



*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI  
 Direzione generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali  
 Via Nomentana, 2 - 00161 Roma  
 dg.strade@pec.mit.gov.it

All' ANAS S.p.A.  
 anas@postacert.stradeanas.it

p.c. All' ANAS S.p.A.  
 Coordinamento Territoriale Sardegna  
 anas.sardegna@postacert.stradeanas.it

Al Capo Dipartimento  
 dip.infrastrutture@pec.mit.gov.it

All' Ufficio di Gabinetto  
 ufficio.gabinetto@pec.mit.gov.it

All' Ufficio Legislativo  
 ufficio.legislativo@pec.mit.gov.it

Oggetto: Bando di gara per "Accordo quadro quadriennale, suddiviso in 3 lotti, per l'esecuzione di interventi di messa in sicurezza a adeguamento sulla SS 131 "Carlo Felice" dal Km.108+300 al Km 209+500" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Speciale V - n. 56 del 17/05/2017

Preso atto della pubblicazione del bando di gara in oggetto, avendo rilevato criticità di carattere generale, riferite al tipo di procedura adottata, e di carattere particolare, relative allo specifico intervento, si rappresenta quanto segue.

L'accordo quadro, così come definito dall'art. 3, c.1, lett iii)<sup>1</sup> del D.Lgs. n.50/16, di attuazione della Direttiva 2014/24/UE, consente alle Stazione Appaltanti di stabilire le condizioni relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, aventi la caratteristica della serialità e ripetitività, in contrapposizione quindi agli appalti tradizionali di lavori, che invece necessitano di uno specifico progetto e di uno specifico bando. L'accordo quadro infatti è attualmente disciplinato dall'art. 54 del D.Lgs. n.50/16, in sostituzione dell'art. 59 del D.Lgs. n.163/06, ma principalmente dalla sua definizione che, nel recepimento della predetta Direttiva 2014/24/UE ha mantenuto intatta la formulazione, come riportata nella nota 1, e quindi ha lasciato inalterati i principi ed i presupposti che si riscontrano nei "considerato" della Direttiva.

<sup>1</sup> «accordo quadro», l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste;

Seppur nell'art. 54 del D.Lgs. n.50/16 non siano state esplicitate le limitazioni ed i vincoli di cui al comma 1 dell'art. 59 del D.Lgs. n.163/06, è evidente che, in base alla sua definizione, l'accordo quadro non possa che limitarsi, oltre ai servizi ed alle forniture, ai soli lavori di manutenzione o comunque aventi carattere di ripetitività e serialità, ovvero per quei lavori da effettuarsi con una serie di interventi, non predeterminati nel numero, in un determinato arco di tempo, secondo le esigenze della stazione appaltante, ma certamente non per quei lavori di singole opere o di più opere racchiuse in un progetto unitario (come nel caso in oggetto), che richiedono uno specifico bando di gara per individuare l'operatore economico in grado di realizzarlo alle migliori condizioni tecnico-economiche per l'Amministrazione.

Infatti, diversamente argomentando, un accordo quadro con l'individuazione di un unico operatore (fattispecie prevista nel bando in oggetto), seppur suddiviso in tre lotti ma ciascuno con un solo aggiudicatario, non si distinguerebbe in alcun elemento da un normale appalto di lavori, e risulterebbe che le due opzioni dell'appalto e dell'accordo quadro apparentemente fossero non solo entrambe possibili ma anche utilizzabili indifferentemente per una medesima fattispecie.

La suddivisione in lotti prevista da codesta Società, seppur finalizzata a garantire l'auspicata concorrenza attraverso l'individuazione di una pluralità di operatori economici (in realtà solo tre, uno per ciascun lotto) cui affidare i lavori previsti, e seppur coerente con le disposizioni dell'art. 51 del D.Lgs. n.50/16, non è di per sé sufficiente a garantire la correttezza della procedura e l'adeguatezza dello strumento adottato.

Infatti si rappresentano le seguenti criticità dell'Accordo Quadro in oggetto:

- non coerenza con la Delibera CIPE n. 108 del 23.12.15 (G.U. n. 97 del 27-4-2016) di approvazione del progetto definitivo, con prescrizioni, relativamente ai seguenti principali aspetti:
  - non rispetto del vincolo di indicazione di un solo CUP per l'intera opera approvata;
  - mancato riferimento all'Elenco Prezzi Anas 2015;
  - incremento del valore complessivo dei lavori per i tre lotti (pari a € 135.000.000) rispetto al "TOTALE LAVORI, SERVIZI E ONERI SICUREZZA" pari a € 125.114.718,54 riportato nel Quadro Economico approvato;
- indeterminatezza dell'oggetto dell'accordo quadro, relativo all'esecuzione di lavori, in assenza di un progetto esecutivo approvato;
- assenza di un progetto (coerente con la procedura adottata dell'accordo anziché dell'appalto) che non consente agli operatori di predisporre un'adeguata offerta tecnico-economica sulle specifiche lavorazioni che invece dovranno essere eseguite;
- insufficienza del solo Elenco Prezzi, del Capitolato Generale e degli altri documenti di gara generici e non relativi alle specifiche lavorazioni da eseguire;
- possibile insufficienza delle risorse economiche stimate per la realizzazione degli interventi previsti nel singolo lotto, in assenza di un quadro tecnico-economico specifico per il progetto, con il rischio che il lavoro non venga completato qualora al termine della durata massima prevista (4 anni), o prima ancora, le risorse disponibili per ciascun lotto (45 ME) fossero esaurite;
- impropria ed ingiustificata dilatazione dei tempi dell'accordo (4 anni) che non solo si ripercuote in un inammissibile ed evitabile ritardo dell'esecuzione dei lavori (non compatibile

con le esigenze di sicurezza degli utenti dell'infrastruttura stradale) ma si traduce anche, dal punto di vista dell'operatore economico, in un vincolo temporale di soggiacenza contrattuale nei confronti della Stazione appaltante, che ne limita impropriamente le capacità organizzative ed imprenditoriali finalizzate a realizzare le opere nel minor tempo possibile, se solo fossero definite a priori, come dovrebbero, attraverso il progetto posto a base di gara;

- inoltre la disposizione contenuta nell'ultimo periodo<sup>2</sup> del c. 6 dell'art. 54 del D.Lgs. n. 50/16 non risulta soddisfatta in quanto la mera individuazione in tre lotti, pur in coerenza con l'art. 51, non risolve la criticità insita nell'accordo quadro stesso, ovvero quello di ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza attraverso l'esecuzione da parte di un solo operatore di una serie di lavori. Infatti, nel caso si fosse correttamente adottato lo strumento dell'appalto di lavori, l'intero progetto si sarebbe potuto ulteriormente frazionare, in favore della concorrenza, attraverso una serie di singoli appalti, teoricamente tanti quanti sono i "nodi critici" della S.S. n. 131 nel tratto in oggetto, ma di fatto in un numero non eccessivo, al fine di non penalizzare la Stazione Appaltante con la gestione contemporanea di diversi cantieri, con notevoli conseguenze in termini di sicurezza dei cantieri stessi e dell'intera infrastruttura stradale in esercizio, e quindi attraverso la scelta di un numero ottimale di lotti.

Inoltre, dal punto di vista procedurale, si evidenzia che codesta Società con nota n. CDG-0183304-P del 06.04.17 ha richiesto a questa Direzione Generale la nomina del controllore ai sensi del D.Lgs. n. 35/11, all'avvio della progettazione esecutiva del progetto "*Risoluzione dei nodi critici - 1° stralcio dal km 158+000 al km 162+700 (CA283)*" - a cui si è dato riscontro con la nota n. 3735 del 02.05.17; tale richiesta risulta pertanto completamente contraddittoria e incoerente con l'iter delineato con l'Accordo Quadro in oggetto.

Pertanto si rileva che l'Accordo Quadro in esame, pur formalmente coerente con le disposizioni dell'art. 54 del D.Lgs. n.50/16 risulta in contrasto, in generale, con tutto il quadro normativo di realizzazione delle opere pubbliche ed in particolare con tutte le altre disposizioni del D.Lgs. n.50/16 stesso che, nel revisionare profondamente il D.Lgs. n.163/06, ha stabilito la necessità di realizzare le opere pubbliche sulla base di una progettazione esecutiva (con limitate eccezioni) e di un corrispondente quadro economico al fine di garantire la necessaria qualità tecnica delle opere pubbliche e di dare certezza di tempi e costi di realizzazione. Tali principi risultano completamente disattesi con l'adozione della procedura in oggetto.

Si richiede pertanto a codesta Società di relazionare con urgenza entro lunedì 29 maggio p.v., considerata la già avvenuta pubblicazione del bando in oggetto, in merito all'utilizzo della procedura di Accordo Quadro adottata, non condivisa per quanto sopra riportato da questa Direzione Generale che, considerata la rilevanza di carattere generale della questione, provvederà ad interessare l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

IL DIRETTORE GENERALE

Arch. Ornella Segnalini



<sup>2</sup> L'ente aggiudicatore non può ricorrere agli accordi quadro in modo da eludere l'applicazione del presente decreto o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza.