



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 802 del 4 settembre 2019

Fascicolo UVLA n. 2623/2016

Oggetto: Intervento di somma urgenza ex artt. 175 e 176 del d.p.r. 207/2010. Lavori di ricostruzione degli argini destro e sinistro, di svuotamento dell'alveo fino alla foce del torrente Acqua del Fico e di ricostruzione dell'argine in terra dei torrenti Momena e Grammisato.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

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

Premesse

In data 25.05.2016, prot. n. 83498 risulta pervenuta all'Autorità una relazione della Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Anticorruzione, riguardante le attività contrattuali intercorse tra la Centrale Unica Committenza Consorzio Comune di Rossano e Longobucco e l'impresa [... *OMISSIS* ...], relativamente ai lavori consistenti nella ricostruzione dell'argine destro e sinistro, di svuotamento dell'alveo fino alla foce del torrente Acqua del Fico e di ricostruzione dell'argine in terra del torrente Momena e Grammisato, resisi necessari a causa dei danni causati dal nubifragio che ha colpito il Comune di Rossano, nei giorni 11 e 12 agosto 2015.

In tale rapporto informativo, facendo riferimento, tra l'altro, alla delibera della giunta comunale di presa d'atto dell'esecuzione dei lavori predetti in regime di somma urgenza, risultano individuate le criticità riscontrate, evidenziabili in: *“a. da verifiche eseguite sul casellario delle imprese attestato gestito da codesta A.N.AC. e dalla visura nel Registro Imprese, la società affidataria NON risulta in possesso di attestato di qualificazione all'esecuzione di lavori pubblici, sebbene l'affidamento, identificato dal CIG 6607234DF8, superi la soglia dei 150.000 euro oltre la quale è necessaria la certificazione di possesso requisiti; b. l'intervento in questione è stato dichiarato di*

somma urgenza ai sensi dell'art. 175 del d.p.R n. 207 del 2010 ...; c. l'importo totale dei lavori assegnati all'impresa è di € 241.384 al netto degli oneri fiscali ... In mancanza di ulteriori elementi giustificativi, sembrerebbe non rispettato l'obbligo di possesso dell'attestato di qualificazione previsto dall'art. 60 del d.p.r. n. 207 del 2010; d. la società aggiudicataria non risulta iscritta all'albo delle imprese reperibile sul profilo del committente ... e. nelle comunicazioni pervenute a codesta Autorità l'affidamento appare effettuata mediante procedura di "affidamento in economia - cottimo fiduciario" ..., ma l'importo indicato è superiore ai limiti previsti dall'art. 125 del D.Lgs. n. 163 del 2006".

Considerato in fatto

In riferimento alle evidenze sopra richiamate, con nota prot. n. 171917 del 21.11.2016, l'Autorità inoltra una richiesta d'informazioni preliminari nei riguardi della Centrale Unica Committenza Consorzio Comune di Rossano e Longobucco, volta ad ottenere chiarimenti ed informazioni riguardo alle criticità riferite dalla Guardia di Finanza.

Con nota acquisita al prot. n. 180092 del 05.12.2016, perveniva il riscontro dell'Ufficio Consortile della suddetta Centrale Unica Committenza, con il quale si è evidenziato in primo luogo che *"L'affidamento dei lavori su cui si indaga non è stato trattato da questa CUC"*, dando comunque evidenza delle circostanze che avevano condotto all'affidamento de quo *"nell'ambito di un evento calamitoso eccezionale ai sensi dell'art.175 del D.P.R. 207/10"*.

Nell'ambito di tale riscontro è stato, quindi, evidenziato, tra l'altro, che *"la città di Rossano nei giorni 11 e 12 agosto 2015 è stata interessata da un violento nubifragio che ha provocato ingenti danni alle opere pubbliche oltre che agli edifici privati"*, in relazione al quale risulta precisato che *"a seguito di dettagliato rapporto svolto dai vertici della Protezione Civile Nazionale e Regionale, il Consiglio dei Ministri nell'adunanza del 27 agosto 2015 ha riconosciuto lo stato di emergenza a cui è seguita l'ordinanza n.285 del 16/9/2015 del capo del dipartimento della Protezione Civile, provvedendo ad uno stanziamento di € 3.920.000,00 per i primi interventi nei territori oggetto degli eventi alluvionali"*, riferendo ulteriormente che *"a seguito dei necessari sopralluoghi, è stato necessario avviare immediatamente una serie di lavori di somma urgenza per l'eliminazione dello stato di pericolo, a salvaguardia della pubblica e privata incolumità, di cui sono stati redatti singoli verbali di somma urgenza dai vari responsabili e che hanno viste impegnate molte imprese"*.

Riguardo agli interventi che hanno interessato il torrente Acqua del Fico, la suddetta Centrale di committenza ha dato atto della sussistenza delle ordinanze sindacali n. 68 del 12.8.2015 e n. 72 del 13.8.2015, nonché del verbale di somma urgenza del 13.8.2015 ed ordine di servizio in pari data, precisando che *"il RUP ha proceduto alla consegna dei lavori all'impresa [... OMISSIS ...], ai sensi dell'art. 175 del D.P.R. 207/10, che in quel momento era l'unica resa disponibile per l'esecuzione degli interventi di rimozione dei detriti all'interno dell'alveo torrentizio e la ricostruzione dei tratti di argine crollati"* e che *"La esagitazione del momento e la situazione di pericolo incombente non hanno consentito al RUP di svolgere i necessari accertamenti, preventivi, circa la genuinità delle dichiarazioni dell'impresa, la quale, in vero, in occasione della sottoscrizione del verbale di affidamento, nulla ha eccepito al riguardo, ma anzi si è definita ed è risultata ben attrezzata ed adeguatamente organizzata a fronteggiare immediatamente gli eventi"*, chiarendo inoltre che *"l'impresa di cui si tratta è iscritta alla Camera di commercio di Cosenza al n. [... OMISSIS ...] dal [... OMISSIS ...] ed è compresa nella lista delle imprese nel Comune di Rossano per lavori fino a € 150.000"*.

Nel prendere atto della situazione emergenziale intercorsa e nel rilevare che gli importi dei lavori avrebbero richiesto il possesso della qualificazione SOA, nonché evidenziando che l'impresa affidataria non risultava essere in possesso di idonea attestazione SOA, con nota prot. n. 47787 del 13.06.2019 veniva avviato il procedimento istruttorio, volto ad acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali in ordine all'idoneità dell'impresa [... OMISSIS ...] all'esecuzione dei lavori in oggetto ed alla veridicità delle dichiarazioni rese dalla medesima impresa affidataria in relazione al possesso dei requisiti, con assegnazione del termine di venti giorni per fornire riscontro alle predette richieste.

Con nota acquisita al prot. n. 52816 del 01.07.2019, il Comune di Corigliano – Rossano, nella persona del responsabile del procedimento, forniva riscontro alle richieste dell'ANAC, previa ricostruzione dello stato emergenziale conseguente al nubifragio verificatosi in data 11-12.08.2015 e del venire in rilievo di *“molte criticità sulle infrastrutture Comunali e su numerosi corsi d'acqua pubblici e privati”*, evidenziando che *“Per quanto successo, l'allora Sindaco [... OMISSIS ...] ed il Dirigente dei Lavori Pubblici hanno convocato presso la sede di Protezione Civile di Viale S. Angelo tutte le ditte presenti sul territorio (circa n° 40 ditte) e sono state intraprese tutte le operazioni necessarie ed urgenti per il pronto intervento e la messa in sicurezza dei luoghi interessati dagli eventi calamitosi”* e che *“Tra le ditte interpellate, si ribadisce dal Sindaco [... OMISSIS ...] e dal Dirigente dei Lavori Pubblici [... OMISSIS ...], hanno dato la loro disponibilità solo n° 34 ditte, fra cui anche la ditta [... OMISSIS ...] con sede legale a [... OMISSIS ...], in Via [... OMISSIS ...]”,* precisando ulteriormente che *“L'allora Dirigente ai LL.PP. Ing. [... OMISSIS ...] ha assegnato al sottoscritto n° 20 D.L. per cui, preso dalla preoccupazione per quanto era successo, (tutto documentabile con servizio fotografico come presente in allegato), in quel momento, trattandosi di lavori di somma urgenza affidati in base all'art 176, comma 1, del regolamento (D.P.R. 207/2010), si è pensato solo di eliminare lo stato di pericolo a salvaguardia della pubblica e privata incolumità”*.

Riguardo al comportamento dell'impresa prescelta, veniva ulteriormente evidenziato che *“In fase di esecuzione dei lavori, la ditta [... OMISSIS ...] si è dimostrata attrezzata di mezzi e capace di effettuare tutti i lavori in somma urgenza atti ad eliminare lo stato di pericolo. La ditta [... OMISSIS ...] ha firmato regolarmente l'ordine di servizio stipulato in data 13 agosto 2015, dove era riportata anche la somma presumibile per i lavori di somma urgenza di € 247.000,00 senza segnalare minimamente che la ditta non era in possesso della qualificazione SOA, in mancanza della quale non poteva eseguire lavori superiori a 150.000,00”*.

Infine, lo stesso responsabile rilevava di avere svolto e di svolgere tuttora *“le funzioni di Responsabile della Protezione Civile, e solo in occasione dell'alluvione dell'agosto del 2015 abbia svolto le funzioni di R.U.P. con riferimento alle procedure affidabili dall'allora Dirigente dei Lavori Pubblici, per modo che, sicuramente, non poteva essere, personalmente, a conoscenza della circostanza, dedotta nella missiva di cui al protocollo, che l'impresa [... OMISSIS ...]” è compresa nelle liste delle imprese del Comune di Rossano per lavori fino ad € 150.000,00”; si ribadisce come siffatta iscrizione non potesse essere conosciuta dal sottoscritto poiché lo stesso era del tutto estraneo al Settore dei Lavori Pubblici”* e che *“non vi era assolutamente la possibilità di effettuare qualsivoglia controllo degli archivi comunali in quanto vi era la totale mancanza di collegamento con gli stessi, né vi era la possibilità di contattare un addetto al Settore dei Lavori Pubblici in quanto tutti erano impegnati presso l'unità di crisi”*, con il rinvio a filmati e immagini, in parte allegati.

Con note acquisite al prot. n. 53619 e n. 53945 del 03.07.2019, forniva riscontro l'impresa [... OMISSIS ...] per il tramite dello studio legale [... OMISSIS ...], evidenziando preliminarmente che *“I lavori affidati all'Impresa erano giustificati dal pericolo che incombeva sull'incolumità pubblica in seguito alla predetta alluvione, che si è abbattuta con forza e violenza sul territorio dell'Ente, provocando l'erosione del torrente Acqua del Fico, e provocando ingenti danni sia agli edifici pubblici sia a quelli privati”*, con l'ulteriore specificazione che *“il R.U.P. della S.A. ha invitato una serie d'impresе ad eseguire i lavori, ma, tra di esse, l'unica che - nell'immediatezza - ha dato la propria disponibilità è stata la Società [... OMISSIS ...], che - consapevole dalla gravità della situazione e per senso civico - manifestava la propria disponibilità ad effettuare gli interventi indifferibili, dichiarando, in sede di assegnazione avvenuta con O. di S. del 13 agosto 2015, il possesso delle attrezzature necessarie per l'adempimento dei lavori citati e di essere organizzata per fronteggiare gli eventi”* e che *“Del resto, l'esecuzione dei lavori di somma urgenza “in economia”, ai sensi dell'art. 125 D.lgs. 163/06 ss.mm.ii (ratione temporis applicabile) postula(va) il possesso in capo al soggetto assegnatario solo “(...) dei requisiti d'idoneità morale, capacità tecnico professionale ed economica finanziaria prescritta per le prestazioni di pari importo (...)”, senza esplicito riferimento al possesso dell'attestazione SOA, di sicuro, riferita, invece, agli affidamenti in appalto”*.

Prosegue ulteriormente la stessa impresa, evidenziando che *“nella fattispecie indagata, l'esecuzione degli interventi è avvenuta sotto la responsabilità personale della Committente ed il cottimista si è impegnato solo a mettere a disposizione mezzi, risorse ed attrezzature utili al conseguimento dell'opus”, siccome riconducibile allo schema negoziale tipico della “locatio operarum” e che “Alla luce della disciplina vigente all'epoca in cui si sono verificati i fatti, dunque, il sistema della qualificazione ordinaria SOA non poteva che avere esclusivo riferimento agli appalti d'importo pari o superiore ad € 150.000,00 e non anche e necessariamente alla diversa ipotesi del cottimo autonomo fiduciario”*.

Infine, veniva riferito che *“In definitiva, l'Impresa [... OMISSIS ...], unica impresa ad aver manifestato immediatamente la propria disponibilità all'esecuzione dei lavori d'urgenza, non ha dichiarato di essere in possesso di attestazione SOA – presupposto, peraltro, non espressamente richiesto dalla normativa previgente – ma, ciò nondimeno, si è dimostrata idonea all'adempimento delle prestazioni assegnate, come risulta, tra l'altro, dal certificato di regolare esecuzione all'uopo emesso dal Comune di Rossano. E ciò vieppiù là dove si consideri che all'atto di avvio degli interventi non era possibile quantificarne l'esatto ammontare complessivo e – soprattutto – la ripartizione in quota-parte a noleggio di attrezzature e/o a fornitura di materiali, rispetto ai lavori di svuotamento dell'argine in senso stretto”*.

Considerato in diritto

Alla luce della documentazione trasmessa, nel prendere atto della situazione emergenziale intercorsa, risulta evidente che con ordine di servizio del Comune di Rossano del 13.08.2015 sono state affidate all'impresa [... OMISSIS ...], ai sensi dell'art. 176 del d.p.r. 207/2010, lavorazioni per fornitura di massi (euro 23.334,42), posa in opera di massi (euro 16.618,92), nonché opere per lo svuotamento dell'alveo del torrente citato (euro 254.400,00), per un importo complessivo ribassato del 20%, pari ad euro 235.482,67.

In riferimento a tali lavorazioni, si rileva che l'impresa affidataria non risulta, invece, essere in possesso di idonea attestazione SOA; circostanza, peraltro, nota all'Amministrazione comunale, a prescindere dalle verifiche preventive non condotte per ragioni di urgenza, laddove si rileva espressamente che l'impresa [... OMISSIS ...] *“è compresa nella lista delle imprese nel Comune di Rossano per lavori fino a € 150.000”*.

A tale riguardo, si evidenzia che ai sensi dell'art. 60, comma 2 del d.p.r. 207/2010 *“La qualificazione è obbligatoria per chiunque esegua i lavori pubblici affidati dalle stazioni appaltanti, di importo superiore a 150.000 euro”*, rilevandosi pertanto che l'importo dell'affidamento avrebbe richiesto il possesso della qualificazione SOA, posto che già nel citato ordine di servizio del 13.08.2015 risultava chiaramente identificato l'importo delle lavorazioni previste, ampiamente superiore al predetto limite regolamentare.

Tale superamento è confermato anche dalla relazione sul conto finale, che attesta un importo complessivo delle lavorazioni svolte pari ad euro 241.383,95.

Al riguardo, si evidenzia che la stazione appaltante ha giustificato tale operato asserendo che *“si è pensato solo di eliminare lo stato di pericolo a salvaguardia della pubblica e privata incolumità”*, considerato peraltro che *“La ditta [... OMISSIS ...] ha firmato regolarmente l'ordine di servizio stipulato in data 13 agosto 2015, dove era riportata anche la somma presumibile per i lavori di somma urgenza di € 247.000,00 senza segnalare minimamente che la ditta non era in possesso della qualificazione SOA, in mancanza della quale non poteva eseguire lavori superiori a 150.000,00”*, dando ulteriormente evidenza che nella sede operativa *“non vi era assolutamente la possibilità di effettuare qualsivoglia controllo degli archivi comunali in quanto vi era la totale mancanza di collegamento con gli stessi, né vi era la possibilità di contattare un addetto al Settore dei Lavori Pubblici in quanto tutti erano impegnati presso l'unità di crisi”*.

La stessa impresa ha motivato il mancato possesso dell'attestazione SOA, ritenendo che il regime della qualificazione SOA faccia *“esclusivo riferimento agli appalti d'importo pari o superiore ad € 150.000,00 e non anche e necessariamente alla diversa ipotesi del cottimo autonomo fiduciario”*, con l'ulteriore precisazione che *“all'atto di avvio degli interventi non era possibile quantificarne l'esatto ammontare complessivo e – soprattutto – la ripartizione in quota-parte a noleggio di attrezzature e/o a fornitura di materiali, rispetto ai lavori di svuotamento dell'argine in senso stretto”*.

Tali considerazioni non si ritengono fondate, posto che lo stesso art. 125, comma 12 del previgente codice dei contratti d.lgs. 163/2006, in tema di affidamento di lavori in economia, prevede espressamente che *“L'affidatario di lavori, servizi, forniture in economia deve essere in possesso dei requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria prescritta per prestazioni di pari importo affidate con le procedure ordinarie di scelta del contraente”*; conseguentemente, a prescindere dalla procedura di affidamento adottata, i requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria devono essere valutati in relazione all'importo, con l'applicazione delle prescrizioni vigenti per le procedure ordinarie di scelta del contraente.

Va, altresì, considerato che già nell'ordine di servizio del 13.08.2015 risultava chiaramente identificato l'importo delle lavorazioni previste, ampiamente superiore al predetto limite regolamentare, risultando pertanto prive di rilevanza le affermazioni dell'impresa tese a rilevare la

mancata conoscenza dell'esatto ammontare complessivo dell'intervento, laddove la sola voce riferita a lavorazioni sottese allo svuotamento dell'alveo del torrente è pari ad euro 254.400,00.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, ritenuto che la situazione emergenziale non potesse comportare una deroga ai principi in materia di qualificazione SOA, si prospetta la violazione delle disposizioni regolamentari di cui all'art. 60 del d.p.r. 207/2010, nonché in riferimento alle disposizioni di cui all'art. 125, comma 12 del previgente codice dei contratti d.lgs. 163/2006.

In riferimento a tale prospettata violazione, va altresì considerato l'operato della stazione appaltante, la quale ha omesso le verifiche previste sul possesso della qualificazione SOA, posto che nel citato ordine di servizio non risulta evidenziata alcuna forma di verifica sul possesso dei citati requisiti da parte dell'impresa, atteso che la situazione di urgenza non avrebbe comunque impedito di identificare il regime applicabile e, conseguentemente, quantomeno di acquisire la formale assunzione di responsabilità da parte dell'impresa sul possesso dei requisiti di qualificazione, non risultante in atti.

Parimenti, appare censurabile l'operato della stessa impresa affidataria [... *OMISSIS* ...], la quale ha assunto le lavorazioni in oggetto omettendo di dichiarare il mancato possesso della qualificazione SOA, necessario per lo svolgimento di tali lavori, pur in assenza di una specifica dichiarazione sostitutiva, che parrebbe non richiesta dalla stazione appaltante.

In tale contesto, in ragione della prospettata carenza dei requisiti di qualificazione in capo all'impresa esecutrice, le lavorazioni svolte non si ritengono spendibili ai fini della qualificazione per la dimostrazione della pregressa capacità esecutiva dell'impresa [... *OMISSIS* ...].

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

DELIBERA

- di ravvisare, in relazione all'affidamento degli interventi di somma urgenza ex artt. 175 e 176 del d.p.r. 207/2010 all'impresa [... *OMISSIS* ...] in carenza di adeguata qualificazione SOA, la violazione delle disposizioni regolamentari di cui all'art. 60 del d.p.r. 207/2010, nonché delle disposizioni di cui all'art. 125, comma 12 del previgente codice dei contratti d.lgs. 163/2006, il quale prevede, anche per gli affidamenti in economia, che i requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria debbano essere valutati in relazione all'importo, con l'applicazione delle prescrizioni vigenti per le procedure ordinarie di scelta del contraente;
- di ritenere censurabile l'operato del Comune di Corigliano – Rossano per avere omesso le verifiche previste sul possesso della qualificazione SOA in capo all'impresa esecutrice [... *OMISSIS* ...], sollecitando nei riguardi del medesimo Ente comunale l'attivazione di ogni opportuna iniziativa volta ad impedire la spendita dei lavori in esame ai fini della qualificazione SOA, con il ritiro dell'eventuale certificazione rilasciata in favore dell'impresa stessa;
- di ritenere, altresì, censurabile il comportamento dell'impresa [... *OMISSIS* ...] per avere

assunto le lavorazioni in oggetto omettendo di dichiarare il mancato possesso della qualificazione SOA, necessaria per lo svolgimento di tali lavori.

Dà mandato all'Ufficio di trasmettere la presente delibera alle parti per le valutazioni di competenza.

Dà, inoltre, mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla competente Procura della Repubblica per quanto di possibile competenza e al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 18 settembre 2019
Il Segretario Rosetta Greco