

Senato della Repubblica
Commissione 8^a
Lavori Pubblici, Comunicazioni

Intervento del Presidente dell'ANAS S.p.A.
Dott. Pietro Ciucci

Cedimento del viadotto Scorciavacche
lungo la statale 121 Catanese

Roma, 14 gennaio 2015

INDICE

1. <i>Il ruolo dell'ANAS nell'infrastrutturazione del Paese: gli investimenti per le nuove opere e manutenzione straordinaria</i>	<i>pag. 3</i>
2. <i>Gli investimenti dell'ANAS in Sicilia</i>	<i>pag. 5</i>
3. <i>Ruolo e compiti del Contraente Generale in base al Codice dei Contratti</i>	<i>pag. 5</i>
4. <i>Il progetto complessivo di ammodernamento dell'asse viario tra i capoluoghi Palermo ed Agrigento in Sicilia</i>	<i>pag. 8</i>
5. <i>L'affidamento al Contraente Generale dei lavori di ammodernamento del tratto Palermo-Lercara Friddi, lotto 2</i>	<i>pag. 8</i>
6. <i>L'esecuzione della tratta costruttiva dal km 10+580 – al km 12+400 (c.d. stralcio Scorciavacche)</i>	<i>pag. 9</i>
7. <i>Cedimento del rilevato di accesso al Viadotto Scorciavacche 2</i>	<i>pag.10</i>
8. <i>Accertamenti in corso</i>	<i>pag. 11</i>
<i>Allegato 1</i>	<i>pag.13</i>
<i>Allegato 2</i>	<i>pag.13</i>
<i>Planimetria Viadotto Scorciavacche</i>	<i>pag. 14</i>
<i>Itinerario PA-AG</i>	<i>pag. 15</i>

Cedimento del rilevato di accesso al Viadotto Scorciavacche 2 nell'ambito dei lavori di ammodernamento del tratto Palermo-Lercara Friddi, lotto funzionale dal km 14,4 al km 48, lungo l'itinerario Palermo – Agrigento

1. Il ruolo dell'ANAS nell'infrastrutturazione del Paese: gli investimenti per nuove opere e manutenzione straordinaria

L'ANAS S.p.A. svolge attualmente il ruolo di **concessionario** della rete viaria di **25 mila km**, dei quali 1.300 km di autostrade e raccordi autostradali senza pedaggio.

La Società opera **sull'intero territorio nazionale**, attraverso **19 Compartimenti** regionali, **una Direzione Regionale** per la Sicilia e **4 Uffici Speciali**, uno dei quali competente per l'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria.

L'ANAS riveste un ruolo centrale nell'infrastrutturazione del sistema Paese, come attestato anche dai **dati CRESME** che indicano l'ANAS quale prima **stazione appaltante d'Italia, fin dal 2007**, con più di **4.700 bandi pubblicati nel periodo 2007-2013 per un importo di oltre 21 miliardi di euro**.

Anche nel 2014, sulla base dei dati appena pubblicati dal **CRESME**, **l'ANAS ha avuto un ruolo da protagonista**, come dimostrano i **652 bandi per 1,39 miliardi di euro pubblicati** (con una crescita del 38% per le gare e del 128% per gli importi rispetto all'anno precedente)¹. Tale dato non tiene conto delle ultime pubblicazioni di dicembre che riguardano oltre **11 interventi per nuove opere per circa 500 milioni e 140 interventi di manutenzione straordinaria per circa 270 milioni di euro**.

Dal **2006** la Società, nonostante la congiuntura economica negativa ed i limiti della finanza pubblica, ha **avviato quasi 210 nuovi lavori** che hanno comportato un impegno complessivo di **12,5 miliardi di euro** ed ha **portato a termine opere**, con la conseguente apertura al traffico, per **1.470 km** di strade e autostrade con un **investimento di 16,5 miliardi di euro**. **L'importo speso nel periodo per infrastrutture viarie è di 18,5 miliardi di euro**, dei quali quasi 3,9 miliardi riguardano lavori tuttora in corso.

¹Tra di essi il bando per la **realizzazione del 2° stralcio del Macrolotto 4 - parte II, della SA-RC**, finanziato dalla L. n. 147/2013 (**340 M€**), i bandi relativi a **11 interventi su 13 complessivi**, finanziati dal Contratto di Programma 2014 e il bando per la realizzazione della **tangenziale di Novara** finanziata per **124 M€** con il DL Sblocca Italia.

Nel corso del solo 2014 sono state **portate a termine 26 opere** con la conseguente apertura al traffico di **148 km** di strade e autostrade per un investimento di **oltre 3,3 miliardi di euro**. L'importo speso nel periodo per infrastrutture viarie è di circa **1,6 miliardi**.

Attualmente **sono attivi o in fase di avvio 113 cantieri per nuove opere** per un **investimento complessivo di 11,4 miliardi di euro**.

Inoltre, l'ANAS ha profuso un notevole impegno nella **manutenzione straordinaria** sui 25.000 km di rete in gestione, nell'ottica di **garantire la sicurezza dell'utenza e di preservare il valore del patrimonio infrastrutturale in gestione**. Ad oggi sono attivi ed in fase di attivazione **600 interventi** di manutenzione straordinaria, per un importo di **1 miliardo di euro**.

Particolare rilievo assume il **Programma di Manutenzione Straordinaria**, che ha ricevuto di recente quattro stanziamenti per un importo complessivo di oltre **1 miliardo** di euro e che consente di realizzare circa **600 interventi distribuiti sull'intero territorio nazionale**, di cui numerosi già affidati ed in corso di esecuzione.

Attualmente la Società si trova in **prima linea nell'attuazione del Piano ordinario e straordinario di investimenti deciso dal Governo**, come dimostrano i significativi **stanziamenti contenuti nei recenti provvedimenti normativi** per la realizzazione di opere di sua competenza per **quasi 5,8 miliardi di euro** - di cui 1,3 miliardi relativi ad Accordi di Programma Quadro con le Regioni - che consentiranno di **avviare entro il 2015 circa 50 cantieri per nuove opere**, per alcune delle quali le relative gare sono già in corso.

In particolare, il recente **Decreto Legge "Sblocca-Italia"** (D.L. 12 settembre 2014, n. 133, conv. dalla Legge 11 novembre 2014 n. 164) consente di avviare **investimenti per oltre 1,9 miliardi** di euro, in relazione a **9 interventi** (oltre allo stanziamento per la Quadrilatero Umbria – Marche, per circa 120 milioni di euro), a cui si aggiungono ulteriori **1,2 miliardi** di euro previsti dalla **L. di Stabilità 2015** da destinare a nuove **opere e ad interventi di manutenzione straordinaria**.

L'ANAS ha dato puntuale attuazione al provvedimento, rispettando lo sfidante cronoprogramma previsto per l'attuazione degli interventi di propria competenza.

2. Gli investimenti dell'ANAS in Sicilia

In Sicilia l'ANAS gestisce **una rete di 3.940 km**.

Gli **investimenti in corso** per **nuove opere** ammontano a **2,1 miliardi di euro**, a cui si aggiungono oltre **140 milioni di euro** per interventi di **manutenzione straordinaria**, finanziati in gran parte con il programma straordinario del Governo di cui si è detto al paragrafo precedente. Sono già **in corso o prossimi all'avvio 43 interventi** di manutenzione straordinaria per complessivi **110 milioni**; dal 2006 in Sicilia sono stati spesi **375 milioni** di euro per tale tipologia di interventi.

Occorre poi considerare **ulteriori investimenti** di prossimo avvio e in ipotesi di finanziamento APQ/CIS per circa **550 milioni di euro** e relativi a quasi **60 km** di strade.

Inoltre nel **biennio 2013/2014** sono stati **ultimati** o parzialmente **aperti** al traffico **54 km**, che corrispondono ad un investimento di oltre **640 milioni** di euro.

L'importo per investimenti speso nel corso del **2014** è pari a circa **400 milioni** di euro.

3. Ruolo e compiti del Contraente Generale in base al Codice dei Contratti

Come precisato nei successivi paragrafi, la progettazione e l'esecuzione dei lavori oggetto della presente audizione sono stati affidati ad un Contraente Generale, che per l'esecuzione dell'opera ha costituito, in ottemperanza alla legge e al bando di gara, una Società di Progetto.

Al riguardo si rende, pertanto, opportuno, prima di entrare nel merito della vicenda specifica, ricordare brevemente il ruolo ed i compiti spettanti per legge a tale figura.

Come noto, l'istituto del **Contraente Generale** è definito dal combinato disposto degli **artt. 162, co. 1 lett. g) e 176, co. 1 del D.Lgs. n. 163/2006**, come **il contratto di cui all'articolo 3, comma 7 (appalto di lavori pubblici - ndr), con il quale il soggetto aggiudicatore, in deroga all'art. 53 del Codice (disciplinante la tipologia e l'oggetto dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), affida ad un soggetto** dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione delle opere nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria, **la progettazione e la realizzazione con qualsiasi mezzo di un'opera**, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori.

Ne consegue come il CG si caratterizzi, per espressa previsione normativa, **“per la natura prevalente dell’obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lega detta figura al soggetto aggiudicatore e per l’assunzione del relativo rischio”**.

Secondo quanto dispone l’**art. 176, co. 2**, del **Codice**, **al CG sono affidati i seguenti compiti** (e le correlate responsabilità):

- a) **lo sviluppo del progetto definitivo** e le attività tecnico amministrative occorrenti per pervenire all’approvazione dello stesso da parte del CIPE (ove non sia stato posto a base di gara);
- b) l’acquisizione delle aree di sedime, anche esercitando, su delega dell’amministrazione, poteri espropriativi;
- c) **la progettazione esecutiva;**
- d) **l’esecuzione con qualsiasi mezzo dei lavori e alla loro direzione;**
- e) il prefinanziamento, in tutto o in parte, dell’opera da realizzare;
- f) l’indicazione, al soggetto aggiudicatore, del piano degli affidamenti, delle espropriazioni, delle forniture di materiale e di tutti gli altri elementi utili a prevenire le infiltrazioni della criminalità, secondo le forme stabilite tra quest’ultimo e gli organi competenti in materia.

Inoltre, secondo quanto prescrive il Codice, il CG è tenuto a provvedere all’esecuzione unitaria delle attività di cui sopra **direttamente ovvero**, se costituito da più soggetti, **a mezzo di una società di progetto**². I rapporti del CG con i terzi sono rapporti di diritto privato, sottratti alla disciplina del Codice, salvo quanto previsto per i controlli antimafia (art. 176, co. 6, del Codice)³.

Il Codice dei Contratti specifica, corrispondentemente, **i compiti** che restano **in capo all’Amministrazione**, la quale provvede:

- a. **all’approvazione del progetto esecutivo e delle varianti;**
- b. **alla Alta Sorveglianza sulla realizzazione delle opere;**
- c. **al collaudo delle stesse;**

² L’art. 176, co. 11 del D.Lgs. n. 163/2006 – analogamente a quanto previsto dall’art. 156, comma 3 Codice in materia di società di progetto - prevede espressamente la possibilità che il contratto d’appalto stabilisca **“le modalità per la eventuale cessione delle quote della società di progetto”**, prevedendosi solamente per i soli soci che abbiano concorso alla formazione dei requisiti per la qualificazione l’obbligo di **“partecipare alla società e”** di **“garantire, nei limiti del contratto, il buon adempimento degli obblighi del contraente generale, sino a che l’opera sia realizzata e collaudata”**.

³ Il CG **può eseguire i lavori direttamente**, nei limiti della qualificazione posseduta, **ovvero** (interamente) **mediante affidamento a terzi**, anch’essi in possesso dei necessari requisiti di qualificazione, **che, a loro volta, possono subaffidare i lavori** nei limiti ed alle condizioni previste per gli appaltatori di lavori pubblici e nel rispetto delle disposizioni in materia di subappalto ex art. 118 Codice (art. 176, co. 7 Codice).

- d. alla stipulazione di accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza e di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano, secondo contenuti fissati dal CIPE (art. 176, co. 3);
- e. a verificare prima di effettuare qualsiasi pagamento a favore del CG (compresa l'emissione di eventuali SAL) il regolare adempimento degli obblighi contrattuali di questo verso i propri affidatari e ad applicare, in caso di inadempimento, una detrazione sui successivi pagamenti nonché a procedere al pagamento diretto all'affidatario e all'applicazione delle eventuali diverse sanzioni previste nel contratto (**art. 176, co. 9**).

Da quanto sopra sintetizzato risulta evidente come al CG la legge chiede di svolgere attività **molto ampie** che vanno dalla progettazione alla realizzazione (anche indirettamente) dell'intervento, alla **direzione dei lavori**, provvedendo in parte al prefinanziamento, **con un'amplissima assunzione del rischio all'interno di un contratto che prevede una obbligazione di risultato "complessivo"**; obbligazione che porta a ritenere che il CG, lungi dall'essere un mero esecutore dell'opera, come nel caso dell'appalto tradizionale, si faccia **garante della funzionalità** dell'intervento rispetto alle esigenze specificate dal committente. Infatti, come precisa l'**art. 176, co. 4**, del Codice, **il CG risponde nei confronti del soggetto aggiudicatore della corretta e tempestiva esecuzione dell'opera.**

In tale quadro, **competono all'ANAS l'Alta Sorveglianza dei lavori ed il loro collaudo**. L'attività di Alta Sorveglianza viene svolta dall'ANAS attraverso una struttura dedicata, composta in media da 20-30 unità, tenuto conto dell'importanza dell'opera da realizzare, e coordinata dal Responsabile del Procedimento, mentre le attività di collaudo sono affidate ad una commissione composta da alti dirigenti tecnici della Società.

4. Il progetto complessivo di ammodernamento dell'asse viario tra i capoluoghi Palermo ed Agrigento in Sicilia

Il tratto stradale oggetto dei lavori interessati dalla vicenda in esame si inserisce in un più ampio **progetto di ammodernamento dell'asse viario tra i capoluoghi Palermo ed Agrigento**, che si compone della SS 121 "Catanese" e parte della SS 189 "della Valle del Platani".

Si tratta dell'unico collegamento diretto tra le provincie di Palermo ed Agrigento e, dunque, collettore ricettivo per tutti i flussi veicolari del bacino dei pendolari che quotidianamente affrontano il suddetto itinerario.

L'infrastruttura riveste, infine, anche il ruolo di dorsale di collegamento tra la Sicilia nord-occidentale e sud-occidentale, e quindi anche con l'Aeroporto di Palermo "Falcone e Borsellino".

L'intero itinerario fra Palermo e Agrigento è suddiviso in tre macrolotti funzionali (cfr. cartina allegata).

5. L'affidamento a Contraente Generale dei lavori di ammodernamento del tratto Palermo-Lercara Friddi, lotto 2

L'intervento in oggetto si riferisce ad un tratto di **circa 34 km** del predetto itinerario, denominato **lotto 2**, che va **dall'attuale svincolo Bolognetta** (km 238 circa della SS 121 attuale) **allo svincolo "Bivio Manganaro"** (km 204 della SS 121 attuale). Il lotto 2, a sua volta, è stato suddiviso, in funzione del tipo di intervento previsto, in 2 sub-lotti, ovvero, con riferimento alle sezioni stradali previste dal DM 5/11/2001:

lotto	Progressive di progetto	estesa	descrizione
II-a	0+300 – 25+104	24.804	Adeguamento in sede cat. C1
II-b	25+104 – 33+801	8.697	Adeguamento in sede cat. C1 – sezione riferita a cat. B

L'importo complessivo dell'investimento per l'intero lotto 2 è di **oltre 296 milioni di euro**, mentre l'importo dei lavori ammonta a **circa 236 milioni di euro**.

L'opera è stata finanziata per 85 milioni di euro dalla delibera CIPE n. 35/2005 a valere su Fondi FAS e per i restanti 211 milioni di euro dalla delibera CIPE n. 84/2008 a valere su Fondi di Legge Obiettivo.

I lavori dell'intero lotto sono stati affidati, sulla base di **un progetto preliminare** posto a base della **procedura ad evidenza pubblica**, ad un **Contraente Generale** che per l'esecuzione dell'opera ha costituito, in ottemperanza alla legge e al bando di gara, la Società di Progetto denominata **Bolognetta S.c.p.A.** della quale fanno parte **le Imprese CMC, Tecnis e CCC.**

Il Contraente Generale ha poi sviluppato **la progettazione definitiva e quella esecutiva** che sono state sottoposte a tutte le procedure approvative previste dalla legge ed è altresì tenuto alla **realizzazione “con qualsiasi mezzo” dei lavori** e la loro **direzione**, affidata ad un professionista esterno dallo stesso incaricato, su parere favorevole della stazione appaltante.

All'**ANAS spetta, in linea con quanto previsto dalla normativa di riferimento** (cfr. paragrafo 3) **l'Alta Sorveglianza dei lavori ed il loro collaudo.** L'attività di Alta Sorveglianza viene svolta dall'ANAS attraverso una struttura dedicata, composta da 20 unità e coordinata dal Responsabile del Procedimento mentre le attività di collaudo sono state affidate ad una commissione composta da alti dirigenti tecnici della Società.

Sulla base dei documenti contrattuali, la durata complessiva dei lavori è fissata in 1200 gg. naturali e consecutivi che decorrono dalla consegna definitiva intervenuta il 27 febbraio 2014. Pertanto, **l'ultimazione dei lavori è fissata all'11 giugno 2017.**

In considerazione dell'estensione del tratto interessato dai lavori e della successione delle fasi di realizzazione degli ammodernamenti, **il cronoprogramma prevede alcune aperture al traffico di tratte funzionali** anche al fine di contenere al massimo i disagi per l'utenza.

6. L'esecuzione della tratta costruttiva dal km 10+580 – al km 12+400 (c.d. stralcio Scorciavacche)

Tra le tratte funzionali prioritarie del lotto in questione rientra il **cd. Stralcio “Scorciavacche”**, dell'importo di **circa 13 milioni di euro.**

In considerazione del **cattivo stato dei viadotti preesistenti** che ne imponevano la chiusura al traffico, **il tratto che interessa i viadotti “Scorciavacche 1” e “Scorciavacche 2”** è stato avviato prima della consegna definitiva dei lavori dell'intero lotto, procedendo con le

demolizioni dei viadotti esistenti; il cronoprogramma iniziale prevedeva il completamento dei lavori e l'apertura al traffico di tale tratto entro marzo 2015.

Il **cd. stralcio Scorciavacche** è ricompreso tra le progressive chilometriche 11+017 e 12+160 (corrispondente alle progressive chilometriche 226+040 e 227+040 della SS 121), per complessivi 1100 metri, in adiacenza della SP 55 bis. Il tratto **comprende due viadotti di nuova realizzazione**, rispettivamente “Scorciavacche 1”, della lunghezza di 175 metri, e “Scorciavacche 2”, della lunghezza di 170 metri, ognuno dei quali realizzato con 4 campate con struttura mista acciaio–calcestruzzo.

Considerata l'**importanza del tratto ai fini della fluidità del traffico**, nel frattempo deviato sulla SP 55, è stata concordata con il Contraente Generale un'**ottimizzazione del cronoprogramma** che prevedeva il **completamento provvisorio dello stesso entro fine anno**.

In effetti, l'**apertura provvisoria** della tratta in questione è avvenuta in data **23 dicembre** scorso, a seguito dell'**esito positivo delle prove di carico sui viadotti e delle verifiche e degli accertamenti eseguiti sui rilevati durante la fase di costruzione** e della conseguente **emissione da parte del Direttore dei Lavori del documento di agibilità**.

7. Cedimento del rilevato di accesso al Viadotto Scorciavacche 2

In data 30 dicembre 2014, il personale tecnico dell'ANAS, intervenuto sul posto nell'ambito delle ordinarie attività di sorveglianza e monitoraggio della rete in esercizio, ha accertato un **avvallamento anomalo nella zona di rilevato di accesso al viadotto Scorciavacche 2** lato Palermo. Tale avvallamento era situato a circa 20 metri dal giunto del viadotto (cfr. foto allegato 1).

Considerato che la possibile evoluzione del movimento del corpo stradale avrebbe potuto determinare una situazione di pericolo per l'utenza, anche tenuto conto delle avverse previsioni metereologiche, l'ANAS ha ritenuto di **procedere in via cautelativa alla chiusura del tratto stradale tra i km 226 e 227**, ripristinando la deviazione sulla SP 55 bis.

Tale decisione, di cui è stata data immediata comunicazione all'utenza, **ha impedito che l'evoluzione dell'anomalo cedimento del piano viabile potesse determinare un rischio per la circolazione**.

8. Accertamenti in corso

Tenuto conto di quanto sopra, l'ANAS ha immediatamente contestato al Contraente Generale il difetto di esecuzione dell'opera e, al contempo, gli Uffici di Alta Sorveglianza della Società hanno avviato tutti gli accertamenti tecnico contrattuali per la verifica delle cause del dissesto.

Nei giorni successivi si è verificato, come noto, **il cedimento del piano viabile** (cfr. foto allegato 2).

Al riguardo, **una volta constatato che il dissesto non ha interessato il viadotto limitrofo (che si presenta integro e privo di dissesti)** ma **esclusivamente il tratto in rilevato di appoggio allo stesso**, il Contraente Generale, non appena le condizioni meteorologiche lo hanno consentito (tra il 31/12 ed il 1/1 il territorio è stato colpito da copiose nevicate), si è attivato con i primi interventi di ripristino, considerato che la messa in sicurezza era stata già eseguita nei giorni precedenti al manifestarsi del cedimento.

L'ANAS ha nominato, già in data 2 gennaio 2015, una Commissione di indagine, composta da dirigenti interni e dal Prof. Lembo Fazio, Professore di Geotecnica presso l'Università Roma 3, con l'incarico di **chiarire le cause e le concause dell'evento che ha portato al cedimento del piano viabile e alla chiusura al traffico del tratto in questione**.

Successivamente, **il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza che svolge sull'ANAS, **ha disposto la nomina di una Commissione ispettiva**, volta a verificare ed analizzare le cause di quanto accaduto, **che opererà in stretta sinergia con la Commissione già nominata dall'ANAS**.

L'attività di dette Commissioni potrà completarsi non appena sarà consentito l'accesso al cantiere, **che è stato posto sotto sequestro** con provvedimento del 4 gennaio 2015 della Procura di Termini Imerese.

Nel frattempo, a seguito dell'autorizzazione specifica da parte della Procura, il Presidente dell'ANAS, accompagnato dai massimi responsabili tecnici della Società, ha potuto effettuare **un sopralluogo in data 7 gennaio 2015** che ha permesso di accertare che **il movimento del rilevato è sostanzialmente verticale e potrebbe essere dovuto ad un cedimento del piano di posa dello stesso**.

Tale cedimento potrebbe essere attribuito ad un errore del Contraente Generale in fase progettuale, ovvero ad una non corretta esecuzione della fondazione del rilevato da parte dello stesso.

In tale contesto, l'ANAS, nell'esercizio delle funzioni di Alta Sorveglianza, di cui all'art. 176, 3° comma, lett. c) del Codice, ed in forza di quanto previsto dal Capitolato Speciale di Appalto, ha richiesto al Contraente Generale di procedere alla **sostituzione del Direttore dei Lavori**.

Al termine dell'inchiesta e sulla base dei suoi risultati, **l'ANAS proporrà le necessarie azioni legali e procederà al recupero del danno subito**, che, per quanto riguarda il **ripristino dell'opera**, allo stato attuale e da prime stime, sembrerebbe quantificabile **in circa 200.000 euro**, con un tempo di ripristino di poche settimane. **Non resteranno pertanto oneri a carico del bilancio dell'ANAS**. Rimane in ogni caso impregiudicata la possibilità di ottenere **il ristoro di ogni ulteriore danno subito dalla Società**, ivi compreso quello all'immagine.

La Magistratura ha avviato un'inchiesta, al fine di individuare i responsabili. L'ANAS, sin d'ora, si è dichiarata pronta a fornire ogni utile elemento alle indagini.





Palermo – Agrigento tratto Palermo (A19) – Bolognetta



