervento di ripristino del rilevato in frana a seguito di eventi sismici – Intervento di contenimento del rilevato stradale ed adeguamento barriere di sicurezza”. CIG: 7696326920. Importo a base di gara: € 1.309.800,13.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

Nell’adunanza del 27 febbraio 2019

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

Vista la relazione dell’Ufficio Vigilanza Lavori.

Considerato in fatto

L’Autorità ha avviato il procedimento istruttorio sulla base della segnalazione del 19 dicembre 2018, acquisita al protocollo n. 104413, volta ad evidenziare presunte irregolarità relative alla procedura aperta, indetta dalla Società ASTRAL Azienda Strade p.a. per l’affidamento dell’*“Intervento di ripristino del rilevato in frana a seguito di eventi sismici – Intervento di contenimento del rilevato stradale ed adeguamento barriere di sicurezza”*, da aggiudicarsi secondo il criterio del prezzo più basso, con importo complessivo pari a € 1.321.382,59.

Nella cennata segnalazione si rappresenta che la procedura in questione non sarebbe rispettosa delle prescrizioni di legge, a causa della non corretta individuazione delle categorie relative alle lavorazioni a farsi, riportate nella documentazione di gara, nella quale viene

indicata, in via esclusiva, la categoria OG 3 – III *bis* “*Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, linee tranviarie, metropolitane, funicolari e piste aeroportuali e relative opere complementari*”.

La maggioranza delle lavorazioni dell'affidamento di cui trattasi sembrerebbero, invece, rientrare più propriamente nella categoria OS 21 “*Opere strutturali speciali*”.

Da quanto suesposto, parrebbe dunque evidenziarsi la non conformità della condotta posta in essere dalla Stazione Appaltante con quanto previsto dagli artt. 83, 84 e 216, comma 14, del D.Lgs. n. 50 del 2016, nonché 60 e 61 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

Su questo stesso rilievo è stato peraltro posto anche un quesito alla Stazione Appaltante, riportato sul sito *web* della medesima - nella pagina relativa alla procedura in oggetto - al quale la Società ASTRAL p.a. si è limitata a rispondere: «*si conferma che la categoria nella quale sono riconducibili tutte le lavorazioni dell'appalto è la OG3*».

A fronte della segnalazione pervenuta, con nota prot. n. 4243 del 18 gennaio 2019, questa Autorità ha comunicato alla Stazione Appaltante l'avvio dell'istruttoria finalizzata ad approfondire la criticità venuta in rilievo e la compatibilità della disciplina di cui al suddetto Bando con le disposizioni normative vigenti. Con tale comunicazione si è provveduto ad invitare la ASTRAL S.p.a. a fornire chiarimenti ed informazioni facendo pervenire una relazione illustrativa, corredata dalla necessaria documentazione tecnico-amministrativa probatoria, finalizzata a contro dedurre in ordine ai profili sopra evidenziati, informando di eventuali iniziative già intraprese o da intraprendere, in via di autotutela, alla luce dei contenuti della richiamata nota.

Con nota acquisita al protocollo di questa Autorità al n. 8038, del 31.01.2019, l'ASTRAL S.p.a. ha trasmesso le proprie controdeduzioni. In esse, la Stazione Appaltante informa di aver a sua volta provveduto a richiedere una dettagliata relazione, esplicativa riguardo all'individuazione delle categorie relative alle lavorazioni da eseguire, alla Società risultata «*affidataria, previa procedura di gara*», dei servizi di architettura, ingegneria e geologia con relative indagini, per la redazione della progettazione dell'intervento in oggetto.

La Società in questione, con riferimento a quanto richiesto, avrebbe precisato che: «*L'opera in progetto prevede il ripristino della viabilità attualmente interrotta a causa del crollo di parte del corpo stradale, al fine di ristabilire il collegamento tra la S.R. 260 con il centro di Amatrice. (...) L'intervento è stato quindi concepito in modo tale da assicurare la connessione tra la strada esistente non interessata da dissesti franosi e la nuova sede stradale che sarà realizzata. (...) Si è ritenuto, quindi, che la strada fosse l'opera principale e che le opere di sostegno fossero gli interventi puntuali necessari alla realizzazione della stessa, da considerarsi pertanto come opere connesse e accessorie. Ne consegue che, in base a tale considerazione, la descrizione relativa alla categoria OG3 rispecchiasse, sulla scorta degli elementi conosciuti al momento del rilascio del*

parere, in modo più corretto i lavori da eseguire: “OG3: Strade, Autostrade, Ponti, Viadotti, Ferrovie, Linee tranviarie, Metropolitane, Funicolari, e Piste Aeroportuali, e relative Opere complementari” (...) Alla luce di quanto riportato nel comunicato Anac 18.01.2019 l’indicazione categoria suscettibile di diversa interpretazione solo qualora tali opere siano considerati come interventi strutturali e non specificamente riferiti ad opere stradali. Si evidenzia inoltre che la scelta della categoria da noi indicata (OG3), oltre ad essere la più attinente per le motivazioni sopra riportate, garantisce una maggiore partecipazione alla gara in conformità ai principi sottesi alle procedure di evidenza pubblica».

La Stazione Appaltante, sulla scorta delle cennate considerazioni, ha ritenuto pertanto «corretta l’individuazione della categoria OG3 in quanto la strada risulta essere l’opera principale da realizzare». La stessa ha comunicato infine di non aver assunto correttivi in autotutela e che «sta procedendo alla verifica amministrativa delle offerte pervenute in attesa del pronunciamento finale dell’Autorità a seguito delle controdeduzioni inviate con la presente nota precisando che hanno presentato offerta 298 imprese».

Considerato in diritto

Come evidenziato nelle premesse fattuali, la fattispecie in esame verte in ordine all’esatta qualificazione delle lavorazioni oggetto dell’intervento e, di riflesso, alla corretta individuazione delle categorie SOA contemplate dalla normativa di settore, tenuto conto che nelle previsioni contenute nella Sezione II.2) del Bando e nella Tabella n. 2, del punto 2 – “Importo dell’appalto” del Disciplinare di gara, è individuata, quale categoria delle opere da appaltare, la OG 3 – III bis : “Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, linee tranviarie, metropolitane, funicolari e piste aeroportuali e relative opere complementari”, indicata in via esclusiva per l’intero importo di gara.

La disamina della questione, dunque, non può che prendere le mosse dall’esatta identificazione dell’oggetto dell’appalto ad opera del bando di gara che, alla Sezione II.I.I) del Bando di gara, descrive i realizzandi lavori come segue: “Intervento di ripristino del rilevato in frana a seguito di eventi sismici – Intervento di contenimento del rilevato stradale ed adeguamento barriere di sicurezza”. Come illustrato nella Relazione tecnico illustrativa «A seguito dell’intervento sismico di magnitudo 6.0 avvenuto il 24 agosto 2016 e delle successive serie di scosse di assestamento, si sono verificati dei dissesti franosi che interessano la Strada Statale 260 “Picente”, per i tratti compresi tra il km 42+850 (Tratto n.1) ed il km 43+500 (Tratto n.2). Tali serie di eventi sismici hanno generato il crollo completo del muro di contenimento del tratto di strada S.S. 260 posto al km 42+850 (vedi Figura 1) con conseguente cedimento di una porzione della carreggiata stradale (Figura 2) e la formazione di fratture di trazione che si sono manifestate fino all’interno dell’area verde privata posta a monte della strada stessa (Figura 3)», è stato pertanto previsto «il ripristino della viabilità attualmente interrotta a causa del crollo di parte

del corpo stradale, al fine di ristabilire il collegamento tra la Strada Statale 260 con il centro di Amatrice».

Più nel dettaglio, dall'analisi del computo metrico estimativo risulta che molte delle lavorazioni di cui alla Sezione intitolata «*Muri (cat 1)*» e, comunque, quelle di esse che comportano il maggiore importo, sono inequivocabilmente riconducibili alle opere strutturali speciali identificate nella categoria OS21. Ed infatti, anche a non voler considerare le lavorazioni di cui al n. 3/41 «*Acciaio in barre per armature di conglomerato cementizio ...*», al n. 4/42 «*Calcestruzzo per sottofondazioni, riempimenti e massetti, in opera, a prestazione garantita con classe di consistenza S4, con dimensione massima degli aggregati di 32 mm. ...*», al n. 5/43 «*Calcestruzzo per strutture in elevazione, in opera, a prestazione garantita, conforme e alle norme UNI EN 206-1 e UNI 11104 con classe di consistenza S4 ...*», ed al n. 6/44 «*Calcestruzzo per strutture di fondazione ed interrate e/o strutture a contatto con acque aggressive, in opera, a prestazione garantita, conforme alle norme UNI EN 206-1 e UNI 11104...*», di importo complessivo pari a € 124.031,2, senza alcun dubbio, le lavorazioni poste ai nn. /31 - «*Pali speciali di piccolo diametro e di elevata capacità portante (micropali) per fondazioni, sottofondazioni ed ancoraggi, eseguiti a rotazione o rotopercolazione, ...*», il cui importo è pari a € 452.915,2, /33 - «*Tiranti di ancoraggio del tipo definitivo, forniti e posti in opera, costituiti da trefoli in acciaio armonico da 0,60 precedentemente assemblati, con tubi in PVC per iniezioni di ... ripartizione e i blocchi di ancoraggio ...*», il cui importo è pari a € 15.507, /34 - «*Tesatura di tiranti in unica fase, compreso l'onere della fornitura l'alloggiamento delle piastre di ancoraggio, rispettando i valori prescritti ...*», il cui importo è pari a € 1.996, e quella posta al n. 7/45 - «*Armatura tubolare valvolata in acciaio Fe510, in spezzoni manicottati e della lunghezza media m 3-5, lunghezza totale fino a m 60, muniti di valvola di non ritorno ...*», il cui importo ammonta a € 442.517,3, rientrano nella categoria OS21. Detta categoria riguarda le «opere strutturali speciali», ovvero la costruzione di opere destinate a trasferire i carichi di manufatti poggianti su terreni non idonei a reggere i carichi stessi, di opere destinate a conferire ai terreni caratteristiche di resistenza e di indeformabilità tali da rendere stabili l'imposta dei manufatti e da prevenire dissesti geologici, di opere per rendere antisismiche le strutture esistenti e funzionanti. Essa comprende, in via esemplificativa, l'esecuzione di pali di qualsiasi tipo, di sottofondazioni, di palificate e muri di sostegno speciali, di ancoraggi, di opere per ripristinare la funzionalità statica delle strutture, di pozzi, di opere per garantire la stabilità dei pendii e di lavorazioni speciali per il prosciugamento, l'impermeabilizzazione ed il consolidamento dei terreni.

Come noto, il bando di gara deve necessariamente indicare, oltre alle lavorazioni che costituiscono la categoria prevalente (con il relativo importo), anche le lavorazioni ulteriori di importo superiore al 10 % dell'importo complessivo dell'opera ovvero di importo superiore a € 150.000. Il criterio base per individuare la categoria prevalente, e le categorie

diverse da questa, consiste nel suddividere, in sede di progettazione, tutte le lavorazioni necessarie per la realizzazione dell'intervento in sottogruppi di lavorazioni, sulla base di due presupposti: ogni sottogruppo deve essere di importo superiore al 10 % dell'importo complessivo dell'intervento o comunque di importo superiore a € 150.000 e deve costituire un lavoro autonomo. Questa Autorità ha più volte chiarito che costituisce "lavoro autonomo" quello che, indipendentemente dalla categoria che identifica l'intervento dal punto di vista ingegneristico e dal fatto che la sua descrizione si trova concisamente, indirettamente o in parte compresa nella categoria prevalente, non ha bisogno di lavorazioni appartenenti ad altre categorie per esplicitare la sua funzione (cfr. Bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014, Determinazioni n. 25/2001 e 8/2002 di questa Autorità).

Da ultimo, il D.M. 10 novembre 2016, n. 248, nell'individuare le opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, precisa che per esse non è ammesso avvalimento, qualora il loro valore superi il 10 % dell'importo totale dei lavori e per le quali, ai sensi dell'articolo 105, comma 5 del Codice dei contratti, l'eventuale subappalto non può superare il 30% dell'importo delle opere e, non può essere, senza ragioni obiettive, suddiviso, evidenziando altresì che tali opere sono scorporabili e sono indicate nei bandi di gara.

Orbene, le opere strutturali speciali comprese nell'intervento di cui trattasi soddisfano, a pieno titolo, le condizioni indicate, potendo certamente considerarsi idonee a realizzare un'opera capace di esplicitare in via autonoma le funzioni sue proprie, assolvendo la specifica esigenza di ripristinare la stabilizzazione di siti interessati da eventi sismici, conferendo agli stessi caratteri di resistenza e garantendo la funzionalità dell'insieme.

Tanto più che, attesa la rilevanza, dal punto di vista qualitativo e quantitativo delle lavorazioni richiamate (la somma delle quali, pari a € 912.935,5, costituisce circa il 70% dell'importo a base d'asta, pari a € 1.309.800,13), la Stazione Appaltante non solo avrebbe dovuto prevedere la relativa categoria nella documentazione di gara, ma avrebbe altresì indicarla come prevalente.

Ciò posto, risulta del tutto evidente la sostanziale inconsistenza delle considerazioni svolte dalla Stazione Appaltante e, per essa, dalla Società risultata affidataria dei servizi di architettura, ingegneria e geologia.

L'errato inquadramento nelle categorie delle lavorazioni di cui si compone l'appalto, comportando il possesso in capo ai concorrenti di requisiti speciali attinenti ad opere diverse da quelle oggetto dell'appalto, espone, invero, la Stazione Appaltante a due ordini di rischi: oltre, a causare eventuali distorsioni della concorrenza, in quanto i soggetti in possesso della qualificazione per la categoria cui sarebbero dovuti essere iscritti i lavori – come tali titolari

di una capacità specifica per la loro realizzazione – non possono partecipare alla procedura di gara, può anche giungere a costituire il presupposto di gravi problemi in fase esecutiva, non essendo il soggetto aggiudicatario del contratto in possesso delle capacità necessarie alla realizzazione dell'opera.

Non si comprende, dunque, come la Stazione Appaltante, ritenga di esimersi dal rilievo avanzato, sostenendo di aver ricevuto comunque un elevato numero di offerte. Chè certamente l'aver indicato, nella documentazione di gara, la sola categoria OG3, estende di fatto le possibilità di partecipazione alla gara, attesa la generalità della categoria, rispetto ad una superspecialistica. Ciò tuttavia non costituisce di per sé sintomo di correttezza della procedura. E' evidente, infatti, che, per le ragioni sopra richiamate, in tali casi possono determinarsi effetti distorsivi della concorrenza ovvero gravi carenze o difetti nella realizzazione dell'opera.

Sulla base di siffatte considerazioni, non può allora convenirsi con la scelta della Stazione Appaltante di individuare la OG3, quale unica categoria richiesta per le opere di cui trattasi, risultando necessaria l'indicazione degli importi e delle categorie, generali oppure specializzate, cui sono riconducibili tutte le lavorazioni per la realizzazione dell'intervento finito in ogni sua parte e capace di esplicitare le funzioni economiche e tecniche richieste dalla Stazione Appaltante. L'individuazione della categoria prevalente e della classifica alla quale appartengono le opere da appaltare, non è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, ma deve essere effettuata sulla base delle vincolanti indicazioni contenute nelle norme di settore, anche alla luce dei chiarimenti resi nel tempo da quest'Autorità.

Per tutto quanto sopra premesso, alla luce delle controdeduzioni acquisite, si ritiene che la documentazione di gara non appare conforme al disposto degli artt. 83, 84, del D.Lgs. n. 50 del 2016, nonché degli artt.60 e 61 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, tuttora vigenti in virtù di quanto stabilito dal comma 14 dell'art. 216 del d.lgs. 50/2016, poiché le lavorazioni dell'intervento di cui trattasi sono riconducibili, oltre che alla categoria OG3, anche e soprattutto alla categoria OS21, che rappresenta, nella fattispecie, la categoria prevalente.

Tutto quanto sopra considerato e ritenuto,

DELIBERA

- di ritenere l'individuazione delle categorie di qualificazione operata dalla ASTRAL S.p.a. nel bando e disciplinare di gara non conforme, nei sensi suesposti, alle norme che

regolano la materia, anche in virtù del costante orientamento espresso sul punto da questa Autorità;

- di inviare, a cura dell'Ufficio Vigilanza Lavori, la presente deliberazione alla ASTRAL S.p.a. affinché comunichi, entro 30 giorni dal ricevimento, gli eventuali provvedimenti adottati.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 14 marzo 2019

Il Segretario, Maria Esposito