



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1079 del 21.11.2018

Fascicolo UVLA n. 2619/2016

Oggetto: Procedure di affidamento di lavori di c.d. somma urgenza ex art. 176 dpr 207/2010 espletate dall'Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro. S.A.: A.S.L. Napoli 1 Centro

Il Consiglio

Visto l'articolo 19, comma 2, del 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;

Visto il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

PREMESSA

[...*omissis*...], segnalava all'ANAC, con rapporto prot. 83520 del 25.5.2016, presunte irregolarità negli affidamenti effettuati da parte della Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 Centro nei confronti dell'impresa [...*omissis*...], evidenziando, in particolare, che, pur non essendo in possesso dell'attestato di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici, l'impresa di cui trattasi risultasse ugualmente affidataria di n. 3 interventi al di sopra della soglia consentita dei 150.000,00 euro (CIG 571926137B, 62058605AD e 62637577CA) ed, inoltre, che n. 4 procedure (CIG 62637577CA, 62058605AD, 601176161D e 571926137B) fossero state assegnate per affidamento diretto utilizzando il procedimento previsto dall'art. 176 del d.P.R. n. 207 del 2010, indicando circostanze straordinarie ed eccezionali di somma urgenza.

Veniva, inoltre, evidenziato che, nel complesso, risultavano assegnati alla ditta di cui trattasi n.7 appalti per complessivi € 1.064.154,54 e che, in assenza di ulteriori elementi giustificativi, nelle relative procedure di affidamento non sembravano esser stati rispettati i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e rotazione.

In data 6.7.2016, con nota n. 104722, l'Ufficio istruttore apriva apposita istruttoria e chiedeva alla Stazione Appaltante una relazione sui controlli eseguiti in ordine all'attestazione della ditta [...*omissis*...] e

informazioni sugli interventi sopra indicati, con specifica evidenziazione delle giustificazioni dell'estrema urgenza e dei tempi intercorsi tra il verbale di somma urgenza, la consegna dei lavori e l'esecuzione degli stessi.

Veniva inoltre richiesta una tabella riassuntiva dei lavori affidati alla richiamata Ditta nel triennio di riferimento 2013/2015, con particolare indicazione: delle modalità di affidamento seguite, dell'importo posto a base di gara e di quello di aggiudicazione, dei nominativi dei progettisti delle progettazioni poste a base di gara, dell'aggiudicatario, dei nominativi degli eventuali commissari di gara, degli importi liquidati, dell'eventuale contenzioso, dello stato dei lavori, dell'indicazione circa eventuali varianti specificando l'importo e le relative motivazioni, nonché del nominativo del R.U.P.

Successivamente, l'Ufficio istruttore chiedeva, con nota prot. 57107 del 20.4.2017, agli organi di vertice della ASL (nella persona del Direttore Amministrativo e del Direttore UOC manutenzione immobili ed impianti) documentazione aggiuntiva ed informazioni ulteriori, unitamente all'indicazione specifica del nominativo del Direttore del citato ufficio, al momento in carica, al fine di poter avviare una interlocuzione diretta.

In particolare, con la citata nota, è stata chiesta copia conforme dei verbali di somma urgenza, delle perizie suppletive per maggiori spese e dei certificati di regolare esecuzione, oltre ad una relazione dettagliata sull'intervento identificato con il CIG 65014828AA; è stato, infine, richiesto di conoscere i requisiti ed i titoli di studio di alcuni dei R.U.P. degli interventi di cui trattasi.

La nota con le suddette richieste è stata riscontrata sia dall'ex Direttore dell'UOC Gestione Manutenzione Immobili, con lettera n. 62340 del 4.5.2017, sia con note 63870 del 8.5.2017 e 65287 del 10.5.2017, a firma del Direttore Amministrativo.

Con nota 64936 del 24.7.2018 l'Ufficio istruttore comunicava alla S.A. le risultanze istruttorie evidenziando profili di illegittimità per violazione delle norme che regolano le procedure di affidamento nei casi di somma urgenza, rese ancor più gravi dalla reiterata assegnazione diretta dei lavori al medesimo operatore, in alcuni casi risultante sprovvista di adeguata qualificazione; in particolare, le procedure adottate risultano non conformi agli artt. 175, 176 e 177 del d.P.R. n. 207 del 2010, nonché ai principi di rotazione, trasparenza e parità di trattamento che regolano gli affidamenti pubblici ed alle norme che disciplinano la qualificazione degli operatori economici.

Contestualmente veniva rappresentata alla Stazione appaltante la possibilità di inviare controdeduzioni sui rilievi sopra riportati, chiedendo altresì specifica documentazione afferente alla procedura di cui al CIG 57765049E4, nonché di chiarire in dettaglio le dichiarazioni rese dall'ex Direttore dell'UOC Gestione e manutenzione immobili, nell'ambito della nota 115 del 17.2.2016, in ordine alla mancata osservanza delle norme sulla sicurezza nei cantieri.

La S.A. non risulta aver prodotto alcuna memoria controdeduttiva.

CONSIDERATO IN FATTO

La S.A., a richiesta dell'Ufficio istruttore, ha fornito, con nota a firma [...omissis...] prot. ANAC 161321 del 2.11.2016, una tabella con gli affidamenti effettuati nel triennio di riferimento alla ditta [...omissis...], dalla quale risultano n. 10 interventi, tutti affidati direttamente all'operatore economico con verbale di somma urgenza; l'ammontare complessivo degli affidamenti risulta pari ad € 1.607.326,44.

Di seguito, si riporta uno stralcio della tabella pervenuta.

N.	CIG	Descrizione intervento	Modalità affidamento	Importo liquidato
1	55096757A3	DSB 24 – Infiltrazioni acqua piovana nella p.i. g. U.O.C. di prev. e prot. - via Chiatamone - DS24	Verbale di somma urgenza	€ 153.637,72
2	5515748B3B	Pellegrini -impermeabilizzazione e ripristino stanze presso Direzioni presidiali P.O. Pellegrini	Verbale di somma urgenza	€ 190.025,92
3	561690831D	E. D'Aosta - impermeabilizzazione terrazzo di copertura	Verbale di somma urgenza	€ 127.605,47
4	571926137B	L. Bianchi - via Calata Capodichino somma urgenza ripristino muro perimetrale	Verbale di somma urgenza	€ 185.186,69
5	57765049E4	DSB 29 - via Fontanelle 174, r.s.a. - h - s.e.r.t. -messa in sicurezza solaio	Verbale di somma urgenza	€ 107.839,47
6	62058605AD	Incurabili - messa in sicurezza degli intonaci della facciata e dei cornicioni ingresso via armanni fino all'angolo di via patrizia	Ordinanza sindacale prog. 1120 del 11.09.2014 e verbale di somma urgenza	€ 198.829,11
7	601176161D	piazzetta Consolazione 1 – impermeabilizzazione manto di copertura	Verbale di somma urgenza	€ 104.223,93

8	5758844C65	via S. A. Abate 248 riparazione terrazzo	Verbale di somma urgenza	€ 149.987,54
9	62637577CA	P.O. Capilupi - Capri – rifacimento cornicioni	Ordinanza n. 227 verbale di somma urgenza	€ 190.486,04
10	65014828AA	P.O. Capilupi – Capri messa in sicurezza facciate	Verbale di somma urgenza	€ 199.504,55

TOTALE € 1.607.326,44

Dettaglio dei singoli interventi

Per ciascuno degli interventi sopra citati, da quanto agli atti, emerge quanto segue.

Intervento n. 1: infiltrazioni di acqua piovana nella p.i. g. U.O.C CIG 55096757A3

Con nota 56633 del 29.10.2013 il Direttore dell'UOC Prevenzione e protezione evidenziava al Direttore UOC GMII «*vistose tracce di infiltrazioni umide che hanno causati distacchi delle pitture ed intonaci*» chiedendo un intervento urgente di manutenzione e bonifica. Dalla lettura del verbale di somma urgenza del 21.11.2013 si rileva che l'intervento di cui trattasi attiene a infiltrazioni di acque meteoriche; tra i lavori individuati nel verbale si rilevano: rimozione della copertura di policarbonato, rimozione del massetto di sottofondo, rimozione di vecchi strati di guaina, spicconamento e risanamento per circa 50 cm della muratura perimetrale, posa in opera doppio strato di guaina ed altro. In data 22.11.2013 prot. 795 veniva sottoscritta dalla ditta incaricata la lettera di affidamento dell'intervento. Dalla relazione di somma urgenza agli atti (prot. 902/2013 della ASL) risulta che il costo delle opere ammonta ad € 110.018,42 oltre IVA. Il computo metrico a consuntivo, datato 7.02.2014, indica un importo dei lavori pari ad € 153.637,72 oltre IVA; il certificato di regolare esecuzione dei lavori è stato redatto in data 25.2.2014.

Intervento n. 2: Pellegrini - impermeabilizzazione del terrazzo di copertura e ripristino stanze CIG 5515748B3B

In data 18.10.2013 è stato redatto il verbale di somma urgenza a seguito della richiesta di sopralluogo da parte del Direttore Amministrativo del P.O. Pellegrini. In tale atto viene rilevato che «*la potenziale quanto reale e*

probabile caduta delle pesanti plafoniere può causare seri danni a persone e cose» e vengono previsti diversi interventi tra cui: impermeabilizzazione dell'intero tratto interessato, rimozione e installazione controsoffittatura, ripristino impianto elettrico ed altro. La perizia giustificativa del 24.10.2013 stima per l'intervento di cui trattasi l'importo di € 135.004,36. Il certificato di regolare esecuzione, redatto in data 18.12.2013, indica un importo da liquidare alla ditta pari ad € 190.025,92 oltre IVA.

Intervento n. 3: E. D'Aosta - impermeabilizzazione terrazzo di copertura 561690831D

Trattasi dell'impermeabilizzazione dell'intero terrazzo di copertura a causa di continue infiltrazioni di acqua piovana e relativo ripristino delle stanze sottostanti il FAP sito in Via Cagnazzi, adiacente al P.S.B. Elena D'Aosta, come risulta da verbale di somma urgenza del 5.12.2013 e viene specificato che le *«infiltrazioni hanno causato la caduta dei pannelli della controsoffittatura dei locali sottostanti»*. Nel dettaglio sono previsti, tra l'altro, lavori di impermeabilizzazione, rimozione e sostituzione controsoffittatura e ripristino dell'impianto elettrico. Nella perizia giustificativa del 16.12.2013 viene indicato l'importo previsto in € 127.000,00. Nel computo metrico è indicato l'importo € 127.605,47. In data 19.2.2014 è stato redatto il certificato di regolare esecuzione. L'importo complessivo liquidato ammonta ad € 155.678,67, IVA compresa, come da atto di liquidazione n. 98 del 7.07.2014.

Intervento n. 4: P.O. Bianchi via Calata Capodichino somma urgenza ripristino muro perimetrale 571926137B

Dalla lettura del verbale di somma urgenza del 17.12.2013 si evince che è stato effettuato un sopralluogo presso l'ex POL Bianchi per una verifica sul muro perimetrale; viene evidenziato *«il manifesto ed oggettivo stato di notevole degrado dello stesso manufatto, notato durante altri sopralluoghi ed evidenziatosi particolarmente a seguito del diserbaggio delle aree a verde»* e *«non si esclude (...) una possibile quanto realistica tendenza al ribaltamento verso all'esterno, della porzione di parete»*. Nel citato verbale viene evidenziato che la ditta di cui trattasi si è resa disponibile all'esecuzione delle opere e che il tempo massimo di esecuzione sarà di n. 50 giorni.

La S.A. ha inoltre comunicato che *«la [...omissis...] in data 18.12.2013 inoltrava all'INPS comunicazione di apertura antiere per "lavori di messa in sicurezza" allegando denuncia di lavoro temporaneo – dal 18.12.2013 al 06.02.2014 – con indicazione dell'importo dei lavori pari ad € 110.000,00»*. In data 20.12.2013 veniva redatta perizia giustificativa indicando un importo stimato pari ad € 140.057,25. La S.A. ha inoltre comunicato che il certificato di ultimazione lavori è stato redatto dal D.L. in data 6.2.2014 e che dal Certificato di Regolare esecuzione Lavori del 14.4.2014 si evince che il costo degli interventi eseguiti ammonta ad € 185.186,68 oltre IVA.

Intervento n. 5: DSB 29 via Fontanelle 174, messa in sicurezza solaio 57765049E4

La S.A. non ha fornito documentazione su questo intervento in nessuna delle comunicazioni pervenute limitandosi a fornire qualche informazione nella tabella richiesta dall'Ufficio istruttore. Dalla documentazione fornita [...*omissis*...], proveniente dalla interrogazione del portale trasparenza dell'Anac, l'intervento viene individuato come *«lavori di messa in sicurezza del solaio di copertura a seguito di varie infiltrazioni presso la RSA- H sita in via Fontanelle»*; l'intervento viene indicato sul portale come «concessione di lavori» mentre, dalla tabella fornita dalla S.A., viene indicata come modalità di affidamento l'affidamento diretto tramite verbale di somma urgenza. La scarsa documentazione disponibile non consente l'effettuazione di alcuna valutazione.

Intervento n. 6: Incurabili - messa in sicurezza degli intonaci della facciata via Armani

CIG 62058605AD

Il Comune di Napoli ha emesso Ordinanza Sindacale prot. 512 dell'11.9.2014 nei confronti della ASL NA 1 evidenziando come, a seguito di accertamento tecnico, risultassero necessarie opere di verifica e messa in sicurezza degli intonaci della facciata e dei cornicioni del complesso Ospedaliero Incurabili e chiedeva di far eseguire *«ad horas»* gli opportuni accertamenti tecnici e tutte le opere necessarie per scongiurare lo stato di pericolo, intimando di consegnare entro 10 giorni dalla notifica dell'ordinanza sindacale un certificato unico da cui *«dovrà risultare che, a seguito delle verifiche effettuate e dei lavori eseguiti, è stato eliminato ogni pericolo per la pubblica e privata incolumità»*. Dall'ordinanza agli atti appare che il documento è pervenuto alla ASL Napoli 1, settore Tecnico, in data 20.10.2014 prot. 2692, e che il verbale di somma urgenza è stato redatto in data 23.10.2014 con l'indicazione, tra l'altro, dei seguenti lavori da eseguire: spicconamento dell'intonaco ammalorato, spicconamento dell'intonaco del cornicione, rifacimento di tratti del cornicione che presentano ferri di armatura scoperti. Nella perizia giustificativa del 31.10.2014 l'importo dei lavori viene indicato in € 140.008,72 come da computo metrico estimativo allegato. I lavori risultanti dal computo consuntivo del 30.3.2015 ammontano ad € 198.829,11 oltre IVA. In data 1.4.2015 è stato redatto il certificato di regolare esecuzione e l'importo sopra citato è stato liquidato alla ditta con atto di liquidazione 128 del 9.06.2015.

Intervento n. 7: piazzetta Consolazione 1 – impermeabilizzazione manto di copertura

601176161D

Dalla lettura del verbale di somma urgenza del 13.05.2014 si evince che è stato effettuato un sopralluogo per verificare «*la necessità di un urgente intervento di eliminazione di infiltrazioni meteoriche nell'appartamento indicato in oggetto (n.d.r. sopralluogo in appartamento di proprietà della ASL Napoli 1 concesso in locazione ad una famiglia ed in alcuni locali del presidio Incurabili)*» constatando «*l'urgenza dell'intervento per eliminare lo stato sia di pericolo che di poca igienicità esistente. Le ragioni di tale situazione «sono da addebitarsi alla vetustà dei manufatti della struttura di copertura dei cespiti adiacenti al corpo di fabbrica costituente la palazzina Direzionale dell'ospedale Incurabili (...) I locali interessati presentano un degrado igienico di alcuni degli ambienti dell'appartamento e dell'ospedale»*. La ditta, interpellata, si rendeva disponibile ad eseguire i lavori a far data dal 15.5.2014. La S.A ha comunicato che l'importo stimato dell'affidamento era pari ad € 68.000,00 oltre IVA. Da computo estimativo risultano lavori per € 104.223,93. In data 17.11.2014 è stato redatto dal D.L. certificato di regolare esecuzione ed ultimazione lavori per € 104.223,93, importo liquidato con atto n. 65 dell'8.04.2015. Inoltre si rileva che nell'elenco della documentazione proveniente dalla S.A. viene indicato anche un verbale di somma urgenza del 21.11.2013 non presente agli atti.

Intervento n. 8: via S. A. Abate 248 riparazione terrazzo 5758844C65

Risultano agli atti diverse note con cui il Direttore dell'UOC - Affari Generali sollecita il Direttore UOC – Gestione e Manutenzione ad intervenire urgentemente per attività di manutenzione dell'immobile indicato in oggetto per evitare situazioni di pericolo a cose o persone per via di copiose infiltrazioni d'acqua provenienti dal terrazzo di copertura. Con diverse note sono state poi evidenziate, da privati, l'esistenza di infiltrazioni di acque piovane e, a questo proposito, in data 25.2.2014, è stata redatta una relazione tecnica sull'immobile in via Abate evidenziante le infiltrazioni in abitazioni private oltre ad aver rilevato l'esistenza sul terrazzo di copertura di un vano abusivo.

Risulta poi agli atti un verbale di somma urgenza datato 8.05.2014 in cui si fa riferimento ad una nota prot. 12617 del 13.3.2014 in cui il Direttore dell'UOC - Affari Generali richiede «*un urgentissimo intervento*» sull'immobile sito in via S. Antonio Abate 248. Nel citato verbale di somma urgenza viene rappresentato «*un notevolissimo pericolo di staticità del terrazzo di copertura*» elencando le opere da effettuarsi, tra cui: 1) rimozione della copertura in mattonelle, degli strati impermeabilizzanti (...); 2) rimozione del manufatto in profilato di alluminio; 3) spicconamento delle mura (...); 4) messa in sicurezza della scala in muratura di accesso al terrazzo a sbalzo; 5) messa in sicurezza del solaio in panconcelli e travi in legno; 6) rifacimento del massetto di pendenza del terrazzo; 7) applicazione dello strato impermeabilizzante 8) riapposizione di nuova pavimentazione. Il Direttore dell'UOC con nota 465 del 12.5.2014 stimava che l'intervento avrebbe comportato presumibilmente un costo di circa € 150.000,00 (oltre IVA). Dal computo metrico del 14.5.2014 i lavori ammontano ad € 137.624,68 mentre da quello a consuntivo, datato 7.05.2014, ammontano ad € 149.987,54. Risulta inoltre agli atti che i lavori sono stati ultimati in data 9.7.2014 come risulta dal certificato di ultimazione dei lavori redatto in data 10.7.2014 dalla D.L. In pari data ne è stata certificata la regolare esecuzione, autorizzando il pagamento dell'importo di € 149.987,54 oltre IVA. Con atto di liquidazione n. 02 del 9.01.2015 si è proceduto a liquidare

l'importo di € 182.984,80, IVA compresa. Per completezza si rileva che, tra la documentazione elencata dalla S.A. come inviata all'Ufficio istruttore manca l'Ordine n. 734 del 16.7.2014.

Intervento n. 9: P.O. Capilupi - Capri – rifacimento cornicioni 62637577CA

Con ordinanza n. 227, del 23.12.2014, acquisita con prot. 176 del 21.1.2015, del Responsabile del Settore Urbanistica ed edilizia privata del Comune di Capri veniva ordinato alla ASL NA 1 di eseguire “*ad horas*” i lavori di rifacimento del cornicione pericolante alla sommità della facciata dell'Ospedale G. Capilupi, Via Prov.le Anacapri. In data 23.1.2015 veniva redatto il relativo verbale di somma urgenza ove venivano indicati gli interventi necessari per la messa in sicurezza, vale a dire: 1) spicconamento dell'intonaco ammalorato ove necessario; 2) spicconamento dell'intonaco del cornicione; 3) rifacimento di tratti di cornicione che presentano ferri di armatura scoperti, 4) sostituzione di mattoni del rivestimento ove mancanti; 5) tutto quanto altro necessario per l'eliminazione del pericolo per rendere il lavoro compiuto e a regola d'arte.

Dalla denuncia di lavoro temporaneo presentata dalla ditta [...*omissis*...] appare indicato un importo dei lavori pari ad € 80.000,00; nella perizia giustificativa redatta il 2.2.2015 il costo preventivo viene stimato in € 140.289,88 come da computo estimativo allegato; la S.A. fa poi riferimento ad un certificato di eliminato pericolo trasmesso al Comune di Capri e che dovrebbe risultare tra gli allegati inviati all'Ufficio istruttore ma che non è stato inoltrato allo stesso. Viene poi allegato il computo consuntivo datato 24.04.2015, ove l'importo dei lavori effettuati risulta pari ad € 190.486.04 oltre IVA. Di pari data risulta il certificato di regolare esecuzione. [...*omissis*...].

Intervento n. 10: P.O. Capilupi – Capri messa in sicurezza facciate 65014828AA

Su questo intervento l'ufficio istruttore ha chiesto una relazione dettagliata in quanto apparivano emergere *ictu oculi* alcune anomalie da quanto agli atti.

Con ordinanza n. 57 del 27.04.2015 il funzionario responsabile del Settore Urbanistica del Comune di Capri ha ordinato alla ASL NA 1 di procedere “*ad horas*” ai lavori di rifacimento degli intonaci delle facciate dell'Ospedale Capilupi *«preso atto delle continue segnalazioni e lamentele (...) in merito allo stato di degrado e di abbandono in cui versano da diversi anni le facciate dell'edificio “Ospedale Capilupi”»* con la finalità *«di ridare decoro all'aspetto estetico dei luoghi»*. Agli atti risultano due verbali di somma urgenza, uno redatto il 26.5.2015 e l'altro il 16.6.2015; entrambi i verbali si riferiscono al medesimo oggetto ed hanno contenuto pressoché identico. In essi viene rilevato *«lo stato di abbandono a cui sono state sottoposte le facciate in esame, creando un notevole scompenso tra il degrado esteriore e l'amenità paesaggistica dei luoghi; tale situazione ha creato il seguente inconveniente: Aspetto delle facciate esterne non conforme al contesto paesaggistico»*. Nel dettaglio, i lavori indicati come indifferibili riguardano: realizzazione di ponteggio sulle facciate; spicconatura di intonaco; rifacimento intonaco esterno ed interno. Nella successiva perizia giustificativa del 1.06.2015, ove viene tra l'altro indicato che *«le opere previste nella presente perizia sono limitate alla sola*

eliminazione del degrado urbanistico», il costo preventivato «con i prezzi dedotti dal tariffario OO.PP. Regione Campania 2015, è di circa € 101.362,55 aumentato del 25% come previsto dal tariffario e della tipicità dell'intervento, derivante dalla somma urgenza, e quindi della conseguente immediata tempestività come da Computo Metrico Estimativo allegato alla presente».

L'importo finale dell'intervento ammonta, da computo consuntivo del 27.11.2015, ad € 199.504,55 oltre IVA. Il certificato di regolare esecuzione e quello di ultimazione dei lavori sono stati emessi in data 27.11.2015. Risulta agli atti che il richiamato importo è stato liquidato con atto di liquidazione n. 66 del 7.07.2016.

Oltre a quanto sopra risultante, per ciascuno degli interventi, dalla documentazione trasmessa, l'ex Direttore dell'UOC Gestione e manutenzione immobili ha evidenziato, per quanto attiene gli interventi, affidati per importi inferiori alla soglia di € 150.000 e completati per importi significativamente maggiori, che *«(...) si deduce, altresì, che tutti gli interventi di cui sopra, atteso l'affidamento degli stessi per motivi di somma urgenza, erano stimati - al momento dell'affidamento del lavoro - al di sotto della soglia di € 150.000,00 prevista per legge in ordine alla necessità dell'attestato di qualificazione per l'esecuzione dei lavori pubblici. Ed invero, e come emerge dalle deduzioni di cui infra, a seguito o di provvedimenti amministrativi/ordine di messa in sicurezza o a seguito da accadimenti/segnalazioni che originavano l'intervento dell'Azienda Sanitaria, il tecnico incaricato dall'azienda stessa accertava la somma urgenza dei lavori e la straordinarietà dell'intervento, indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, ai sensi dell' art. 176 (oggi abrogato dal D.Lgs. n. 50/2016) del D.P.R. n. 207/2010, con conseguente e contestuale affidamento dei lavori in forma diretta in deroga alle normali procedure previste dalla normativa, interpellando una ditta presente nell'Albo di Fiducia dell'Azienda, cui era affidato l'incarico con il criterio di rotazione e trasparenza, poi "ratificato/validato" dal Dirigente p.t. dell'UOC Gestione Manutenzione Immobili (o meglio che avrebbe dovuto essere convalidato dal Direttore Generale dell'ASL cui le pratiche andavano inoltrate ma che, di fatto, in considerazione del rilievo che dette pratiche "tornavano" al Dirigente UOC Gestione e Manutenzione Immobili, erano dallo stesso convalidate). Il verbale di somma urgenza costituisce quindi affidamento diretto dei lavori di somma urgenza "a misura": l'intervento era eseguito non su un progetto, bensì sulla situazione dei luoghi e, dunque, la funzione principale di accertamento delle lavorazioni necessarie, era svolta dal D.L. in corso d'opera».*

In merito al superamento del limite dei 150.000,00 €, il medesimo dirigente ha poi in particolare specificato che *«la stima degli stessi era pertanto effettuata in maniera «approssimativa», non potendo attendere i tempi di una relazione di stima dettagliata, senza considerare l'ulteriore rilievo che lo "splafonamento" – avvenuto solo in alcune delle fattispecie di cui sopra – era talvolta originato da lavori la cui necessità emergeva in corso d'opera, o a seguito di saggi e/o indagini o a seguito di fatti nuovi o circostanze eccezionali determinatisi nel corso delle lavorazioni».*

Per quanto attiene, invece, i chiarimenti richiesti in merito ai criteri e alle modalità di scelta dell'operatore economico assegnatario il richiamato dirigente ha specificato quanto segue: *«(...) lo scrivente (...) precisa come la scelta della ditta affidataria dei lavori da parte dell'Azienda Sanitaria – UOC Gestione e Manutenzione Immobili, avveniva consultando l'Albo di Fiducia dell'Azienda, con la precisazione che non esisteva un sistema telematico di consultazione e di scelta, del chè la turnazione non poteva avvenire in maniera scientifica bensì secondo il criterio del buon padre di famiglia»; è sta to inoltre*

precisato che, «nel medesimo triennio, a memoria dello scrivente» sono stati effettuati altri n.8 affidamenti di lavori di somma urgenza a ditte diverse da quella di cui trattasi.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Si rileva, preliminarmente, che la normativa di riferimento vigente all'epoca degli affidamenti sopra indicati era costituita dal d.lgs 163/2006, unitamente al d.P.R. 207/2010.

Dalla disamina della documentazione trasmessa emerge chiaramente il significativo ricorso, da parte della Stazione Appaltante, ad affidamenti diretti, giustificati da supposte ragioni di somma urgenza.

Al riguardo, gli artt. 175 e 176 del DPR 5 ottobre 2010, n. 207 dispongono che, nei casi nei quali le circostanze non consentono alcun indugio, il RUP ovvero il tecnico che per primo si reca sul luogo, contemporaneamente al verbale di somma urgenza (in cui devono essere indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno procurato e i lavori necessari per rimuoverlo), può disporre la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di € 200.000 o, comunque, di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. In tali casi, i lavori vengono affidati in forma diretta a uno o più operatori economici, individuati dal RUP o dal tecnico delegato, ed il prezzo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con l'affidatario. Entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori il RUP o il tecnico compila una perizia giustificativa degli stessi e la trasmette alla S.A., unitamente al verbale di somma urgenza.

Sul tema, PANAC ha, in più occasioni, espressamente chiarito che risulta illegittimo far ricorso alle procedure di somma urgenza nel caso in cui l'urgenza stessa sia sopravvenuta a causa del comportamento colpevole dell'amministrazione, la quale, pur potendo prevedere l'evento, non ne abbia tuttavia tenuto conto al fine di valutare i tempi tecnici necessari alla realizzazione del proprio intervento (si veda, a titolo meramente esemplificativo, la delibera 612/2016).

E' necessario altresì considerare che l'intervento di estrema urgenza deve, per sua natura, riguardare l'intervento di messa in sicurezza del bene immobile oggetto di intervento al fine di evitare rischi e deve, dunque, consistere nell'eliminazione dell'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. Sul punto, può farsi riferimento alla Deliberazione n. 55 del 16.5.2012, nella quale si afferma espressamente che: *«i lavori da eseguire immediatamente, quelli di “somma urgenza”, sono solo quelli strettamente necessari per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, ovvero quelli per la messa in sicurezza dell'area; gli eventuali lavori a “corredo” e quant'altro per il totale rifacimento del marciapiede a regola d'arte, non possono essere considerati lavori di somma urgenza. È certo consentito dare ad essi “priorità”, come indicato dal comma 5 del suddetto art. 128 del codice; tuttavia, eliminato lo stato di “pregiudizio” con la messa in sicurezza dell'area, devono essere affidati con le usuali procedure consentite dal codice».*

Con riferimento alle fattispecie di cui trattasi, nella maggioranza dei casi risulta agevole constatare - dalla disamina degli atti trasmessi -, che le situazioni considerate di emergenza non appaiono derivare da eventi imprevedibili o calamitosi, ma sembrano piuttosto originate da mancanza di manutenzione ovvero da carente programmazione nelle attività necessarie a preservare i beni in buono stato di conservazione, l'assenza delle quali ha ingenerato situazioni di rilevante degrado che appaiono esistenti da tempo e certamente note alla S.A..

Esemplare a questo fine risulta, senz'altro, l'intervento di rifacimento degli intonaci e delle facciate esterne dell'Ospedale Capilupi. Nell'ordinanza n. 57 del 27.04.2015 emessa dal Comune di Capri si intima, come già evidenziato, di procedere *ad horus* all'esecuzione dei lavori di rifacimento degli intonaci delle facciate dell'Ospedale, al fine *«di ridare decoro all'aspetto estetico dei luoghi»*. Nei due verbali di somma urgenza, viene rilevato: *«lo stato di abbandono che presentano le facciate prospicienti la strada provinciale Anacapri, anche per la compromissione dell'aspetto percettivo del luogo [...] Le ragioni di tale situazione sono da attribuirsi allo stato di abbandono a cui sono state sottoposte le facciate in esame, creando un notevole scompensamento tra il degrado esteriore e l'amenità paesaggistica dei luoghi; tale situazione ha creato il seguente inconveniente: Aspetto delle facciate esterne non conforme al contesto paesaggistico»*.

In nessun caso si fa, dunque, riferimento alla necessità di messa in sicurezza dell'immobile al fine di evitare un pericolo immediato, lamentandosi, piuttosto, *«la compromissione dell'aspetto percettivo del luogo, anche in considerazione che trattasi di zona di elevata valenza paesaggistica, nonché zona di passaggio di tutti i flussi turistici»*.

Al riguardo, dunque, oltre al dato evidente, in termini statistici, del consistente ricorso alle procedure di somma urgenza, risulta altresì manifesto l'utilizzo di tali procedure in modo non appropriato, risultando disattese, sotto diversi profili, le disposizioni che regolano la materia. In molti casi, infatti, le fattispecie analizzate non paiono soddisfare i requisiti previsti dalla normativa per il ricorso a tali procedure. Come già evidenziato, spesso non è dato rilevare alcuna indicazione circa la rimozione di uno stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

A ciò deve aggiungersi una palese approssimazione anche nel rispetto dei canoni formali dell'istituto. Oltre ad aver redatto, per la stessa procedura, financo due verbali di somma urgenza, perfettamente identici - ad eccezione di una frase, non significativa, e della data - (Intervento di risanamento delle facciate esterne P.O. Capilupi di Capri: Verbali del 26.05.2015 e 16.06.2015), in un caso (Intervento di riparazione del terrazzo di copertura dell'immobile sito a Napoli, in Via S. Antonio Abate n. 248) non veniva addirittura concessa dal Direttore Amministrativo *pro tempore* l'autorizzazione ai lavori per il dilatarsi del tempo trascorso tra la richiesta dei lavori ed il verbale. In un'annotazione apposta sulla nota della stessa Stazione Appaltante prot. 465 del 12.05.2014, si legge infatti: *«la procedura risulta in contrasto con il dettato della delibera n. 416 del 6.03.2014, che visto il tempo trascorso tra la richiesta ed il verbale poteva trovare ampiamente applicazione. Per quanto predetto non si autorizza: provvedere secondo dettami della regolamentazione citata»*. Seguono il timbro e la sigla del Direttore Amministrativo dell'Azienda.

Si ribadisce ancora una volta che il necessario presupposto della sussistenza di una situazione di estrema urgenza è costituito da situazioni che, in nessun caso, devono essere imputabili ad un difetto di programmazione ovvero all'inerzia dell'Amministrazione. La somma urgenza, invero, deve essere qualificata e

non generica, deve corrispondere cioè ad eventi eccezionali e contingenti ai quali non potrebbe esser posto riparo mediante il ricorso alle procedure ordinarie, non potendosi attendere i tempi connessi alla normale pianificazione degli interventi da eseguire e, in nessun caso, può essere riconducibile a situazioni di incuria, degrado ed ammaloramento risalenti nel tempo. Da qui, l'imprescindibile esigenza di illustrare in termini rigorosi, nell'apposito verbale, i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato ed i lavori necessari per rimuoverlo, nonché di giustificare tempestivamente, mediante un'apposita perizia, la necessità dei lavori ed i costi ad essi connessi.

La documentazione trasmessa dalla S.A. risulta poi, sul punto, confusa, frammentaria e spesso carente di documenti; in un caso (Intervento di messa in sicurezza del solaio di copertura del R.S.A. - H - S.E.R.T. di Via Fontanelle n. 174), in particolare, la Stazione Appaltante non ha fornito documentazione alcuna, nonostante la stessa fosse stata più volte espressamente richiesta.

Le discrasie rispetto al procedimento individuato dalla norma emergono, altresì, con riferimento ai maggiori costi sostenuti per gli interventi rispetto agli importi originariamente stimati per gli affidamenti.

In generale, le maggiori spese, in caso di lavori in economia, sono normate dall'art. 177 dell'allora vigente d.P.R. 207/2010, che stabilisce che, ove la somma presunta si riveli insufficiente durante l'esecuzione dei medesimi lavori, il responsabile del procedimento presenti una perizia suppletiva per chiedere l'autorizzazione sulla eccedenza di spesa.

Dagli atti trasmessi dalla S.A. risulterebbe invece che, per giustificare gli aumenti, la S.A. si sia limitata - peraltro, solo in alcuni casi - a redigere un computo metrico a consuntivo e, pur rilevando l'aumento rispetto a quanto preventivato, non ha mai fornito alcuna giustificazione circa l'incremento, come invece avrebbe dovuto in coerenza con la regola ed i principi espressi dall'art. 177 richiamato.

Neanche le considerazioni svolte dall'ex Direttore dell'UOC Gestione e manutenzione immobili, sul punto, riescono a dar conto degli importi significativamente maggiori rispetto a quelli per i quali i lavori erano stati affidati, risultando tautologiche nei seguenti passaggi, già richiamati: *«si deduce, altresì, che tutti gli interventi di cui sopra, atteso l'affidamento degli stessi per motivi di somma urgenza, erano stimati - al momento dell'affidamento del lavoro - al di sotto della soglia di € 150.000,00 prevista per legge in ordine alla necessità dell'attestato di qualificazione per l'esecuzione dei lavori pubblici. Ed invero, e come emerge dalle deduzioni di cui infra, a seguito o di provvedimenti amministrativi/ordine di messa in sicurezza o a seguito da accadimenti/segnalazioni che originavano l'intervento dell'Azienda Sanitaria, il tecnico incaricato dall'azienda stessa accertava la somma urgenza dei lavori e la straordinarietà dell'intervento, indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, ai sensi dell'art. 176 (oggi abrogato dal D.Lgs. n. 50/2016) del D.P.R. n. 207/2010, con conseguente e contestuale affidamento dei lavori in forma diretta in deroga alle normali procedure previste dalla normativa, interpellando una ditta presente nell'Albo di Fiducia dell'Azienda, cui era affidato l'incarico con il criterio di rotazione e trasparenza, poi "ratificato/ convalidato" dal Dirigente p.t. dell'UOC Gestione Manutenzione Immobili (o meglio che avrebbe dovuto essere convalidato dal Direttore Generale dell'ASL cui le pratiche andavano inoltrate ma che, di fatto, in considerazione del rilievo che dette pratiche "tornavano" al Dirigente UOC Gestione e Manutenzione Immobili, erano dallo stesso convalidate). Il*

verbale di somma urgenza costituisce quindi affidamento diretto dei lavori di somma urgenza "a misura": l'intervento era eseguito non su un progetto, bensì sulla situazione dei luoghi e, dunque, la funzione principale di accertamento delle lavorazioni necessarie, era svolta dal D.L. in corso d'opera».

In merito al superamento del limite dei 150.000,00 Euro, il cennato Direttore ha poi in particolare specificato che *«la stima degli stessi era pertanto effettuata in maniera «approssimativa», non potendo attendere i tempi di una relazione di stima dettagliata, senza considerare l'ulteriore rilievo che lo "splafonamento" – avvenuto solo in alcune delle fattispecie di cui sopra – era talvolta originato da lavori la cui necessità emergeva in corso d'opera, o a seguito di saggi e/o indagini o a seguito di fatti nuovi o circostanze eccezionali determinatisi nel corso delle lavorazioni». Ed ancora: «in merito allo "splafonamento" dell'importo di € 150.000,00 originariamente previsto, lo stesso era originato da ulteriori lavorazioni rese necessarie in corso d'opera: durante il corso dei lavori si evidenziava la necessità di intervenire, oltre che sulle parti a pericolo crollo imminente e, peraltro, già individuate ed intercluse al passaggio, anche su superfici maggiori ed aggiuntive e sui cordoli che versavano in condizioni di estremo degrado e pericolo».*

Senza contare che, in alcuni casi, le lavorazioni aggiuntive risultano, palesemente, non corrispondere ai criteri di cui ai procedimenti di somma urgenza, come è facile dedurre, per esempio, da quanto in un caso indicato dallo stesso ex Direttore dell'UOC Gestione e manutenzione immobili a giustificazione dell'incremento economico determinatosi: *«durante le lavorazioni (...) fu richiesto dalla D.S. dell'ospedale di procedere alla realizzazione ed installazione di una ringhiera in acciaio lungo il cornicione risanato»*, dovendosi limitare le lavorazioni esclusivamente a quelle indifferibili.

Oltre ad aver costantemente trascurato di giustificare i maggiori lavori suppletivi nel rispetto dell'articolo di legge sopracitato, di fatto, quella in argomento sembra esser divenuta, per la Stazione Appaltante, una prassi consolidata, in virtù della reiterazione della condotta della medesima, che pare aver compiuto costantemente in modo errato le valutazioni attinenti all'importo dei lavori a farsi; ciò, a ben vedere, considerata la natura intrinseca (ordinaria) degli stessi interventi e la relativa limitata ampiezza, non pare agevolmente spiegabile, lasciando intravedere piuttosto, quantomeno, ampi margini di approssimazione nell'attività progettuale svolta, se non, addirittura, in alcuni casi, veri e propri errori di progetto.

Per di più, dato che in 7 casi su 10, i lavori in questione hanno superato, in corso d'opera, la soglia di € 150.000 - soglia al di sopra della quale l'intervento non avrebbe potuto essere affidato all'impresa di cui trattasi, in quanto sprovvista di attestazione SOA - la Stazione Appaltante risulta, di fatto, aver consentito di eseguire, ad impresa priva di attestazione, lavori che, se correttamente stimati, non avrebbero potuto esserle assegnati.

Risulta, al riguardo, quantomeno peculiare la circostanza per la quale, come riportato nella nota del 2.11.2016, a firma dell'ex Direttore della UOC Gestione e Manutenzione Immobili e Impianti, nel caso dell'affidamento dei lavori di riparazione del terrazzo di copertura dell'immobile sito a Napoli, alla via S. Antonio Abate, la Stazione Appaltante abbia sostituito una ditta originariamente incaricata di eseguire i lavori

con [...omissis...], in quanto la prima era sfornita «dei requisiti richiesti per gli affidamenti in parola», e non abbia invece tenuto adeguatamente conto della qualificazione effettivamente posseduta dalla stessa [...omissis...] nei numerosi altri casi di cui si è fatta menzione.

Ché anzi, nel giustificare l'assegnazione alla [...omissis...] in uno dei documenti trasmessi (perizia giustificativa datata 2.02.2015 relativa all'intervento di rifacimento del cornicione pericolante delle facciate P.O. Capilupi di Capri a seguito di ordinanza sindacale numero 227 prot. 22778 del 23.12.2014) si afferma testualmente che risulta necessario «*affidare l'esecuzione immediata dei lavori a Ditta esterna regolarmente iscritta all'Albo fornitori dalla A.S.L. Napoli 1 Centro in possesso dei requisiti di legge di cui al Decreto Legislativo 12 aprile 2006 Codice dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*», nonostante si preveda che l'importo dei lavori inizialmente fissato a € 140.289,88 fosse da maggiorare del 25%, implicando di per sé (al di là della legittimità dell'incremento) lo sfioramento del limite consentito per l'esecuzione dei lavori in carenza di attestazione di qualificazione.

Per quanto attiene, invece, ai chiarimenti richiesti in merito ai criteri e alle modalità di scelta dell'operatore economico l'ex Direttore dell'UOC Gestione e manutenzione immobili ha specificato quanto segue: «*la scelta della ditta affidataria dei lavori da parte dell'Azienda Sanitaria – UOC Gestione e Manutenzione Immobili, avveniva consultando l'Albo di Fiducia dell'Azienda, con la precisazione che non esisteva un sistema telematico di consultazione e di scelta, del che la turnazione non poteva avvenire in maniera scientifica bensì secondo il criterio del buon padre di famiglia*»; aggiungendo che «*nel medesimo triennio, a memoria dello scrivente*» sono stati effettuati altri n. 8 affidamenti di lavori di somma urgenza a ditte diverse da quella di cui trattasi.

Le osservazioni richiamate, riferendosi esclusivamente all'utilizzo di un albo di fiducia dell'Azienda, non chiariscono, in alcun modo, a quali criteri la Stazione Appaltante si attenesse nella formazione ed uso di detto elenco, né fanno intendere come si ritenesse nondimeno di rispettare i principi di rotazione e trasparenza applicando «*il criterio del buon padre di famiglia*».

È di pacifica evidenza che tali considerazioni non consentano di superare le criticità rilevate in ordine alla lesione dei principi di rotazione, trasparenza e parità di trattamento, svuotando di significato l'applicazione dei criteri, il cui scopo è, invero, quello di evitare il consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese e favorendo invece la più aperta distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico.

Dette affermazioni, dunque, anziché chiarire, confermano le anomalie rilevate, dal momento che, seguendo le stesse, risulta ancor più manifesta la scelta della medesima Azienda di aver preferito l'impresa di cui trattasi in più della metà dei casi (10 casi su 18), sebbene nella maggioranza di essi, l'attestazione, di cui l'impresa risultava priva, alla luce delle circostanze verificatesi in corso d'opera, si sia rivelata in concreto necessaria.

Quanto alla diligenza del buon padre di famiglia richiamata dalla S.A. in sede di controdeduzioni, si evidenzia che detto criterio indica in astratto la misura dell'attenzione, della cura e dello sforzo psicologico che il debitore deve adoperare per attuare la prestazione esattamente. In questa prospettiva, non può tuttavia non

rammentarsi che, nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio di un'attività professionale, ovvero inerenti la tenuta di un ufficio tecnico presso la P.A. ovvero ancora l'espletamento di quelle proprie del responsabile unico del procedimento, la diligenza debba valutarsi con riguardo alla particolare natura dell'attività esercitata, richiedendosi in tal caso una diligenza specifica, che implica senza dubbio un impegno maggiore nell'adempimento dell'obbligazione, rispetto a quello tipicamente impiegato dall'uomo medio. Anche sotto questo profilo, le osservazioni richiamate risultano, dunque, inidonee a giustificare la condotta assunta dalla Azienda.

Risultano, del pari, non accettabili - alla luce della rilevante entità degli affidamenti compiuti in favore della medesima impresa - le dichiarazioni svolte dall'ex Direttore della UOC Gestione e manutenzione Immobili circa l'assenza, nell'Ufficio da egli diretto, di un sistema informatico di gestione delle procedure di affidamento che solo avrebbe consentito il rispetto della rotazione delle ditte affidatarie, dal momento che la sproporzione risulta di immediata evidenza.

[...*omissis*...].

Alla luce di quanto sopra esposto, il Consiglio

DELIBERA

di confermare nei sensi suesposti i rilievi e le criticità contestate alla A.S.L. Napoli 1 Centro con la comunicazione di risultanze istruttorie prot. 64936 in data 24.7.2018 in ordine al mancato rispetto delle procedure adottate ai principi di rotazione, trasparenza e parità di trattamento che regolano gli affidamenti pubblici, alle norme che disciplinano la qualificazione degli operatori economici, nonché a quanto di specifico previsto dagli articoli 175, 176 e 177 del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

Dispone, inoltre, l'invio della presente Delibera alla Stazione Appaltante, A.S.L. Napoli 1 Centro, nonché alla Procura della Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica territorialmente competenti per l'eventuale seguito di competenza.

Il Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 novembre 2018

Il Segretario

Maria Esposito