



DELIBERA n. 368

del 27 luglio 2022

Fasc. Anac n 2518/2021

Oggetto

Comune di Crognaleto (TE)

Realizzazione opere di rifacimento ponte di attraversamento sul fiume Vomano sito in località Vallocchio Vomano.

Importo dei lavori: euro 1.400.000,00

Visto 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

Premessa

Con nota prot. n. 45310 del 7.6.21 sono state segnalate, in maniera anonima, presunte irregolarità nella gestione dell'intervento di rifacimento del ponte sul Vomano in località Vallocchio Vomano. In particolare è stato evidenziato un illegittimo ricorso alla somma urgenza senza che ne ricorressero i presupposti e sono stati espressi dubbi sulla competenza della stazione appaltante ad intervenire sul ponte di cui trattasi.

Con nota prot. n. 68674 del 22.7.21 l'Ufficio ha chiesto informazioni e, a seguito di riscontro acquisito con prot. n. 76620 del 22.10.21, ha avviato il procedimento istruttorio con nota 91072 del 20.12.21 richiedendo specifiche informazioni aggiornate e documentate in merito alle motivazioni del ricorso alla somma urgenza; la richiesta è stata riscontrata dalla Stazione Appaltante con nota prot. n. 3427 del 19.01.22.

Sulla base della documentazione acquisita in atti è stato possibile ricostruire il seguente quadro fattuale.

Considerato in fatto

Il Comune di Crognaleto risulta assegnatario di fondi per un importo di € 800.000,00 per la messa in sicurezza di territori destinati alla realizzazione di opere di difesa spondale e sistemazione idraulica di un tratto del fiume Vomano a difesa dell'abitato della località Vallocchio Vomano, come da decreto del Ministero dell'Interno del 29.12.2019 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30.12.2019.

In data 9.3.21 tecnici del comune di Crognaleto, del genio civile di Teramo ed il Sindaco effettuavano un sopralluogo congiunto in località Vallocchio Vomano, come da verbale di pari data, rilevando la presenza di rischio idraulico in danno dell'abitato. Nel dettaglio veniva segnalato che il ponte di accesso all'abitato poteva presentare criticità a livello della pila centrale in quanto, in caso di eventi di eccezionale portata, tale pila non avrebbe permesso il regolare deflusso delle acque. Inoltre veniva evidenziata la necessità di valutazioni e approfondimenti tecnici sull'intera struttura del ponte. Contestualmente il Sindaco dava mandato al R.U.P. di attivare le procedure necessarie alla eliminazione del pericolo imminente.

A seguito del sopralluogo, il R.U.P. redigeva verbale di somma urgenza in data 10.3.21 rilevando che lo stato di emergenza *"anche per le difficili condizioni metereologiche degli ultimi giorni, è causato dalla possibile esondazione del fiume Vomano dovuta all'aumento dell'azione erosiva in corrispondenza delle fasce arginali con conseguente interessamento delle restrostanti strutture. La situazione di pericolo causata dalla erosione degli argini e dalla pila centrale sul ponte di attraversamento del fiume Vomano, provoca la possibile deviazione del flusso delle acque sulla sponda sx del fiume in corrispondenza dell'abitato di Vallocchio"*.

Con il citato verbale veniva ordinato alla ditta M. [omissis] l'esecuzione delle opere ritenute necessarie alla rimozione del pericolo quali *"la riprofilatura del fondo dell'alveo con ripulitura della vegetazione circostante e pulizia della zona interessata con rimozione di arbusti e tronchi in modo da rendere più ampia la sezione di deflusso, ripristino spondale con realizzazione di nuovi argini e opere di difesa spondale"*. Successivamente risulta dagli atti che in data 17.3.21 il R.U.P. ha redatto la relativa perizia giustificativa dei lavori in somma urgenza con l'indicazione dei lavori da eseguire per un importo netto pari a circa € 500.000,00 oltre oneri.

Successivamente il D.L., con nota del 6.4.21, informava il R.U.P. di aver osservato che il ponte di ingresso all'abitato manifestava lievi flessioni e deformazioni del suo asse al passaggio dei mezzi d'opera dell'impresa esecutrice; pertanto lo stesso D.L., considerando che il ponte sarebbe stato coinvolto dal passaggio delle betoniere e della pompa per il getto del calcestruzzo del costruendo diaframma, informava il R.U.P. di aver aumentato il livello di resistenza flessionale del manufatto, riducendo la luce delle due campate esistenti. Nella nota il D.L. spiegava la tipologia di intervento attuato per consentire il passaggio dei mezzi d'opera sul ponte e sottolineava che tale soluzione era stata posta in essere solo per consentire di effettuare i lavori in corso di esecuzione ritenendo *"indifferibile ed urgente procedere alla demolizione del ponte di accesso all'abitato, non appena ultimati i lavori stessi"*; tale indicazione era espressa dal D.L. anche *"alla luce di quanto disposto nel Sopralluogo congiunto del 09.03.2021 e di quanto esplicitato nel relativo verbale"* sopra citati.

In attuazione di tale linea di azione, il R.U.P. ha ritenuto necessario un intervento per la risoluzione delle problematiche evidenziate procedendo ad un affidamento in somma urgenza; pertanto in data 6.4.21, richiamando tra l'altro il verbale di sopralluogo congiunto del 9.3.21, il verbale di somma urgenza del 10.3.21 per la riprofilatura del fondo dell'alveo ed il ripristino delle sponde e la nota del D.L. del 6.4.21, ha affidato alla ditta M. [omissis] con verbale di somma urgenza l'intervento di demolizione del ponte esistente *"da effettuare obbligatoriamente a lavori ultimati"* e la realizzazione di un nuovo attraversamento viabile a campata unica. E' stato pertanto individuato come esecutore dell'intervento l'operatore economico che era già operativo in zona per il citato intervento in somma urgenza sulle sponde del Vomano e nell'alveo del fiume stesso. Nel dettaglio il R.U.P. indica il seguente motivo dello stato di emergenza: *"Lo stato di emergenza, anche per le difficili condizioni metereologiche degli ultimi giorni, è causato dalla possibile esondazione del fiume Vomano, come riscontrato e riportato nel verbale di somma urgenza del 10.03.2021. Lo stesso risulta alla data odierna ancora in essere"* richiamando come causa la presenza della pila centrale sul ponte di attraversamento con possibile deviazione del deflusso delle acque sulla sponda sinistra.



In data 12.4.2021 è stata redatta la relativa perizia giustificativa dei lavori in somma urgenza con l'indicazione dei lavori da eseguire per un importo netto pari a circa € 1.400.000,00, oltre oneri; nel dettaglio vengono indicate le seguenti lavorazioni: 1) ripulitura zona di intervento e realizzazione viabilità di cantiere; 2) realizzazione spalle in cls armato su micropali; 3) posa in opera dell'impalcato in materiale metallico; 4) posa in opera di predalles e cordoli laterali con getto in cls; 5) impermeabilizzazione, pavimentazione e posa in opera barriere bordo ponte; 6) spostamento reti infrastrutturali; 7) realizzazione nuova viabilità; 8) demolizione ponte esistente. Viene inoltre specificato che l'importo è stato definito con riferimento al prezario Regione Abruzzo, altri Prezziari di riferimento ed analisi dei prezzi per somme pari ad € 1.400.000,00 al netto di I.V.A. sul quale la ditta ha offerto un ribasso pari al 20%. Il termine per ultimare i lavori è stato stabilito in giorni 240 naturali e consecutivi a decorrere dalla data di sottoscrizione del verbale di somma urgenza.

Considerato in diritto

Si prende atto, preliminarmente, di quanto comunicato dalla stazione appaltante circa la competenza ad intervenire sul ponte: *"l'asta del Vomano divide territorialmente il Comune di Crognaleto, che si estende sul lato confinante con la sponda sinistra ed il Comune di Fano Adriano, sulla sponda destra; l'unica strada di accesso è costituita da uno svincolo posto in corrispondenza della Strada Statale 80 del Gran Sasso d'Italia, il quale insiste sul territorio del Comune di Fano Adriano. (...) Al riguardo, al verificarsi delle circostanze che hanno determinato l'attivazione dei lavori di somma urgenza, è stata premura dell'Amministrazione comunale informare l'Amministrazione comunale di Fano Adriano in merito alle possibili lavorazioni di difesa spondale. Per tal motivo, con nota Prot. 2402 del 15/04/2021 (...), si è provveduto a richiedere al Comune di Fano Adriano la delega allo svolgimento delle funzioni di autorità competente e soggetto attuatore relativamente alla "Realizzazione delle opere di rifacimento del ponte di attraversamento sul fiume Vomano, sito in località Vallocchio Vomano del Comune di Crognaleto", per l'esecuzione anche delle opere insistenti sul territorio del Comune di Fano Adriano. Il Comune di Fano Adriano, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 30 del 23.04.2021 (...), ha delegato il Comune di Crognaleto allo svolgimento delle funzioni di autorità competente e soggetto attuatore, in merito alla procedura in somma urgenza di realizzazione delle opere di rifacimento del ponte di attraversamento sul fiume Vomano, nonché la futura gestione e manutenzione delle infrastrutture realizzate (ponte e strada di accesso)".*

Sulla base di quanto acquisito e potuto valutare in atti emergono alcuni profili di criticità.

Il primo attiene alle motivazioni che hanno portato l'amministrazione comunale ad affidare direttamente in somma urgenza l'intervento di demolizione e ricostruzione del ponte, in luogo di ricorrere ad altra forma di affidamento che offrisse garanzie di concorrenza tra gli operatori economici. Sollecitato a tal riguardo, il RUP ha dichiarato *«come lo stato di reale pericolosità dell'infrastruttura sia stato evidenziato e sia stato ritenuto non più trascurabile, a seguito della segnalazione rimessa da parte del Professionista incaricato della Direzione dei lavori delle opere di difesa spondale del Fiume Vomano successivamente al sopralluogo operato con gli Enti titolati tecnicamente alle valutazioni sullo stato dei luoghi; il predetto tecnico ha, infatti, avuto modo di osservare come il ponte di ingresso dell'abitato manifestasse, in particolar modo al passaggio dei mezzi d'opera dell'impresa impegnata nella realizzazione delle opere sopra citate, flessioni e deformazioni visibili ad occhio nudo e non proporzionali ai carichi gravanti. Ma non è stato certamente il giudizio oculare del tecnico abilitato a determinare l'intervento. Infatti, alle verifiche oculari sull'accelerazione improvvisa dello stato di degrado del ponte si è unita la valutazione relativa alla presenza di lesioni e fessurazioni, presumibilmente indotte da recentissimi eventi sismici, in*

corrispondenza delle zone di contatto tra le spalle e l'impalcato del ponte, che ha prodotto l'immediato convincimento che il manufatto non avesse più le caratteristiche minime di sicurezza atte ad assicurare il transito. Ulteriori accertamenti svolti nell'immediato, consistenti nella realizzazione di prove non distruttive sulle porzioni strutturali a vista, hanno confermato tale giudizio, manifestando valori di resistenza a compressione del calcestruzzo estremamente modesti e barre di armatura in avanzata fase di corrosione, dovuta all'effetto di carbonatazione del calcestruzzo stesso. (...). Si ribadisce che l'esecuzione di tali indagini speditive è stata dettata anche dalla volontà di ottemperare a quanto disposto nel Verbale di Sopralluogo del 09.03.2021, sopralluogo effettuato su richiesta del servizio del Genio Civile di Teramo e svoltosi alla presenza del Dirigente del Servizio, del Sindaco del Comune di Crognaleto e di un rappresentante dell'Ufficio Regionale Dighe, nel quale, si evidenziò come "... le spalle di appoggio potrebbero essere compromesse a seguito delle azioni sismiche e delle eccezionali nevicate del Gennaio 2017, e quindi per l'intera struttura necessita effettuare valutazioni ed approfondimenti tecnici"».

Le motivazioni sopra indicate dal R.U.P., in considerazione di quanto agli atti, non soddisfano i requisiti per il legittimo ricorso alla procedura di cui all'art. 163 del d.lgs. 50/16 individuati al comma 1 in situazioni che "non ammettono alcun indugio" e al comma 6 in situazioni emergenziali di protezione civile di cui al decreto legislativo 1/2018; in estrema sintesi l'art. 163 permette un procedimento semplificato e veloce per risolvere situazioni pericolose presentatesi in maniera imprevedibile consentendo alla stazione appaltante un rapido intervento che elimini la minaccia per la pubblica incolumità. La *ratio* del dell'impianto normativo di cui trattasi permette, pertanto, di effettuare in un secondo momento, ad emergenza risolta, gli adempimenti burocratici che avrebbero potuto rallentare il tempestivo intervento; stante la natura derogatoria della somma urgenza tale strumento deve essere considerato assolutamente eccezionale e utilizzato con molta attenzione e rigore da parte della stazione appaltante al fine di evitarne un uso distorto e illegittimo che potrebbe esporre la stessa a dubbi e critiche sul proprio operato.

Sulla tematica della somma urgenza l'Anac si è espressa molte volte, si citano a titolo esemplificativo la delibera n. 1079/18 e la più recente n. 922/20 dalle quali si evince, in particolare, la necessità che lo strumento offerto dall'art. 163 del d.lgs. 50/2016 non sia utilizzato in maniera artificiosa al fine di eludere lo svolgimento delle ordinarie procedure ad evidenza pubblica e che l'intervento di estrema urgenza deve, per sua natura, riguardare l'intervento di messa in sicurezza al fine di eliminare l'imminente pregiudizio, e non può, invece, coinvolgere l'esecuzione di interventi ordinariamente volti ad eliminare il degrado dello stesso che, in quanto implicanti interventi di mera manutenzione, non potranno che essere affidati con le usuali procedure ad evidenza pubblica.

Infine si ricorda che il carattere eccezionale dell'affidamento in somma urgenza e la relativa regolazione stringente al fine di evitarne un uso distorto trovano il loro fondamento e la loro giustificazione nella necessità di tutelare alcuni dei principi cardine sia dell'ordinamento comunitario sia dei singoli Stati membri vale a dire i principi della libera concorrenza, della parità di trattamento e della trasparenza che devono ispirare l'azione amministrativa e al quale devono conformarsi le scelte operate dalla P.A.

Ritornando al caso di specie emerge, da quanto agli atti, in merito alla pericolosità statica del ponte si rileva che lo stesso risulta essere stato messo in sicurezza grazie all'intervento del D.L. per consentirne l'utilizzo sia all'impresa già impegnata in zona sia agli abitanti della località Vallocchio Vomano; tale intervento ha permesso l'utilizzo del ponte nelle more del completamento del nuovo ponte previsto nelle vicinanze. Non emergono pertanto motivazioni legittime per il ricorso all'affidamento in somma urgenza della costruzione del nuovo ponte in quanto non sussistono situazioni di imminente pericolo che richiedono un intervento immediato per l'eliminazione dello stesso preso atto che, alla data della ultima comunicazione della stazione appaltante, il ponte da demolire risulta ancora in esercizio e che il nuovo ponte è in corso di costruzione poco distante.



Il secondo profilo di criticità, sempre connesso con l'indagine circa la legittimità della modalità di affidamento scelto dalla stazione appaltante, attiene al fatto che, nonostante sia stato esplicitamente richiesto nella nota Anac di richiesta informazioni n. 68674 del 22.09.2021 e riportato nella nota di avvio n. 91072 del 20.12.21, la stazione appaltante non ha riscontrato in maniera chiara la presenza o meno di eventuali precedenti segnalazioni sulla pericolosità del ponte tali da far considerare, nel caso, la situazione statica ben nota e, pertanto, conseguenza di mancata ordinaria manutenzione del ponte stesso. Nonostante il mancato riscontro sul punto è chiaro, allo stato, che la stazione appaltante era a conoscenza della situazione degli argini e del ponte in quanto la stessa è assegnataria, come sopra indicato, di fondi per un importo di € 800.000,00 per la messa in sicurezza di territori destinati alla realizzazione di opere di difesa spondale e sistemazione idraulica di un tratto del fiume Vomano a difesa dell'abitato della località Vallocchio Vomano, come da decreto del Ministero dell'Interno del 29.12.2019 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30.12.2019.

Peraltro, a sostegno della mancata corretta applicazione della norma in esame, va osservato che la procedura di somma urgenza è stata adottata nel caso di specie per un importo superiore al limite di euro 200.000 - oltre il quale la somma urgenza è ammissibile nella misura *"...di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità"* - non rinvenendosi, per le ragioni sopra esposte, l'esigenza di far fronte a situazioni di imminente pericolo per la pubblica e privata incolumità, anche tenuto conto degli interventi di messa in sicurezza svolti per l'utilizzo del ponte durante i lavori di sistemazione idraulica e di quanto esposto dalla stazione appaltante in ordine alle tempistiche di demolizione del ponte esistente *"da effettuare obbligatoriamente a lavori ultimati"*.

In conclusione si rileva che solo la messa in sicurezza temporanea del ponte stesso poteva essere effettuata in somma urgenza in quanto l'intervento di demolizione e ricostruzione richiede tempistiche per le diverse fasi (attività propedeutiche, progettazione, eventuali nulla osta ecc.) non compatibili con la somma urgenza, peraltro in assenza di ragioni concrete "di somma urgenza che non consentono alcun indugio", come richiesto dalla normativa di settore.

A fronte di tale considerazione si ritiene che eventuali interventi di demolizione e di ricostruzione del ponte potessero essere ampiamente programmati ed affidati tramite le ordinarie procedure previste dal Codice dei Contratti.

Né si può invocare, come sostenuto dalla stessa Amministrazione appaltante, l'operatività dei presupposti per il regime derogatorio di cui all'art. 2, comma 4 del D.L. n. 76/2020, laddove, in merito all'applicazione della citata normativa, è stata sostenuta dall'Autorità, con argomentazioni estensibili al caso in esame, *"la mancata sussistenza dei presupposti per l'applicazione del regime derogatorio di cui all'art. 2, comma 4 del d.l. 76/2020, convertito con l. 120/2020, tenuto conto che la deroga va riferita ai casi di cui al comma 3 (ossia alla sussistenza di ragioni di estrema urgenza derivanti dall'emergenza sanitaria in corso), non ricorribili negli affidamenti venuti in rilievo, e ai settori ivi indicati, laddove le situazioni di urgenza prospettate, per quanto concerne i lavori in esame, paiono potersi ricondurre a situazioni di incuria e di carenze manutentive protrattesi nel corso degli anni..."* (cfr. Delibera n. 184 del 5 Aprile 2022).

A questo aspetto si collega e ne discende che appare non rispettato il dettato dell'art. 30, co. 2 del D.lgs 50/16 che stabilisce il divieto per le stazioni appaltanti di limitare artificiosamente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici; infatti la scelta illegittima di procedere all'affidamento in somma urgenza ha favorito l'operatore economico già presente sul posto con il cantiere per l'intervento di difesa spondale affidato in precedenza sempre tramite somma urgenza. Si rileva che nel caso di specie il ricorso illegittimo alla somma urgenza con il conseguente *vulnus* al principio di concorrenza unito al mancato rispetto del principio di rotazione e alla violazione di quanto indicato all'art. 30 co. 2 espone la stazione appaltante a dubbi sulla imparzialità del proprio operato.

Conclusivamente si rileva una illegittima applicazione dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016 in ordine alle motivazioni richieste per il ricorso alla somma urgenza ritenendo altresì che l'intervento di cui trattasi potesse essere affidato con le usuali procedure ad evidenza pubblica in luogo dell'affidamento diretto a operatore economico già presente sul luogo del futuro intervento; si rileva, infine, come il comportamento della stazione appaltante espone la stessa a dubbi sulla propria imparzialità.

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 27 luglio 2022

DELIBERA

1. l'intervento di cui trattasi non presenta caratteristiche tali da rientrare nella fattispecie di cui all'art. 163 del d.lgs. 50/2016 non rilevandosi i caratteri dell'imminente pregiudizio e/o pericolo per la pubblica incolumità;
2. si rileva il mancato rispetto dei principi di libera concorrenza, rotazione ed imparzialità dell'azione amministrativa.

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera alla Stazione Appaltante, contestualmente richiedendo alla stessa di fornire riscontro all'Autorità sulle valutazioni condotte, nonché sulle eventuali iniziative assunte, entro il termine di trenta giorni, ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. 50/2016.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio 1 agosto 2022

Per Il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente