



DELIBERA N. 978

21 ottobre 2020.

Oggetto

Fascicolo UVLA 1965/2020 - Tangenziale di Napoli A56 – Lavori di manutenzione straordinaria necessari a ripristinare la funzionalità statica del Viadotto Capodichino e delle Rampe Est e Ovest di corso Malta. Attività di vigilanza ai sensi dell'art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/16.

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, il d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, il D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207;

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.

Premessa

In esito alle verifiche effettuate sul 2° sub campione dell'anno 2019 degli interventi realizzati in Somma Urgenza ai sensi dell'art. 163 del Decreto Legislativo 18.4.2016 n.50 veniva rilevato che, tra questi, n. 6 distinti interventi dichiarati di somma urgenza dalla Società Concessionaria Autostradale Tangenziale di Napoli S.p.A., riconducibili ai "Lavori di manutenzione straordinaria necessarie a ripristinare la funzionalità statica del viadotto Capodichino e delle rampe est ed ovest di corso Malta", non sembravano potersi adeguatamente inquadrare nelle fattispecie emergenziali di cui all'art. 163 del d.lgs 50/16.

Veniva pertanto avviato un procedimento di vigilanza nei confronti della società Tangenziale di Napoli S.p.A. con nota protocollo n. 0040108 in data 01/06/2020, altresì trasmessa per opportuna conoscenza al Ministero Infrastrutture e Trasporti - Direzione Generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali, con la quale venivano mosse contestazioni e richieste controdeduzioni e ulteriore documentazione in merito ai lavori effettuati.

Con nota assunta a prot. n. 0049382 in data 01/07/2020 pervenivano i documenti richiesti e le controdeduzioni da parte di Tangenziale di Napoli S.p.A.

Considerato in fatto

Inquadramento generale – I lavori di adeguamento sismico e strutturale del Viadotto Capodichino.



La Società Tangenziale di Napoli S.p.A. (di seguito TaNa)¹ nasce da una Convenzione Anas del 1968, cui è seguita la progettazione e costruzione dell'infrastruttura, aperta al traffico a più riprese tra il 1972 e il 1992. La tangenziale è costituita da 3 corsie per senso di marcia e termina a Capodichino, dove si immette sulla autostrada del Sole. Le opere ingegneristiche più evidenti sono il viadotto Capodichino (1360 metri e altezza massima 60 metri), il viadotto Arena Sant'Antonio (812 metri), il viadotto Fontanelle (230 metri) e le gallerie Vomero (1035 metri) e Capodimonte (1060 metri). Dotata di una Concessione che scadrà nel 2037, la Società ha sottoscritto il 28 luglio 2009 con il MIT una Convenzione Unica resa efficace con legge 191/2009 in data 24.11.2010, che prevede tra l'altro la costruzione di nuove opere e adeguamenti alle più recenti normative di sicurezza.

Con riferimento a tale ultimo aspetto risultano conclusi di recente (2017) lavori per l'Adeguamento sismico e strutturale del Viadotto Capodichino, appalto identificato con il CIG n. 506198522B e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20.05.2013 come rilevabile dalla Banca dati dell'Autorità.

Il progetto esecutivo dei lavori suddetti veniva redatto dalla società SPEA²; l'appalto, come si evince dal certificato di collaudo acquisito in sede istruttoria, riguardava la sostituzione degli apparecchi di appoggio e rifacimento baggioli, la sostituzione di giunti, interventi sulle strutture in elevazione, nonché la manutenzione e protezione delle superfici esterne al cassone, il ripristino degli sbalzi interni ed esterni, la sostituzione di barriere di sicurezza, l'integrazione con barriere fonoassorbenti, la riqualificazione del sistema di illuminazione, la rimozione delle tubazioni in PVC e del materiale depositatosi nel tempo all'interno dei cassoni, la chiusura degli oblò con apposite reti intelaiate. L'importo complessivo lordo dell'appalto ammontava complessivamente ad € 17.907.393, dei quali € 14.434.788 per lavori a base d'appalto. I lavori risultano ultimati alla data del **31.08.2017**, il collaudatore ha emesso il Certificato di **Collaudo Statico in data 12.03.2018**, l'atto di collaudo tecnico amministrativo finale è datato **18.06.2019**.

Il certificato di collaudo inerente i rapporti convenzionali con il concedente risulta essere stato firmato da quest'ultimo con riserva in data **29.11.2019**.

I lavori di somma urgenza effettuati sul viadotto Capodichino.

Con nota prot. n. 14035 del **28.06.2018** la Direzione Generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali del MIT in relazione allo stato di manutenzione delle opere in gestione a TaNa rappresentava a quest'ultima Società, fra l'altro, che *"Sono state contestate alla Società concessionaria gravi inadempienze derivanti dall'inadeguato stato manutentivo dell'infrastruttura e da una carenza delle condizioni di sicurezza in cui verte l'esercizio autostradale.*

In particolare nell'anno 2017, durante le visite ispettive di esercizio, l'Ufficio ispettivo Territoriale di Roma (di seguito 'UIT Roma') ha contestato alla società Concessionaria n. 86 anomalie rientranti nella sfera di carenze manutentive [...] In particolare, con nota prot. 2889 del 12/02/2018 l'UIT Roma, dopo aver esaminato il consuntivo di spesa secondo semestre 2017, ha contestato alla Società concessionaria una diversa ripartizione della spesa rispetto a quanto preventivato. Contestualmente è stata richiesta la trasmissione della documentazione contabile delle spese effettive. Allo stato' pertanto, nel richiamare la corrispondenza intercorsa, lo scrivente Concedente contesta il perdurare del grave inadempimento agli obblighi stabiliti dall'art. 3 della Convenzione vigente".

¹ L'intero pacchetto azionario della Società è detenuto da Autostrade per l'Italia S.p.A., a sua volta controllata da Atlantia S.p.A.

² SPEA Engineering S.p.A., è una società detenuta al 60% da Atlantia S.p.A., la restante quota è egualmente ripartita tra Autostrade per l'Italia S.p.A. e Aeroporti di Roma S.p.A., ambedue controllate dalla holding Atlantia.



Con nota prot. n. 17661 del **16.08.2018**, a seguito dei tragici eventi di Genova, il Ministero delle Infrastrutture ("MIT") chiedeva a tutte le Società Concessionarie autostradali di procedere, con la massima urgenza, all'avvio di un'azione di monitoraggio dello stato di consistenza delle infrastrutture assentite in concessione, invitando, contestualmente, a rappresentare, entro il successivo 1 settembre, gli interventi ritenuti necessari per rimuovere le situazioni di rischio eventualmente riscontrate.

Ha dichiarato TaNa nella propria nota di controdeduzioni di aver fornito risposta al Ministero con nota del **31.08.2018** nella quale afferma di aver rappresentato che la sorveglianza sulle opere d'arte della rete di propria competenza era svolta dalla società di Ingegneria SPEA S.p.A. che effettuava le ispezioni, attribuendo un codice "voto" ad ogni singolo difetto come disciplinato dal "Manuale della sorveglianza" sulla scorta di un "Catalogo difetti" adottato dalla stessa SPEA. Sulla base dei rapporti ispettivi, veniva redatta una apposita Relazione trimestrale contenente le risultanze complessive delle ispezioni eseguite nel trimestre con l'evidenza di tutte le opere a cui era stato attribuito un voto "*da segnalare*" (corrispondente ai voti maggiori o uguali al 43); in funzione delle risultanze della Relazione Trimestrale veniva impostata la pianificazione degli eventuali interventi necessari, finalizzati alla manutenzione delle opere e all'eliminazione/riduzione dei difetti.

In data **08.07.2019** i funzionari dello UIT del Ministero procedevano ad una visita ispettiva "*al fine di accertare l'adeguatezza delle procedure di monitoraggio attuate da codesta Società (TaNa), relativamente alle superfici interne degli impalcati a cassone presenti nella propria rete autostradale*".

La visita manifestava la presenza di numerose criticità, nel verbale di ispezione in particolare veniva rilevato:

1. la non ispezionabilità dei cassoni delle rampe di Corso Malta;
2. l'assenza di una adeguata specifica procedura per le visite "interne" alle opere d'arte;
3. per quanto riguarda la campata 1 del viadotto Capodichino carreggiata est veniva evidenziato che alla superficie metallica interna del cassone risultava applicato un ciclo protettivo contro la corrosione diverso da quello esterno e che, peraltro, non erano state riscontrate tracce di una recente attività in tal senso;
4. le flangie metalliche e le unioni bullonate dei tronchi costituenti le campate metalliche del viadotto presentavano in alcuni casi un avanzato stato di corrosione; richiedeva pertanto l'ispettore "*oltre ad un'adeguata regimentazione idraulica preventiva, una verifica puntuale di tutti i bulloni e le parti metalliche in genere, del viadotto e di entrambe le carreggiate*", prescrivendo che "*ogni bullone ammalorato, o componente deformato o difettoso, dovrà essere sostituito. A riguardo sarà necessario che siano verificate anche le condizioni statiche e di sicurezza che consentono di eseguire i lavori, individuando le necessarie azioni di mitigazione del rischio, e se necessario procedere alla interdizione del traffico autostradale. Tale attività dovrà essere estesa anche agli altri cassoni metallici*".

in data **10.07.2019** SPEA effettuava una ispezione visiva all'interno del cassone metallico delle rampe di Corso Malta, attestando la presenza dei fenomeni di ossidazione e corrosione, già rilevati dal MIT, e provocati da dilavamenti e ristagni d'acqua sul fondo del cassone.

Fra il **26 e il 30 agosto 2019** venivano altresì effettuate ulteriori ispezioni da parte di SPEA con l'ausilio di IIS Service s.r.l., società del gruppo Istituto Italiano della Saldatura, specialista nel settore.

La relazione dell'IIS evidenziava prioritariamente le difficoltà di accesso alle rampe e la "*concreta difficoltà per l'esecuzione di qualsiasi attività (ispettiva, manutentiva ..) interna alla struttura*" sottolineava altresì che "*Tale situazione è aggravata dalla carenza di illuminazione nel Viadotto principale e dalla totale assenza di illuminazione nelle rampe nonché dalla presenza di estese aree interessate dall'accumulo di materiale organico (guano di piccione,*



resti di volatili .. J'. Per quanto riguarda gli interventi da effettuare l'IIS raccomandava "la pulizia delle zone interessate da corrosione, la sostituzione dei bulloni ossidati e corrosi nonché quella delle piastre coprigiunto che mostrano corrosione più o meno avanzata." Raccomandava inoltre, all'atto della sostituzione, di verificare l'integrità della lamiera del fondo nella zona interessata dal fenomeno corrosivo. Infine, si raccomanda la successiva applicazione di adeguato ciclo di verniciatura".

L'istituto rilevava poi che all'interno del Viadotto in molte campate erano presenti accessi ai volatili non protetti da apposite reti. Tale evenienza faceva sì che l'interno del cassone era interessato per vaste aree da guano e altro materiale organico che, oltre a rendere insalubre l'ambiente, non consentiva l'esecuzione di controllo visivo delle parti metalliche sottostanti. Considerava l'istituto che tali zone, data l'aggressività del materiale organico presente, potevano facilmente essere interessate da fenomeni di corrosione.

SPEA In base ai criteri indicati nel proprio "Manuale della Sorveglianza" e dal "Catalogo difetti" innalzava il voto già in precedenza attribuito al difetto più grave (corrosione, con assenza di perforazioni, di molti elementi di giunzione bullonati per i cassoni delle rampe di Corso Malta) da 43 a 50.

Tale voto, secondo quanto riferito da TaNa, permetteva ancora la pianificazione, nel medio-breve termine, di un ordinario intervento manutentivo sull'opera.

Nell'ottobre 2019 gli esiti delle suddette ispezioni venivano trasmessi al MIT che aveva in precedenza richiesto di effettuare gli approfondimenti all'interno dei cassoni del viadotto.

Con nota prot. 23734 del **4 ottobre 2019** il MIT considerava che la relazione acquisita dava conferma degli ammaloramenti strutturali già rilevati in sede di propria ispezione, tuttavia lamentava nel contempo che la relazione suddetta forniva *"solamente un'illustrazione qualitativa delle anomalie rilevate, omettendo di correlare tale stato di fatto con puntuali verifiche delle condizioni di sicurezza, così come richiesto dallo Scrivente Ufficio."* Il MIT convocava pertanto TaNa per un ulteriore sopralluogo richiedendo che in tale occasione le venissero consegnati i calcoli e le verifiche di sicurezza conseguenti allo stato di ammaloramenti descritti nella nota SPEA.

In data **18 ottobre 2019** veniva effettuato il sopralluogo richiesto. Come si evince dal relativo verbale in tale ambito SPEA consegnava la richiesta relazione analitica sul grado di stabilità della struttura. Nella relazione veniva evidenziato in particolare che già considerando le originarie condizioni progettuali, per i carichi normativi previsti all'epoca della costruzione senza valutazione dell'ulteriore ammaloramento riscontrato, le verifiche statiche del viadotto manifestavano coefficienti di sicurezza prossimi all'unità. Tale situazione risultava certamente aggravata dalle condizioni di ammaloramento strutturale rinvenute.

Visti gli esiti degli studi consegnati e considerando altresì la presenza di numerosi fabbricati sottostanti il viadotto il MIT in tale sede chiedeva la sostanziale interdizione del viadotto al traffico pesante. Non mancava di rilevare altresì che il voto 50 attribuito, secondo i manuali SPEA, ai "difetti" del viadotto non evidenziava in alcun modo la riduzione della capacità statica dell'opera e dei coefficienti di sicurezza all'esercizio della stessa, il che, secondo l'ispettore, confermava l'inadeguatezza delle procedure di monitoraggio di SPEA che conducevano a giudizi approssimativi/arbitrari e non suffragati da adeguate verifiche numeriche.

Come da indicazioni dell'ispettore del MIT, condivise da SPEA e da TaNa in sede di sopralluogo, veniva pertanto disposta dal concessionario l'interdizione al traffico pesante, nonché l'uso parziale della sede autostradale



mediante l'installazione di delimitazioni fisiche per consentire esclusivamente l'uso della parte centrale della sede autostradale utilizzando eventualmente anche corsie di larghezza ridotta.

in data **25.10.2019** venivano redatti da TaNa i verbali di somma urgenza, e affidati i seguenti incarichi professionali:

- 1) Incarico professionale per la programmazione e la direzione delle indagini strumentali, le verifiche degli impalcati secondo le vigenti NTC2018, la programmazione, direzione ed interpretazione delle eventuali prove di carico, l'analisi di transitabilità della struttura secondo le linee guida del MIT del viadotto Capodichino comprese le rampe Est e Ovest di Corso Malta Servizi e Strutture (ing. M.A. – importo contratto € 70.500);
- 2) Incarico professionale per la Direzione Lavori, coordinamento della Sicurezza in fase di progettazione e in fase di esecuzione, oltre che di direttore esecutivo del Contratto per i lavori e servizi di cui ai verbali di somma urgenza relativi al viadotto Capodichino (ing. E.M. – importo contratto € 62.500).

Con nota assunta al protocollo con il n. 0096658 in data 02.12.2019 TaNa trasmetteva ad ANAC la perizia giustificativa dei seguenti interventi di somma urgenza redatta dal RUP con il supporto degli ingegneri sopra contrattualizzati:

1. servizio di rimozione del guano presente nei cassoni metallici del Viadotto Capodichino e delle rampe da e per Pozzuoli mediante recupero/smaltimento e sanificazione degli ambienti- affidatario Tecton Russo Costruzioni srl - € 218.291,88;
2. allestimento di piattaforma by bridge per i lavori da eseguirsi sul Viadotto Capodichino - affidamento Tecton Russo Costruzioni S.r.l. - € 172.005,73;
3. allestimento piattaforme e sollevatori di adeguata portata e altezza – affidamento Tecton Russo Costruzioni S.r.l. €192.462,62;
4. servizio di Sorveglianza segnaletica di limitazione e supporto logistico - affidamento Tecton Russo Costruzioni S.r.l. - € 169.014,26;
5. lavori di cantierizzazione per lo svolgimento delle attività funzionali al ripristino cassoni Capodichino e rampe da e per Capodimonte - affidatario Credendino Costruzioni spa - € 300.597,20;
6. lavori di carpenteria metallica per interventi di ripristino impalcato e rampe affidatario ATI Credendino Costruzioni spa + LGM srl- € 927 .298,55;
7. lavori di ultimazione fase 1 degli interventi di ripristino impalcato e rampe - affidatario Pavimentai spa- € 60.302,30;
8. servizio per indagini strumentali finalizzate alla verifica dei materiali che costituiscono il viadotto - affidatario TECNO IN S.p.A. - € 217.954,60.

L'importo complessivo degli interventi - al tempo ancora presuntivo - risultava pari a circa € 2.000.000,00 IVA esclusa.

i lavori effettuati in somma urgenza risultano **terminati in data 25 febbraio 2020**.

In data **09.03.2020** veniva emesso il **collaudo statico** degli interventi strutturali di ripristino dei giunti metallici relativamente alle Campate dell'asse principale n.1,2,3,6 Carreggiate Est ed Ovest e alla campata 12 carreggiata est, nonché alle Rampe da e per Pozzuoli (est -ovest).

Il collaudo veniva rilasciato con le seguenti prescrizioni per il Committente:

"1) ad integrazione delle ispezioni trimestrali, almeno 1 volta all'anno, ed in concomitanza di eventi di pioggia rilevante, effettuazione di accurato sopralluogo nei cassoni di entrambe le rampe al fine di verificare la eventuale presenza di



infiltrazioni provenienti dalle rispettive solette. Si ribadisce nuovamente l'urgenza di effettuare appena possibile l'intervento di impermeabilizzazione di cui al Verbale di Visita di Collaudo n.5³;

2) ripetizione di prove di carico ogni 5 anni al fine di confermare l'efficienza strutturale dell'impalcato e verificare il ripetersi dei risultati ottenuti;

3) in linea con quanto disposto dalle disposizioni successive al crollo del Ponte sul Polcevera a Genova (agosto 2018) si raccomanda che il Committente predisponga un sistema di monitoraggio statico e dinamico del viadotto; a tal fine, potranno peraltro essere utili le mire che lo stesso Committente ha deciso di lasciare in modo permanente all'intradosso delle campate soggette alle prove di carico;

4) ispezione periodica approfondita delle pile cave e dei dispositivi di isolamento, tenuto conto del fatto che le ispezioni, le attività e le opere oggetto del presente collaudo hanno riguardato la travata continua acciaio calcestruzzo costituente gli impalcati."

Osservazioni e rilievi mossi con la nota di Comunicazione Risultanze Istruttorie

1. Con riferimento alla procedura di somma urgenza attivata dal Concessionario è stata a questi contestata, nella nota di avvio del procedimento e comunicazione risultanze istruttorie, la distorta applicazione dell'art. 163 del d.lgs 163/06. Si è osservato infatti che, pur rilevando dagli atti trasmessi dalla Stazione Appaltante la necessità di procedere ai lavori di ripristino dell'impalcato con somma urgenza e senza indugio constatato lo stato di ammaloramento delle opere, tuttavia nulla era stato specificato in merito alle cause che avevano provocato l'emergenza stessa. Queste infatti, affinché si verificino le condizioni per il ricorso all'art. 163 sopra citato, devono chiaramente essere riferibili ad eventi non prevedibili, ad "accidenti" o calamità in atto o immanenti, come rilevabile altresì dalla lettura del comma 6 dove è chiaramente espresso che «Costituisce circostanza di somma urgenza, ai fini del presente articolo, anche il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 224, ovvero la ragionevole previsione, ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge, dell'imminente verificarsi di detti eventi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili, e nei limiti dello stretto necessario imposto da tali misure. ...». Dagli atti forniti non si rilevava alcuna calamità o imprevedibile evento che potesse aver portato in breve tempo il viadotto a tale stato di degrado da doverne disporre l'urgente interdizione al traffico, totale o parziale, richiesta dal MIT per il ripristino funzionale delle strutture.

Si chiedeva alla Stazione Appaltante di fornire adeguati chiarimenti al riguardo.

2. Veniva rilevato che il viadotto era stato di recente oggetto di un appalto di "adeguamento sismico e strutturale" avviato nel 2013 e dichiarato concluso nel 2018 (CIG n. 506198522B). Lasciava dunque perplessi l'evenienza che poco più di un anno dopo la realizzazione di lavori volti al miglioramento strutturale del viadotto dovesse intervenire urgentemente sullo stesso per ammaloramenti che potevano addirittura comprometterne la sicurezza statica. Veniva chiesto al riguardo alla S.A. di chiarire l'evenienza e fornire gli atti di collaudo dei lavori effettuati nel precedente appalto.

3. È stato altresì osservato che i lavori eseguiti in "somma urgenza" erano riconducibili a interventi di manutenzione ordinaria di cui all'allegato F della Convenzione Unica sottoscritta dalla Società TaNa il 28 luglio 2009 con il MIT, mentre invece nella relazione di perizia giustificativa del RUP venivano definiti "interventi di manutenzione straordinaria non programmati". Rilevando che le procedure di urgenza, ai sensi del Codice, sono ammissibili solo in situazioni di pericolo per cause non imputabili a incuria e/o negligenza della Stazione Appaltante veniva chiesto di fornire le relazioni della SPEA, dell'Istituto Italiano della Saldatura, i verbali di

³ La prescrizione riguarda alcune microinfiltrazioni diffuse alla soletta della rampa est per le quali il collaudatore ha prescritto l'effettuazione di interventi di impermeabilizzazione per almeno 20 m da effettuare quanto prima e verificare almeno una volta all'anno



sopralluogo del MIT, nonché di riferire in merito alla frequenza dei controlli e alle modalità con cui essi vengono effettuati.

4. È stato considerato che l'improprio ricorso alle procedure di somma urgenza, oltre che comportare disagi agli utenti e generali incrementi di costo, costituisce un vulnus del principio di concorrenza, ciò constatato che le situazioni emergenziali conducono alla necessità di effettuare affidamenti diretti anche per importi considerevoli come quelli in esame. È stato chiesto pertanto al concessionario di riferire se, nell'arco degli ultimi 5 anni, fossero state effettuate altre procedure di somma urgenza lungo l'asse viario in concessione, e di fornire documentati chiarimenti al riguardo.

5. In ultimo si è chiesto di chiarire se, ai sensi della vigente convenzione, la spesa dei lavori effettuati in somma urgenza concorresse, in maniera diretta o indiretta, a determinare aumenti tariffari.

Controdeduzioni del Concessionario

Con nota assunta a prot n.0049382 in data 01/07/2020 pervenivano le controdeduzioni del Concessionario e i documenti richiesti.

1. In relazione al verificarsi della somma urgenza TaNa ha prioritariamente relazionato sul generale contesto nell'ambito del quale è maturata l'urgenza, riferendo in sintesi quanto segue.

La sorveglianza sulle opere d'arte della rete viene svolta dalla Società di Ingegneria SPEA S.p.A. Questa effettua i controlli e le ispezioni con cadenza trimestrale secondo un proprio manuale di sorveglianza e con riferimento ad un catalogo difetti dalla stessa adottato su scala nazionale. In funzione delle risultanze della Relazione Trimestrale TaNa imposta la pianificazione degli eventuali interventi necessari finalizzati alla manutenzione delle opere e all'eliminazione/riduzione dei difetti riscontrati.

TaNa ha puntualizzato al riguardo che fino al luglio 2019 *"L'esame di detti report evidenzia come lo stato di conservazione dell'infrastruttura, con specifico riferimento al Viadotto Capodichino, non destasse particolare preoccupazione, implicando, in virtù dei punteggi attribuiti da SPEA, l'esecuzione di interventi di 'medio-lungo tempo"*. A valle della visita ispettiva del MIT effettuata in data 8 luglio 2019, nell'ambito della quale il Ministero ha chiesto più approfonditi controlli, *"TaNa si è immediatamente attivata per risolvere le criticità riscontrate, investendo SPEA dell'immediata ispezione dei cassoni delle rampe di Corso Malta"*. Con il successivo sopralluogo del 10 luglio 2019 SPEA ha ritenuto di innalzare il voto in precedenza dato alla peggiore delle criticità rilevate sul viadotto da 43 a 50 ma, sottolinea TaNa, *"Tale voto, quindi, permetteva ancora la pianificazione, nel medio-breve termine, di un ordinario intervento manutentivo sull'opera... il quadro conoscitivo emerso all'esito delle ispezioni non forniva evidenza di una situazione di imminente urgenza e non sembrava, dunque, precludere la possibilità di ricorrere, secondo le normali tempistiche, alle ordinarie procedure di gara per la soluzione delle problematiche riscontrate"*. Nel corso del successivo sopralluogo del 18 ottobre SPEA consegnava al MIT una propria relazione sul grado di stabilità della struttura secondo la quale la relazione di calcolo allegata al progetto originario conteneva, a suo dire, evidenti criticità strutturali.

Precisa dunque TaNa che *"Le perplessità sollevate da SPEA sull'intera statica dell'infrastruttura hanno, dunque, creato un più che comprensibile clima di preoccupazione che ha condotto - non soltanto all'esecuzione degli interventi di Somma Urgenza miranti quantomeno a risolvere le situazioni di degrado localizzate- ma anche ad acquisire un approfondito, e aggiornato, quadro conoscitivo teso a verificare l'effettiva fondatezza dei dubbi emersi in ordine all'originaria impostazione progettuale. TaNa ha, quindi, diligentemente affidato ad un altro professionista esperto in tali opere, l'ing. A., la verifica di sicurezza globale dell'intera opera ai sensi del capitolo 8 delle NTC 2018. [...]*

Da quanto esposto, si evince, insomma, che l'esecuzione degli interventi di Somma Urgenza è avvenuta in un contesto di particolare e doverosa sensibilità ed attenzione, essendo emerse perplessità - poi definitivamente superate attraverso i necessari approfondimenti conoscitivi - addirittura in ordine alla originaria impostazione progettuale. [...]



La complessiva situazione riscontrata, ad avviso della Scrivente, giustifica pertanto il legittimo ricorso alle procedure di urgenza regolate dall'art. 163 del Codice, senza che possa essere fondatamente contestato un uso improprio dell'istituto né che possa essere ascritto alla condotta di TaNA l'aver determinato tale situazione di urgenza".

Ha altresì ritenuto, con riferimento all'applicabilità dell'art. 163 del codice, che "il riferimento a eventi calamitosi va correttamente riferito alla 'rilevanza' delle conseguenze e non certo alla natura, prevedibile o meno, delle circostanze che lo hanno determinato.

[...]. Giova ricordare in proposito che con riferimento alla normativa previgente – espressamente richiamata dall'art. 163 del Codice quale circostanza che legittima il ricorso alla Somma Urgenza – la giurisprudenza ha più volte sottolineato che le ipotesi contemplate dalle disposizioni di protezione civile riguardano «non solo calamità naturali ma anche 'altri eventi', non delimitati né definiti tipologicamente, purché 'per intensità ed estensione' non possano essere fronteggiati con mezzi... ordinari» (T.AR. Lazio, sez. I, 03 dicembre 2010, n. 35332; negli stessi termini, T.AR. Lazio-Roma, sez. 1, 02 marzo 2009, n.2134).

La Giurisprudenza ha ben chiarito, inoltre, che, nel delineare tali ipotesi, il Legislatore si è basato «Su un criterio oggettivo e cioè l'esistenza di una situazione che necessiti di interventi straordinari, indipendentemente dalla causa che l'abbia determinata, ovvero dall'eventualità che si tratti di una situazione endemica, essendo ormai acquisito che il potere di ordinanza può essere legittimamente esercitato anche sussistendo da tempo la situazione di fatto per cui si procede» (Consiglio di Stato sez. IV, 19 aprile 2000, n.2361)".

In definitiva ha ritenuto, sulla base di quanto sopra argomentato, che "a fronte della ratio della norma, ad avviso della Scrivente, appare quindi difficile contestare il legittimo ricorso alla procedura in parola".

2. Per quanto riguarda i lavori di cui al precedente appalto TaNA ha riferito che "non sembra potersi ricavare alcun diretto collegamento rispetto ai 'Lavori di adeguamento sismico e strutturale del viadotto di Capodichino', conclusi nel settembre 2017." Ha rilevato infatti che sebbene il ripristino dei giunti ossidati abbia certamente contribuito ad elevare gli standard di sicurezza statica del viadotto, il contenuto delle prestazioni oggetto delle Somme Urgenze era, qualitativamente e quantitativamente, differente rispetto al precedente appalto.

Ha evidenziato che il precedente intervento non contemplava alcun intervento che riguardasse le rampe ed i cassoni degli svincoli di Corso Malta, ove invece sono stati principalmente eseguiti gli interventi in Somma Urgenza. Inviava come richiesto gli atti di collaudo.

3. In relazione al punto 3, circa l'evenienza che i lavori effettuati fossero considerati come di "ordinaria manutenzione" TaNa ha evidenziato la sussistenza di un equivoco derivante da una impropria definizione del "titolo" dei lavori, in quanto il riferimento alla natura "straordinari a", presente nel verbale di Somma Urgenza, va connesso alle circostanze che hanno determinato tali interventi. Ha asserito infatti che "l'intervento riveste carattere di manutenzione ordinaria e come tale è stato inserito sia nel consuntivo dell'allegato F 2019, sia nel Piano di manutenzione 2020".

4. Per quanto riguarda il possibile improprio ricorso ad affidamenti in somma urgenza TaNa ha riferito di essere "perfettamente consapevole della natura eccezionale del ricorso alle procedure di somma urgenza" ed ha comunicato che "negli ultimi cinque anni sono state disposte le seguenti procedure di somma urgenza: (i) novembre 2017 Viadotto Arena S.Antonio: Somma Urgenza installazione di isolatori sismici e rimozione martinetti provvisori (a causa abbandono del cantiere di adeguamento sismico da parte dell'appaltatore); (ii) novembre 2018 Viadotto Arena S.Antonio: Somma Urgenza per risanamento strutture e solette transizione; (iii) agosto 2017: Monte S.Angelo - consolidamento costone a causa di incendio; (iv) ottobre 2018: smontaggio n. 7 portali segnaletici".

5. Infine in relazione all'eventuale incremento tariffario per i lavori effettuati in somma urgenza TaNa ha chiarito che "in termini generali, che i principali elementi che rilevano nell'ambito della dinamica tariffaria riguardano, da un lato, i c.d. costi operativi, dall'altro, gli investimenti sostenuti per la realizzazione delle infrastrutture in concessione. Gli interventi di manutenzione straordinaria costituiscono, ai fini tariffari, 'investimenti' e quindi il relativo ammontare, preso in considerazione nell'ambito della dinamica tariffaria a, viene considerato in ragione dell'importo risultante dal progetto approvato dal Concedente. Viceversa, gli interventi di manutenzione ordinaria -



come quelli oggetto delle Somme Urgenze del presente procedimento - rientrano fra i costi gestionali e, quindi, ai fini tariffari, il relativo costo viene parametrato ai valori risultanti, per tale voce, nell'ambito del Piano Economico Finanziario". Ha altresì sottolineato che in considerazione dei disagi per l'utenza a causa dell'intervenuta riduzione della carreggiata, ha sospeso l'applicazione del pedaggio nel periodo compreso fra il 26 ottobre ed il 5 novembre 2019.

Considerato in diritto

Per quanto attiene al punto 1 le controdeduzioni di TaNa alle contestazioni mosse non hanno fugato i dubbi espressi in sede istruttoria ed anzi hanno, invero, corroborato quanto ritenuto in merito alle motivazioni che hanno portato agli affidamenti in somma urgenza per il viadotto in esame, ovvero che essi siano conseguenti in buona parte ad una carente manutenzione dell'opera.

Ha rilevato TaNa nella propria nota di controdeduzioni come il ricorso all'istituto della "somma urgenza" debba essere unicamente basato «Su un criterio oggettivo e cioè l'esistenza di una situazione che necessiti di interventi straordinari, indipendentemente dalla causa che l'abbia determinata...»; ora è da sottolineare che l'ufficio non ha mai posto in dubbio la oggettiva esistenza di una situazione che necessitasse di interventi straordinari e, conseguentemente, non ha ritenuto insussistente l'urgenza e l'indifferibilità dell'intervento, piuttosto ha rilevato il fatto che a tale stato di urgenza si sia giunti a causa del perpetrarsi di inadempienze manutentive, rilevando che, tali inadempienze, non possono certo annoverarsi tra le possibili cause che legittimano il ricorso all'art. 163 del Codice.

Il Codice contempla deroghe alla disciplina ordinaria degli affidamenti allorché ricorrano situazioni "particolari" per le quali bisogna intervenire con urgenza; già l'art. 63, comma 2, lett. c) contempla ad esempio la possibilità di far ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara "per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice", nel contempo sottolinea però che "Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici".

Come rilevato dal Consiglio di Stato nel proprio parere del 01.04.2016, n. 855 espresso sul d.lgs 50/16, "rispetto all'art. 63, gli affidamenti di cui all'art. 163 devono essere considerati ulteriormente eccezionali (secondo una "progressione di eccezionalità", se così si può dire) e quindi tale ultima disposizione deve essere interpretata e applicata in senso assolutamente rigoroso e restrittivo".

Di pari avviso l'ANAC che più volte nelle proprie delibere ha sottolineato come, in somma urgenza, i lavori da eseguire immediatamente debbano essere solo quelli strettamente necessari a rimuovere lo stato di pregiudizio per la pubblica incolumità o quelli per la messa in sicurezza dell'area (AVCP, delibera n. 55 del 16.5.2012), ed altresì che non sono attribuibili alle circostanze di somma urgenza interventi "riconducibili a situazioni di incuria, degrado e ammaloramento molto risalenti nel tempo. Fermo restando la necessità di intervenire prontamente laddove emergano situazioni di grave pericolo per la pubblica incolumità ... "(ANAC, delibera n.612 del 31.5.2016).

Ha ritenuto TaNa che nel caso in esame non sussiste alcuna carenza manutentiva a lei imputabile ciò nel presupposto che le ispezioni condotte da SPEA hanno sempre assegnato alle criticità più rilevanti del viadotto un voto pari a 43 che, secondo i manuali e le procedure di SPEA medesima, manifestava un difetto certamente "da segnalare" ma che non presupponeva la necessità di un intervento a breve termine. Solo il particolare contesto nel quale si è poi evoluta la problematica, con le preoccupazioni espresse da SPEA riguardo le



condizioni di staticità del ponte, addirittura riconducibili a carenze progettuali del passato cinquantennio, hanno poi indotto il concessionario ad intervenire con somma urgenza.

Tale rappresentazione dei fatti, come operata da TaNa, manifesta non poche contraddizioni.

Prioritariamente pare opportuno ricordare che SPEA è una società interamente detenuta dal gruppo Atlantia che controlla a sua volta Società Autostrade per l'Italia, la quale è detentrica dell'intero pacchetto azionario di TaNa.

SPEA pertanto è un Ente che non si trova in posizione di effettiva terzietà rispetto al Concessionario ma che anzi può considerarsi una sorta di "braccio tecnico" del medesimo.

Il ricorrere di tale evenienza non pare poter diminuire le responsabilità del gestore nell'esecuzione del corretto monitoraggio delle opere; pare invece rilevarsi, nelle giustificazioni rese dal concessionario, un "rimando" alle determinazioni di SPEA - che aveva assegnato ai difetti dell'opera un punteggio massimo che non presupponeva interventi urgenti - a cui ascrivere, di fatto, le proprie scelte circa la decisione di non intervenire sulle strutture ammalorate già nel 2017/18.

Invero il MIT, per quanto esposto in narrazione, già da tempo aveva effettuato richiami al concessionario in merito a carenze manutentive rilevate nell'anno 2017 durante le proprie visite ispettive di esercizio, richiami rimasti inascoltati se si considera che neppure dopo il crollo del Ponte sul Polcevera, malgrado la nota di sollecito del MIT del 16.08.2018, TaNa ha ritenuto di intensificare la quantità / qualità dei controlli sulle opere a lei affidate. Solamente a fine agosto 2019, e dopo gli ennesimi richiami e solleciti del Concedente, TaNa ha ritenuto di affiancare a SPEA professionisti esterni e un ente specializzato nel campo delle saldature (IIS - Istituto italiano della Saldatura).

A tal riguardo di certo non sfugge la difficoltà, o per meglio dire l'impossibilità, ben nota a SPEA come a TaNa, di effettuare ispezioni nei cassoni delle rampe di Corso Malta e, conseguentemente, qualsivoglia manutenzione all'interno degli stessi.

Lo stesso IIS nel proprio rapporto di ispezione dichiara la sussistenza di:

"una concreta difficoltà per l'esecuzione di qualsiasi attività (ispettiva, manutentiva ..) interna alla struttura ed in particolare delle rampe che possono essere raggiunte solo dopo aver percorso a piedi (in un tempo di circa 1 ora considerando la necessità di trasporto in loco di due scale) 9 campate del viadotto principale (accedendo dal passo d'uomo di Spalla). Tale situazione è aggravata dalla carenza di illuminazione nel Viadotto principale e dalla totale assenza di illuminazione nelle rampe nonché dalla presenza di estese aree interessate dall'accumulo di materiale organico (guano di piccione, resti di volatili ..)".

A prescindere dalla metodologia di indagine adottata da SPEA, e dai voti attribuiti ai difetti riscontrati lungo il viadotto, è opportuno operare una riflessione sul contesto ambientale nel quale sono state effettuate negli anni le ispezioni di SPEA, specie in corrispondenza delle rampe.

Difficoltà di accesso, carenza/assenza di illuminazione, guano diffuso non possono non far sorgere dubbi riguardo l'accuratezza delle ispezioni fino a quel momento effettuate.

Il quadro di insieme appare poi alquanto contraddittorio.



All'iniziale voto di 43 assegnato già nel primo trimestre del 2018⁴ alle maggiori criticità rilevate (cfr. ad esempio difetti n. 14, 24, 27 impalcato – cassoni rapporto I trimestre 2019) e mantenuto tale fino al luglio 2019, è succeduto un voto pari a 50 nell'agosto 2019 a seguito dell'ispezione condotta con l'ausilio di IIS, fino addirittura, a seguito del sopralluogo del 18 ottobre 2019 con il MIT, ad arrivare a mettere in dubbio la stessa staticità del ponte per il sommarsi di originari difetti di progettazione e intervenuti ammaloramenti dell'opera, il che varrebbe a dire, applicando il manuale di SPEA, un vertiginoso incremento del voto del difetto fino, in sostanza, al valore di 70⁵, con la conseguente previsione di limitazione del traffico e necessità di lavori di somma urgenza, come poi avvenuto. Il tutto nell'arco di soli tre mesi per criticità, quali i fenomeni di corrosione, il cui avanzare si misura nell'arco di anni.

Quanto sopra considerato, **fermo restando la necessità di intervenire prontamente nella situazione di grave pericolo per la pubblica incolumità come creatasi per il viadotto in questione, si ritiene di confermare che gli interventi effettuati non sono attribuibili alle circostanze di somma urgenza di cui all'articolo 163 del Codice dei Contratti bensì riconducibili a situazioni di incuria, degrado e ammaloramento risalenti nel tempo imputabili al Concessionario poiché generate da cattiva manutenzione delle strutture.**

Per quanto attiene il punto 2, ovvero i lavori di *"adeguamento sismico e strutturale"* del viadotto conclusi nel 2017, TaNa ha rilevato non sussistere alcun collegamento con i lavori eseguiti in somma urgenza in quanto qualitativamente e quantitativamente differenti.

Tale affermazione non appare condivisibile per le seguenti motivazioni.

Prioritariamente si osserva che i lavori effettuati sul viadotto nel 2017 erano, si relativi all'adeguamento sismico dello stesso, ma ovviamente finalizzati a perseguire il complessivo incremento della sicurezza strutturale dell'opera.

Il progetto dei suddetti adeguamenti, redatto da SPEA, non poteva certamente prescindere da una prioritaria valutazione dello **stato di fatto della struttura e conseguenti preliminari verifiche statiche** della stessa; è lecito domandarsi quale condizione dell'opera sia stata assunta a riferimento nei calcoli progettuali posto che poco tempo dopo è stata finanche messa in dubbio la sicurezza strutturale del viadotto a causa anche di presunti vizi dell'originario progetto⁶, oltretutto per gli ammaloramenti che avevano causato una riduzione della sezioni metalliche resistenti.

Per la medesima motivazione non appare rilevante l'evenienza, rappresentata da TaNa nelle proprie controdeduzioni, che il progetto di che trattasi non prevedesse interventi specifici sulla rampa di corso Malta, ciò considerata la necessità di garantire la sicurezza del viadotto nella sua interezza.

La conclusione dei suddetti lavori è avvenuta nel 2017 tuttavia gli stessi, per motivazioni non chiare, risultano definitivamente collaudati nel giugno del 2019, quando erano ormai acclamate le problematiche del viadotto che hanno poi portato agli interventi emergenziali.

⁴ Il dato è riferibile al primo rapporto disponibile come acquisito in istruttoria, non è noto quando per la prima volta sia stato assegnato tale voto ai difetti maggiormente critici.

⁵ si legge nel manuale SPEA che *"per il voto 70 sono previsti dei provvedimenti immediati: quale limitazioni di traffico, fino alla chiusura della carreggiata, seguiti generalmente da interventi di tipo provvisoria e quindi da un intervento in somma urgenza."*

⁶ dubbi poi fugati dalle valutazioni del consulente incaricato per la progettazione degli interventi di somma urgenza.



Il collaudo risulta firmato dal MIT con riserva nel novembre del 2019. Tra le varie "riserve" espresse nello specifico in relazione agli ammaloramenti si legge quanto segue:

"Ammaloramenti strutture

A pag. 22 è riportato che il Collaudatore ha emesso il Certificato di collaudo statico in data 12/03/2018, depositato presso il Genio Civile di Napoli in data 10/08/2018. Nessuna evidenza viene, tuttavia, fornita anche in merito agli esiti delle verifiche ispettive di UTT Roma su) viadotto oggetto di collaudo per il quale, a seguito dei sopralluoghi del 08/07/2019, del 18/10/2019 e per ultimo del 12-13/11/2019, sono stati denunciati dallo Scrivente gravi ammaloramenti e ossidazioni delle superfici metalliche di alcune campate e unioni, rilevati all'interno dei cassoni metallici.

La gravità di tali criticità ha determinato la parziale interdizione all'uso delle strutture di che trattasi, disposta dallo Scrivente nella serata di venerdì 18 ottobre, e tuttora vigente.

A tal proposito si ricorda che i lavori oggetto di collaudo si riferiscono all'adeguamento sismico e strutturale del viadotto Capodichino. Conseguentemente non può essere ignorato lo stato di conservazione delle opere e, principalmente, la necessità di verificare se le opere progettate e realizzate sono compatibili con le deficienze strutturali segnalate, il cui risanamento non è stato ancora totalmente completato."

Lo stesso Ente vigilante ha quindi rilevato l'intima connessione tra i lavori di adeguamento in precedenza eseguiti e quelli di somma urgenza di fatto adombrando i medesimi dubbi pocanzi espressi.

Si osserva altresì che l'appalto in esame prevedeva inoltre la riqualificazione del sistema di illuminazione, la rimozione delle tubazioni in PVC e del materiale depositatosi nel tempo all'interno dei cassoni e la chiusura degli oblò con apposite reti intelaiate. Tali lavorazioni risultavano concluse prima del sopralluogo effettuato dall'IIS e, per quanto non specificatamente previste per le rampe oggetto poi dei lavori di somma urgenza, non può non rilevarsi come l'IIS e la stessa SPEA – progettista dei lavori di riqualificazione suddetti – abbiano lamentato in sede di sopralluogo la scarsità di illuminazione del viadotto e l'evenienza che gli oblò non fossero adeguatamente protetti con reti metalliche, cosa che consentiva l'ingresso di volatili all'interno del cassone con i conseguenti problemi di presenza di guano estremamente aggressivo per le strutture metalliche.

Al riguardo si considera che:

- o le reti protettive erano state previste nel progetto di adeguamento lungo tutto il viadotto, comprese le rampe, la loro assenza allora evidenzerebbe una incompleta esecuzione dei lavori di adeguamento;
- ovvero le protezioni erano state in progetto previste solo in una parte del viadotto, con una scelta che apparrebbe invero irragionevole.

L'intervento in un caso o nell'altro appare comunque inefficace in assenza di una preliminare operazione di bonifica che, almeno per le rampe, è avvenuta solo in occasione dei lavori di somma urgenza.

L'appalto di adeguamento sismico non è oggetto di specifica istruttoria tuttavia quanto sopra rappresentato induce a nutrire **dubbi sulla piena adeguatezza degli interventi progettati e complessivamente attuati dal gestore per garantire la generale sicurezza dell'opera in tutti i suoi aspetti.**

Per quanto attiene il punto 3 e conseguentemente il punto 5, ovvero l'evenienza che gli interventi effettuati in somma urgenza siano da considerare di ordinaria o straordinaria manutenzione e la loro incidenza sulle tariffe, TaNa ha chiarito che *l'intervento riveste carattere di manutenzione ordinaria*; si prende atto pertanto che i relativi costi rientreranno *fra i costi gestionali e, quindi, ai fini tariffari, il relativo costo viene parametrato ai valori risultanti, per tale voce, nell'ambito del Piano Economico Finanziario.*



Per ciò che riguarda la richiesta di riferire in merito alla frequenza con la quale TaNa ha ricorso negli ultimi 5 anni a procedure di somma urgenza si prende atto che nell'arco temporale considerato sono state attivate n. 4 procedure per eventi che, dalla lettura dei verbali trasmessi, sembrerebbero connotati di imprevedibilità.

In definitiva dunque l'attività di vigilanza, condotta ai sensi dell'art. 213, comma 3 del d.lgs 50/16 sugli interventi di somma urgenza de quo effettuati dalla società Tangenziale di Napoli S.p.A., ha evidenziato che questi, pure se urgenti e indifferibili, non sono attribuibili alle circostanze di somma urgenza di cui all'articolo 163 del Codice dei Contratti poiché imputabili, di fatto, alla non adeguata gestione del Concessionario cui pare ascrivibile una inadeguata manutenzione delle infrastrutture nel tempo.

L'indagine ha altresì rilevato discrasie in merito ai controlli e ai monitoraggi delle opere in gestione che risultano affidati alla società di ingegneria SPEA, appartenente alla medesima holdig di TaNa, che opera conseguentemente in assenza di effettiva terzietà rispetto ad essa.

Gli approfonditi controlli e conseguenti interventi sul viadotto risulta, inoltre, che siano stati sostanzialmente effettuati solo a seguito di pressanti sollecitazioni della struttura tecnica del Ministero vigilante, apparendo la gestione della Società Concessionaria carente di una coerente e coordinata visione di insieme degli interventi finalizzati a conseguire il complessivo miglioramento strutturale delle opere e il loro pieno adeguamento ai parametri di sicurezza richiesti dalle norme vigenti.

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

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 21 ottobre 2020

DELIBERA

Di rilevare che:

gli interventi effettuati sul viadotto Capodichino, pur indifferibili e urgenti, non sono attribuibili alle circostanze di somma urgenza di cui all'articolo 163 del Codice dei Contratti poiché non conseguenti ad eventi imprevedibili o calamità in atto o incipienti, bensì riconducibili a situazioni di incuria, degrado e ammaloramento risalenti nel tempo, generati, di fatto, da una inadeguata attività di monitoraggio e manutentiva delle infrastrutture e dunque sostanzialmente imputabili al Concessionario.

Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente delibera alla concessionaria Società Tangenziale di Napoli S.p.A. per le valutazioni di competenza, nonché al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali.

Dispone, altresì, che la delibera sia pubblicata sul sito della Stazione Appaltante ai sensi dell'art. 22, comma 1, del Regolamento di vigilanza.



Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 23 novembre 2020

*Per il Segretario Maria
Esposito*

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente