



## DELIBERA N. 667

del 28 settembre 2021

### Oggetto

Fasc. Anac n. 535/2021

Controlli a campione effettuati dall'Ufficio UVLA sugli interventi realizzati con estrema urgenza ai sensi dell'art. 163 del Decreto Legislativo 18.4.2016 n. 50. Approfondimenti istruttori sugli interventi di somma urgenza effettuati dalla Società Autostrade S.p.A. Direzioni di tronco di Udine – Firenze – Milano.

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;

Visto il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

Vista la Circolare Min. LL.PP. del 19/07/1967 n. 6736/61 A1; Circolare Min. LL.PP. del 11/11/1980 n. 220977; D. MIN. LL.PP. del 04/05/1990; Circolare Min. LL.PP. del 25 febbraio 1991 n. 34233;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

### Premessa

A seguito dei controlli di competenza di cui al comma 10 dell'art. 163 del d.lgs 50/2016

In esito alle verifiche effettuate sugli interventi realizzati in Somma Urgenza ai sensi dell'art. 163 del Decreto Legislativo 18.4.2016 n. 50 del 1° semestre 2020 veniva rilevato che tra questi n. 3 interventi dichiarati di somma urgenza dalla Società Concessionaria Autostrade per l'Italia, non sembravano potersi adeguatamente inquadrare nelle fattispecie emergenziali di cui all'art. 163 del d.lgs 50/16.

Gli interventi di che trattasi risultano essere, in particolare, i seguenti:

- 1) Autostrade per l'Italia - Direzione 9 tronco Udine: "Intervento messa in sicurezza del cassone metallico della carreggiata Nord del viadotto Ponte nelle Alpi alla prog. Km77+712".
- 2) Autostrade per l'Italia – Direzione Tronco IV Firenze: "Autostrada A11 Firenze – Pisa Nord. Lavori per la messa in sicurezza del Ponte sul Canale Ozzeri".
- 3) Autostrade per l'Italia – Direzione Tronco 2 Milano: "Autostrada A1 Milano Napoli\_ tratto Milano Parma. Intervento urgente di ripristino delle travi e dei pulvini del ponte sul fiume Po Carr. Sud".

Per tali interventi sono state richieste informazioni preliminari e successivamente sono stati avviati tre distinti procedimenti istruttori nei confronti delle tre competenti direzioni di tronco del Concessionario, con contestuale formulazione di rilievi e richieste di chiarimenti e controdeduzioni in merito alle criticità rilevate.



**1) Autostrade per l'Italia - "Intervento messa in sicurezza del cassone metallico della carreggiata Nord del viadotto Ponte nelle Alpi alla prog. Km77+712" – Direzione 9 tronco Udine.**

A seguito dell'esame degli atti complessivamente acquisiti, relativi all'intervento di somma urgenza<sup>1</sup> sopra indicato, con nota prot. N.0043662 del 31/05/2021 veniva avviata un'istruttoria nei confronti della Direzione Tronco 9 di Udine della Concessionaria Autostrade per l'Italia S.p.A.

Nella nota di avvio venivano sintetizzati i fatti e rilevato in particolare quanto segue.

In occasione dell'ispezione congiunta del concessionario con l'ente concedente MIT ai cordoli delle barriere del viadotto Ponte nelle Alpi in data 24.07.2019, veniva constatato *"un rilevante degrado su varie porzioni delle strutture metalliche a sbalzo"*.

Nella nota della Direzione Generale Vigilanza del MIT del 24/07/2019, acquisita agli atti si legge in particolare che:

*"In occasione delle attività di verifica in corso sul viadotto in oggetto sono state riscontrate numerose situazioni di degrado su varie porzioni delle strutture in acciaio, in particolare modo sugli elementi portanti dei cordoli laterali. Si è inoltre constatato che sul programma di ordinaria manutenzione per l'anno 2019 sull'autostrada A27 sono previsti unicamente «interventi vari di manutenzione su opere d'arte condotti con risorse interne-ripristini superficiali cls, disgaggi...» e non interventi specifici sulle strutture metalliche del viadotto Ponte nelle Alpi. Sulla base di quanto precedentemente esposto si invita codesta Società Concessionaria a voler relazionare urgentemente sull'argomento programmando altresì tutte le attività necessarie per riportare l'opera ad un buono stato di conservazione"*.

A seguito della suddetta nota del MIT sono state pertanto avviate dalla Società Autostrade azioni volte ad eliminare lo stato di degrado riscontrato; in particolare risulta che è stato specificatamente incaricato un professionista strutturale il quale, con nota datata 2 ottobre 2019, ha comunicato quanto segue: *"dopo un primo sopralluogo preliminare lo scrivente ha avviato le verifiche locali delle strutture metalliche a cassone del viadotto in oggetto (carreggiata est, direzione nord) in relazione ai casi di degrado localizzati riscontrati ed ampiamente documentati dalla società di sorveglianza Spea engineering S.p.A."*.

Successivamente agli ulteriori controlli di dettaglio effettuati venivano disposte limitazioni al traffico ed avviati i lavori necessari per l'eliminazione dei difetti riscontrati attivando la procedura di somma urgenza.

I lavori sono stati affidati alla ditta CIMOLAI S.p.A. di Porcia (PN) per un importo presunto di 1.300.000 di euro e sono stati consegnati in data 19.12.2020 con ultimazione prevista dopo 119 giorni utili e consecutivi.

Nella nota di avvio sopra richiamata l'Autorità ha contestato l'evenienza che gli interventi effettuati fossero ascrivibili alle situazioni previste dall' art. 163 del Codice dei contratti; si rilevava al riguardo che affinché possano legittimamente invocarsi le condizioni di somma urgenza oltre ad un criterio oggettivo -e cioè l'esistenza di una situazione che necessiti di un intervento immediato per la salvaguardia della pubblica incolumità - è necessario che l'evento causa dell'urgenza sia non prevedibile dall'Amministrazione e comunque, non imputabile ad essa.

Nel caso in esame l'ammaloramento delle strutture risultava essere una circostanza nota, constatato che essa, come attestato anche dal consulente strutturale, era stata rilevata e documentata dalla società SPEA nelle proprie attività di sorveglianza. L'esigenza di intervenire urgentemente sul ponte, pertanto, non sembrava discendere dal verificarsi di un accidente improvviso quanto piuttosto dall'inerzia/inefficacia dell'Amministrazione che aveva evidentemente sottovalutato i rapporti di ispezione agendo solo in seguito



all'imput del MIT; in tal senso, l'evento che aveva causato l'intervenuta emergenza poteva ritenersi imputabile al Concessionario, cui si riconosceva pertanto di non essersi attivato con adeguata tempestività.

Venivano quindi chiesti chiarimenti e controdeduzioni al riguardo.

Con nota assunta a prot. N.0047457 in data 15/06/2021 pervenivano le controdeduzioni richieste. In particolare il Direttore di Tronco e il RUP dei lavori nel ricostruire i fatti che avevano portato all'affidamento in somma urgenza precisavano che i controlli effettuati dal MIT sul viadotto Ponte delle Alpi afferivano alle barriere new jersey e alle porzioni di sbalzo metallico su cui gli stessi erano ancorati, constatate tuttavia altre situazioni di degrado Autostrade per l'Italia - Direzione 9 Tronco Udine – riteneva di effettuare indagini più accurate ed estese dando apposito mandato ad un consulente professionista esperto in strutture.

Dalle verifiche più approfondite effettuate risultava che relativamente agli sbalzi, originariamente segnalati dal MIT, non sussistevano criticità rilevanti in termini di sicurezza, mentre appariva urgente il ripristino dei giunti di forza del cassone che si presentavano alquanto ammalorati.

Per tale motivo Autostrade per l'Italia avviava le procedure di somma urgenza. Autostrade ha precisato al riguardo che la procedura di somma urgenza ha riguardato solo ed esclusivamente le lavorazioni necessarie al ripristino dei giunti ammalorati del cassone metallico compresi tra la pila 9 e la pila 12 del ponte, rimanendo confermato per l'anno 2020 l'intervento generale di manutenzione conservativa dell'intero cassone metallico, ivi compresi gli sbalzi, e la sostituzione e potenziamento della barriera di sicurezza. Tali interventi, al tempo in fase di progettazione, sarebbero stati affidati mediante contratto attuativo su accordo quadro esistente, e quindi con le ordinarie procedure previste dal Codice.

I lavori sono stati regolarmente eseguiti dall'Impresa Cimolai S.p.A.; tale operatore economico, ha sottolineato Autostrade, è stato scelto in quanto oltre ad essere in possesso dei requisiti di capacità tecnica-organizzativa, presentava adeguata collocazione logistica degli impianti produttivi (Pordenone), tale da consentire un veloce intervento sul viadotto che si trova a pochi chilometri di distanza, in provincia di Belluno.

I lavori sono stati conclusi e in data 13 agosto 2020 e per essi è stato regolarmente emesso il certificato di collaudo statico.

Riguardo i controlli effettuati da SPEA il concessionario ha riferito che *"il viadotto de qua veniva regolarmente ispezionato dalla società SPEA Engineering S.p.A., che aveva sì documentato da tempo il degrado, ma aveva attribuito allo stesso una valenza non strutturale... Spea, nel corso delle ispezioni visive, svolte all'interno del cassone metallico, aveva attribuito al difetto delle parti metalliche un voto (id est 43) compatibile con una problematica di natura conservativa, ovvero che non incide sul comportamento strutturale dell'opera e per la quale l'intervento di ripristino era programmabile nel medio-lungo periodo"*.

## **2) Autostrade per l'Italia – Direzione Tronco IV Firenze: "Autostrada A11 Firenze – Pisa Nord. Lavori per la messa in sicurezza del Ponte sul Canale Ozzeri".**

Con nota prot. N.0043571 del 31/05/2021 esaminati gli atti acquisiti a seguito di preliminare richiesta informativa relativi all'intervento di somma urgenza 2 sopra indicato, veniva avviata un'istruttoria nei confronti della Direzione Tronco 4 di Firenze della Concessionaria Autostrade per l'Italia S.p.A.

Nella nota di avvio istruttorio veniva rilevato in particolare quanto segue.

Nell'ambito degli interventi di manutenzione "non ricorrenti" della Direzione di Firenze, da effettuarsi nell'anno 2018, era stato previsto anche un intervento di manutenzione straordinaria del ponte sul Canale Ozzeri.



il Progetto esecutivo degli interventi di manutenzione, posto a cura di SPEA, si sarebbe dovuto concludere nel marzo del 2018, come rilevabile dal disciplinare dell'incarico conferito a SPEA nel quale è specificato che *"gli elaborati costituenti il Progetto esecutivo dovranno essere consegnati entro e non oltre il 31/03/2018"*.

Allo scopo nel maggio del 2017 erano state effettuate specifiche indagini da SPEA al fine di valutare le condizioni di conservazione del calcestruzzo e delle armature delle seggiole tipo "Gerber" costituenti gli appoggi dell'impalcato dell'opera in oggetto.

Ulteriori indagini di approfondimento, *al fine di raccogliere informazioni utili alla redazione di un progetto di manutenzione*, venivano effettuate nei giorni **20, 21 e 22 febbraio 2018**.

Il progetto di manutenzione sopradetto tuttavia non veniva consegnato da SPEA entro la data preventivata del 31/03/2018.

I risultati delle indagini effettuate a febbraio confluivano in una **relazione di SPEA datata maggio 2018**.

In tale relazione, al paragrafo considerazioni riepilogative, si legge: *"In tutte le zone con appoggio Gerber si evidenzia la presenza di percolamenti di acqua dal giunto trasversale dell'impalcato con conseguenti concrezioni calcaree e di diverse barre d'armatura scoperte. Sulle travi indagate in generale il copriferro è risultato mediamente attorno ai 5-15 mm e lo spessore di cls carbonatato tra i 25 ed i 35 mm; da quest'ultimo dato si evidenzia che la carbonatazione ha superato lo spessore del copriferro a conferma dello stato di conservazione dei ferri d'armatura, che in molte zone indagate sono risultati ossidati e corrosi con riduzione di diametro rispetto al valore originario"*, con evidenza dunque dello stato di degrado della parte d'opera indagata, peraltro visibile anche dalle fotografie riportate nella relazione medesima.

Ancora nel luglio del 2018 SPEA redigeva una relazione di approfondimento nella quale al paragrafo "conclusioni" si legge quanto segue:

*"Dai coefficienti di utilizzo ottenuti per la struttura degradata si evince un severo sfruttamento delle risorse degli elementi strutturali che per le sole travi di bordo supera i limiti di norma del 15% circa. Come criticità si evidenzia la carenza delle armature relative al tirante T1 e l'aggravio di peso permanente portato indotto dall'importante incremento di spessore del pacchetto di pavimentazione rispetto a quanto assunto in sede progettuale. Si consiglia un intervento di manutenzione straordinaria per sanare lo stato di degrado diffuso e le cause dello stesso, affiancato ad una integrazione delle armature costituenti il tirante T1 attraverso, ad esempio, inserimento di barre verticali ad alta resistenza in prossimità della sezione delle mensole tozze."*

Al riguardo è stato rilevato, nella nota di avvio istruttorio sopra citata, che quanto documentato nella suddetta relazione di SPEA del luglio 2018 manifestava già, al di là degli indici numerici assegnati ai difetti come da manuale SPEA, uno stato di *urgenza* che, inevitabilmente, si sarebbe evoluto nel tempo. E' stato pertanto contestato al Concessionario di non essersi adeguatamente attivato per imprimere una accelerazione alle attività progettuali, peraltro già in ritardo, al fine di pervenire nel più breve tempo possibile all'appalto dei lavori di manutenzione. Venivano chieste controdeduzioni al riguardo.

Inoltre, come riferito dalla Società nelle proprie note informative, a causa dell'evoluzione del difetto, che è passato da un voto 43 del II trimestre 2019 al voto 50 del III trimestre, *"si è deciso di intervenire in Somma Urgenza, per evitare che la progressione di siffatti ammaloramenti potesse comportare un rapido peggioramento delle stesse seggiole, essendo impossibilitati ad indagare in profondità l'entità dell'effettivo degrado di tali elementi"*.

I lavori di messa in sicurezza del ponte sono stati pertanto affidati con procedura di somma urgenza in data 11/10/2019, secondo il progetto di ripristino che intanto era stato completato e validato dal RUP in data 12/09/2019, oltre un anno e mezzo dopo quindi le originarie previsioni.



Quanto sopra rappresentato appare evidente che l'ammaloramento delle strutture era una circostanza nota da tempo al concessionario e che, prevedibilmente, si sarebbe evoluta fino a condurre, in assenza di adeguati interventi di ripristino, a condizioni di somma urgenza. Tali interventi non sono stati effettuati tempestivamente dall'Amministrazione per inerzia della stessa che non si è adeguatamente attivata per la celere conclusione della progettazione in essere e dunque, in tal senso, è da ritenersi l'evento che aveva causato l'intervenuta emergenza fosse imputabile al Concessionario non ricadendo nelle ipotesi di somma urgenza come previste dal codice dei contratti all'art. 163 dello stesso.

I lavori sono stati affidati al Consorzio Stabile Marr, Soc. consortile a r.l. con sede e domicilio legale in Sant'Antimo (NA). Nella nota di avvio istruttoria/contestazioni è stato chiesto alla Direzione di tronco di motivare tale scelta considerato che la sede dell'impresa scelta non risulta ubicata nel territorio interessato dall'evento, né pareva che la stessa fosse occupata al tempo in cantieri attivi limitrofi alla zona di intervento.

Riguardo all'andamento dei lavori il concessionario nelle note informative trasmesse riferiva che questi avevano registrato rallentamenti ed erano stati gravati da numerose interruzioni.

La consegna dei lavori è avvenuta in data 07/11/2019 - con circa un mese di ritardo dalla redazione del verbale di somma urgenza che risulta datato 11/10/2019- allorquando la sig.ra S. D. L., in qualità di Amministratore Unico e Direttore Tecnico del Consorzio Stabile MARR S.c.a.r.l., comunicava ad Autostrade di aver individuato quale Consorziata esecutrice dei lavori l'Impresa -SSB. Project S.r.l. con sede in Napoli.

In data 08/05/2020 i lavori sono stati sospesi, ciò per consentire la redazione di una perizia di Variante in seguito all'emanazione delle Linee guida per la sicurezza dei ponti esistenti, emanate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in data 17/04/2020, nonché per rinvenute difficoltà di approvvigionamento del sistema in acciaio di rinforzo strutturale delle seggiole Gerber presso i Centri di trasformazione a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Inoltre, ha riferito il concessionario, *"dal giornale dei lavori risulta che, dal 29/02/2020 al 19/04/2020 non sono state effettuate lavorazioni in cantiere perché ci sono state oggettive difficoltà legate agli approvvigionamenti e alla sistemazione del personale operaio in strutture adeguate all'emergenza Covid-19"*.

La progettazione della Perizia di Variante, comprensiva di modifiche e interventi integrativi rispetto al progetto originario, si concludeva nel **luglio del 2020**.

In data 09/11/2020, a seguito di provvedimento interdittivo del 02/10/2020 della Prefettura di Napoli nei confronti del Consorzio Marr, la Direzione di Tronco procedeva alla risoluzione del contratto di appalto con l'Appaltatore.

Nessuna ulteriore informazione circa il prosieguo dei lavori veniva fornita dai responsabili tecnici di Autostrade nelle proprie note informative pertanto l'Ufficio, in sede di avvio istruttorio, chiedeva di trasmettere informazioni aggiornate in merito.

Con nota assunta a prot. n. 47651 del 15/06/2021 il Concessionario forniva i seguenti chiarimenti e controdeduzioni ai sopra narrati rilievi mossi dall'Autorità.

In merito alla contestata inerzia dell'Amministrazione, che non risultava essersi adeguatamente attivata per acquisire nei tempi dovuti la progettazione dell'intervento, la Direzione di tronco manifestava, trasmettendo la numerosa corrispondenza intercorsa con SPEA, di aver sollecitato più volte la stessa ad effettuare la consegna del progetto rilevando che ciononostante *"il Progetto esecutivo si è concluso di fatto a settembre 2019 con conseguente possibile inizio dei lavori, in virtù di un procedimento ordinario di affidamento, nella seconda metà del 2020, con un ritardo non imputabile alla gestione di Aspi."*



Ha considerato pertanto che *“Se per tale importo di lavori si fosse proceduto all'affidamento degli stessi tramite procedura negoziata, ai sensi dell'art. 36 del D.lgs. n. 50 del 18/04/2016, i lavori non sarebbero potuti iniziare prima della seconda metà del 2020, ovvero con quasi due anni di ritardo rispetto alla pianificazione, oltre al fatto che si sarebbe andati incontro ad una intera stagione invernale che, caratterizzata da eventi meteo avversi e utilizzo di sali disgelanti, avrebbe portato all'incremento degli ammaloramenti in essere.”*

Ha sottolineato altresì che, al contempo, la società Spea Engineering ha ritenuto di innalzare nel corso dei sopralluoghi effettuati nel 2019 la rilevanza del difetto delle seggiole Gerber da un voto 43 a un voto 50, mettendo in luce una criticità di maggiore rilevanza e conseguente urgenza di intervento. Da ciò l'esigenza di intervenire in somma urgenza.

Per quanto riguarda le motivazioni che avevano condotto alla scelta del Consorzio Marr a r.l. come impresa affidataria dei lavori, il Concessionario ha ribadito che tale Impresa era qualificata e presente tra quelle appartenenti all'Elenco fornitori ASPI; essa era stata contattata in quanto già operante in altre Direzioni di Tronco con riscontri positivi sul suo operato, i tecnici hanno fatto presente altresì che nel periodo dell'affidamento dei lavori in esame l'impresa era impegnata in altri cantieri, tra gli altri nella Regione Emilia-Romagna, e che la stessa impresa aveva dato la propria disponibilità ad iniziare le lavorazioni in tempi brevi.

Sull'attuale stato dei lavori il concessionario ha riferito infine che, a seguito della risoluzione contrattuale con il Consorzio Stabile Marr a r. la Stazione Appaltante, *“permanendo le motivazioni che rivestono carattere d'urgenza nel dar corso all'intervento, la legate alla piena consapevolezza dell'intervento stesso in rapporto allo stato dei luoghi e, di fatto, dando continuità alle attività preliminarmente avviate nel corso del precedente affidamento, individuava nell'impresa SSB PROJECT s.r.l., consorziata esecutrice, l'operatore economico a cui assegnare l'esecuzione delle opere . con successivo verbale di somma urgenza del 26/01/2021 la Direzione di Tronco affidava all'Impresa SSB PROJECT s.r.l., la prosecuzione delle attività in argomento, comprensive anche delle integrazioni necessarie a seguito delle ispezioni approfondite sullo stato delle seggiole Gerber, per un importo complessivo di € 1.506.464,20 di cui (275.709,97 per oneri di sicurezza. La consegna dei lavori alla SSB Project è stata effettuata in data 16/02/ 2021.*

### **3) Autostrade per l'Italia – Direzione Tronco 2 Milano: “Autostrada A1 Milano Napoli\_ tratto Milano Parma. Intervento urgente di ripristino delle travi e dei pulvini del ponte sul fiume Po Carr. Sud”.**

Con nota prot. N.0043577 del 31/05/2021, esaminati gli atti acquisiti a seguito di preliminare richiesta informativa relativi all'intervento sopra indicato n. 3, veniva avviata un'istruttoria nei confronti della Direzione Tronco 2 di Milano della Concessionaria Autostrade per l'Italia S.p.A.

Nella nota di avvio istruttorio veniva rilevato in particolare quanto segue.

Dai verbali di ispezione di SPEA si evince che i difetti riscontrati sulle travi in c.a.p. e sui pulvini, che hanno motivato gli interventi in somma urgenza del 24/09/2018, erano stati già rilevati in data **29/03/2017**, evenienza peraltro attestata anche nel verbale di somma urgenza.

Tali difetti venivano confermati, con medesimo voto ed estensione, anche nei verbali redatti successivamente.

In data 20/09/2018 il responsabile della sorveglianza delle opere d'arte di SPEA redigeva una nota tecnica nella quale, considerando i medesimi difetti suddetti, consigliava di *“procedere ad una campagna di analisi specialistiche delle porzioni di barre passanti attraverso la pila.”* Specificando che *“Per l'esecuzione di tali indagini occorre rendere accessibile la zona posta tra i monaci della pila al disotto della soletta interna.*

*I risultati di tali analisi potranno essere proficuamente integrati con:*

- una rilevazione dinamica del comportamento globale dell'impalcato sotto traffico;
- diagnostica su cavi di precompressione”.



In seguito a tale nota veniva redatto il verbale di somma urgenza del 24 settembre 2018 nel quale si legge: *“che le evidenze riscontrate nella suddetta ispezione, confrontate con i recenti report ispettivi e valutate in maniera combinata sono tali da richiedere un intervento urgente di ripristino delle parti strutturali interessate”*.

La procedura di somma urgenza non risultava attivata a causa di un incremento dell'entità dei difetti riscontrati nel 2017, quanto piuttosto per una diversa interpretazione, effettuata nel settembre del 2018, della gravità ed importanza degli stessi. Tale evenienza veniva contestata all'Amministrazione nella considerazione che la stessa avesse sottovalutato i difetti evidenziati già nel 2017 intervenendo oltre un anno e mezzo dopo le prime segnalazioni.

Il contratto affidato per lavori di somma urgenza prevedeva un importo pari a 450.000 Euro, tuttavia, a seguito della redazione di 4 perizie di variante, lo stesso ha subito un notevole incremento economico raggiungendo infine un importo pari a 2.593.513,94 euro, maggiore di oltre 5,5 volte l'affidamento originario.

Si è assistito altresì ad una dilatazione dei tempi originariamente stabiliti; a fronte di una durata del contratto prevista pari a 100 giorni naturali e consecutivi, con un termine dei lavori atteso entro il **01/01/2019**, essi sono stati infine dichiarati conclusi in data 30/06/2020.

Ciò sostanzialmente a causa del tempo occorrente per redigere le suddette perizie di variante, oltretutto per il verificarsi di eventi di piena del Po che hanno comportato la sospensione dei lavori dal 25/11/2019 al 15/01/2020.

Invero i lavori sono stati caratterizzati da numerose sospensioni per l'esigenza di approfondire nel corso degli stessi la conoscenza all'interno delle pile e definire l'effettivo stato delle barre dywidag esistenti. In esito a tali approfondimenti sono state redatte le suddette perizie di variante con le quali sono state disposte maggiori lavorazioni con i conseguenti rilevanti incrementi di costo.

È stato considerato che le vicende come sopra rappresentate manifestavano una applicazione del tutto anomala della procedura di somma urgenza.

L'art. 163 del d.lgs 50/16 specifica in fatti al comma 1 *“In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico dell'amministrazione competente che si reca prima sul luogo, può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo, la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità”*, è evidente pertanto che i lavori da affidare in regime di somma urgenza sono solo quelli strettamente necessari per *rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità*.

Ora nel caso in esame o i lavori indispensabili a rimuovere lo stato di pericolo erano in realtà molto maggiori di quelli preventivati, e di conseguenza i difetti notevolmente più diffusi di quelli segnalati nei rapporti di ispezione della SPEA, oppure si è ritenuto di cogliere l'occasione dell'avvio del cantiere per effettuare altre e più estese opere di manutenzione.

Nel primo caso verrebbe in rilievo una apprezzabile e significativa carenza delle ispezioni effettuate e conseguentemente manutentiva dell'opera in esame

Nel secondo caso l'impropria applicazione delle procedure di somma urgenza configurerebbe una violazione del codice, avendo la stazione Appaltante affidato in via diretta opere per le quali sarebbe stato necessario indire una gara d'appalto con le procedure ordinarie previste dal codice. È stato chiesto di fornire chiarimenti e controdeduzioni al riguardo.



Per quanto riguarda le motivazioni che hanno portato a scegliere quale affidatario la Divisione Cantieri Stradali S.r.l. la Stazione Appaltante nelle proprie note informative ha riferito che l'impresa affidataria è stata scelta " *poiché, oltre alla disponibilità immediata, essa vanta un curriculum decennale relativamente a lavori da esperirsi in ambito autostradale con particolare riferimento a tecnologie di ripristino di opere d'arte esistenti tra cui la precompressione esterna, attività questa di alta e qualificante specializzazione, non facilmente reperibile sul mercato*".

Al riguardo è stato osservato che l'Albo dei Fornitori di ASPI annovera numerose altre ditte iscritte alle categorie LL01-LL02-LL03 le quali, per il fatto stesso di essere state inserite in elenco, sono ritenute dal concessionario adeguatamente qualificate a svolgere i lavori, tale evenienza non è dunque discriminante ai fini della scelta nel presente caso; né è chiaro poi se la immediata disponibilità dell'impresa incaricata, posto che la sede della stessa non risulta ubicata nel territorio interessato dall'evento, derivi ad esempio all'avere cantieri attivi nella zona o da altre motivazioni.

È stato chiesto di fornire chiarimenti e controdeduzioni al riguardo.

Con nota assunta a prot. n. 47702 in data 15/06/2021 pervenivano le controdeduzioni della Direzione di Tronco di Milano.

Il Concessionario in merito alla contestata inerzia a seguito dei rilievi di SPEA del 2017 ha controdedotto sottolineando che, anzi, dopo le segnalazioni di SPEA del 2017 il concessionario si è attivato con prontezza disponendo il monitoraggio trimestrale per evidenziare possibili rivalutazioni di degrado, nonché indagini integrative al fine di approfondire lo stato di conservazione delle travi e dei pulvini risalenti all'Agosto 2017, fino all'affidamento dell'incarico di progettazione per il ripristino degli elementi strutturali del ponte a Spea Engineering S.p.A formalizzato nel Luglio 2018.

Autostrade ha altresì rilevato che nel settembre 2018, nonostante l'invarianza numerica dell'entità del difetto individuato nell'originaria scheda ispettiva del marzo 2017, l'Ing. L. D. R., nuovo responsabile della sorveglianza della società Spea S.p.A, segnalava l'opportunità di procedere ad una campagna più ampia di analisi specialistiche, al fine di valutare la possibile correlazione tra i difetti già monitorati e le restanti parti di infrastruttura.

La risultanza di tali campagne ispettive manifestavano un complesso quadro di difettosità potenzialmente più esteso di quello atteso e rilevato in prima istanza, ed altresì caratterizzato da una capacità evolutiva più rapida *tanto da dover procedere, senza alcun ulteriore indugio, all'imminente inizio delle attività, ricorrendo al disposto di cui all'art. 163 D. Lgs. 50/2016*.

Veniva rilevata altresì l'esigenza di approfondire il quadro conoscitivo dei difetti riscontrati e pertanto il concessionario decideva di procedere, contemporaneamente ed in parallelo ai lavori di somma urgenza, ad effettuare ulteriori approfondimenti diagnostici che evidenziavano via via ulteriori deficit strutturali su parti d'opera che non avevano ancora dato segnali visibili di sofferenza.

A tal riguardo, ha sottolineato inoltre che " *...l'ispezione approfondita delle pile ha avuto tempi leggermente superiori ai tempi standard, in quanto tale attività richiedeva operazioni preliminari che ne consentissero non soltanto il semplice accesso, ma anche la conduzione di prove specifiche in spazi categorizzati come confinati. L'estensione quindi degli interventi oggetto delle perizie di variante 1, 2 e 3, si è sviluppata con tempi congrui all'evolversi dei necessari approfondimenti.*"

Per ciò che riguarda la procedura di scelta del contraente *Divisione Cantieri Stradali S.r.l.* il concessionario ha evidenziato che l'Operatore Economico in questione è presente nell'Elenco di fornitori di ASPI e che, all'atto della iscrizione, ha formalmente espresso la propria preferenza a lavorare anche nei territori di competenza



della Direzione Milano, ovvero le Regioni Lombardia ed Emilia - Romagna, ciò indipendentemente dalla propria sede legale.

Il Concessionario ha inoltre riferito che ciò che ha indotto la Direzione a selezionare e contattare l'O.E. in parola è la *professionalità dello stesso ad eseguire i lavori di alta specializzazione, quali ad esempio quelli di precompressione esterna necessari per il caso di specie. A ciò si aggiunga che l'OE in parola, per i lavori in oggetto era in grado di assolvere, con i tempi tecnici richiesti dalle necessità operative, all'approntamento del cantiere ed alla realizzazione delle opere richieste in quanto disponibile sul posto con mezzi e manodopera qualificata*

## Considerato in diritto.

Le procedure adottate dal Concessionario manifestano una distorta applicazione dell'istituto della somma urgenza previsto dal codice dei contratti all'art. 163 dello stesso.

Come più volte ricordato dall'Autorità con proprie delibere e pronunciamenti affinché possano legittimamente invocarsi le condizioni di somma urgenza oltre ad un criterio oggettivo - e cioè l'esistenza di una situazione che necessiti di un intervento immediato per la salvaguardia della pubblica incolumità - è necessario che l'evento causa della somma urgenza sia non prevedibile da parte dell'Amministrazione e, in ogni caso, non imputabile ad essa.

La procedura straordinaria deve inoltre essere adottata con tempestività e limitata ai lavori strettamente necessari all'eliminazione dello stato di pericolo, tale esigenza di rapidità giustifica l'affidamento diretto ad un'impresa la quale, dotata degli adeguati requisiti tecnici, viene scelta in quanto in grado di assicurare immediata operatività.

Nessuna delle procedure di somma urgenza nella presente analizzate può ritenersi pienamente rispondente ai requisiti sopra esposti.

Nel caso n. 1 relativo ai lavori del **tronco di Udine**, il concessionario, in merito alle contestate proprie responsabilità sugli eventi che hanno causato l'emergenza, ha controdedotto rilevando di essersi immediatamente attivato, dopo la lettera del MIT, affidando ad uno specialista strutturale un incarico volto non solo alla valutazione degli elementi strutturali ammalorati segnalati dal Ministero nella propria ispezione, ma esteso a tutte le strutture metalliche del viadotto. Grazie a tale ispezione, più accurata rispetto a quelle effettuate trimestralmente da SPEA, è stata rilevata l'esigenza di un intervento urgente sui giunti del cassone.

Sembrerebbe dunque che non sia stato il concessionario a sottovalutare i rapporti di monitoraggio redatti da SPEA, come in un primo momento ipotizzato dall'Ufficio di Vigilanza, quanto piuttosto che SPEA abbia, di fatto, sottostimato l'entità del difetto, pur rilevato nelle ispezioni trimestrali, ad esso assegnando un voto 43 compatibile, secondo il proprio manuale di ispezione, con un intervento di ripristino programmabile nel lungo - medio termine.

**Si rileva al riguardo una apprezzabile e preoccupante carenza nelle attività ispettive di SPEA, ovvero la non piena adeguata idoneità del manuale di sorveglianza adottato dalla stessa**

È compito del concessionario effettuare la sorveglianza delle opere che ha in gestione con adeguati monitoraggi, come previsto dalle norme, per assicurarne il mantenimento in buono stato e la corretta funzionalità nel tempo, sullo stesso concessionario ricade quindi l'onere di dotarsi/avvalersi di personale ed aziende di supporto idonee allo scopo.



La circolare dell'allora Ministero dei Lavori pubblici del 19/07/1967 n. 6736/61-A1 sulla vigilanza delle opere d'arte stradali, cui il Concessionario ha l'obbligo di attenersi, specifica tra l'altro al punto 2 in relazione all'aspetto tecnico che "*[...] La vigilanza deve essere esplicata ai vari livelli dei dipendenti e dei funzionari addetti, con periodicità opportunamente rapportata al grado tecnico dell'accertamento. [...] i tecnici responsabili devono poter contare su notizie ed informazioni ricorrenti da parte del personale addetto alla manutenzione e di quello in genere in servizio quotidiano lungo le strade ed autostrade e loro pertinenze. [...] La vigilanza ed il controllo delle opere d'arte sono fatti squisitamente tecnici, tuttavia la loro organizzazione deve essere programmata anche a livello amministrativo, per gli importanti riflessi di natura giuridica che la sicurezza delle infrastrutture stradali implica nel quadro della gestione delle pubbliche strade. L'organizzazione del servizio di controllo delle opere d'arte stradali fa capo [...] alle società concessionarie per le strade ed Autostrade in concessione".*

In relazione all'aspetto giuridico al successivo punto 3 la circolare specifica "*Le opere d'arte ed i manufatti stradali fanno parte integrante della strada e ne seguono la condizione giuridica. L'accertamento periodico delle condizioni di stabilità delle dette opere rientra pertanto nella attività di manutenzione della strada ed incombe, pertanto, alle Amministrazioni, alle Società ed agli Enti proprietari, gestori, o concessionari delle strade ed autostrade di provvedervi con tutta assiduità. La responsabilità di tali Enti nasce ogni qualvolta dalla violazione degli obblighi manutentori e di controllo della strada od autostrada derivino all'utente della strada lesioni di un suo diritto, danneggiamenti o pericoli per la sua incolumità. Ne discende che i Funzionari ed i dipendenti dello Stato e quelli degli Enti pubblici, Società private ecc. sono direttamente responsabili, secondo le leggi amministrative, civili e penali dei danni eventualmente subiti dagli utenti della strada indipendentemente di dissesti o crollo di opere d'arte stradali. La responsabilità delle Amministrazioni, Enti e Società e dei loro Funzionari e dipendenti in materia va configurata con riguardo anche all'art. 2043 del Codice Civile, reso comune anche al diritto pubblico in forza dell'art. 28 della Costituzione.*"

Eventuali inadempienze di SPEA nell'esecuzione dei monitoraggi non riducono dunque le responsabilità di Società Autostrade ed anzi le amplificano posto che sulla concessionaria ricade in ogni caso la diretta responsabilità dell'*organizzazione del servizio di controllo* e, dunque, dell'operato di SPEA da essa stessa incaricata<sup>1</sup> allo scopo.

Si osserva al riguardo che, per quanto il concessionario abbia sottolineato di aver *deciso del tutto autonomamente a procedere ad eseguire una indagine più accurata*, è in ogni caso grazie all'intervento del MIT, che ha sollecitato società Autostrade ad effettuare "*tutte le attività necessarie per riportare l'opera ad un buono stato di conservazione*", che sono stati eseguiti ulteriori e più approfonditi controlli strutturali, prontamente resi ad onore del vero, ma in assenza dei quali l'integrità dell'opera sarebbe stata seriamente minacciata.

In relazione alla tempestività dei lavori, da effettuarsi in misura strettamente necessaria per l'eliminazione del pericolo, l'operato della Direzione di tronco appare conforme alle indicazioni del Codice. Come pure congrue si ritengono le motivazioni rese dal Concessionario per l'affidamento alla ditta Cimolai che, per logistica ed organizzazione, ha potuto operare con tempestività.

Analoghe ma più severe criticità sono state riscontrate per l'intervento 2, effettuato dal **tronco di Firenze**. Anche in questo caso la procedura di somma urgenza risulta attivata non in conseguenza di un accidente

---

<sup>1</sup> SPEA è peraltro un'azienda appartenente alla medesima holding di società Autostrade. Il 60% del capitale sociale di SPEA Engineering S.p.A. è detenuto 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.



imprevisto bensì a causa di reiterate inadempienze di SPEA che ha consegnato con notevole ritardo rispetto ai tempi programmati il progetto per la messa in sicurezza del ponte commissionato nel 2017.

La Direzione di tronco ha ritenuto di manifestare la propria non responsabilità sull'accaduto riferendo delle numerose sollecitazioni fatte a SPEA tra il marzo 2018, data in cui sarebbe dovuta avvenire la consegna, e il settembre 2019, fino alla minaccia dell'esecuzione in danno del servizio con altro operatore, cui tuttavia non è stato dato seguito per ragioni di opportunità.

Emerge dalle controdeduzioni rese da Società Autostrade, come essa consideri SPEA - la propria società di ingegneria da essa stessa incaricata della progettazione degli interventi oltreché dei monitoraggi - un'entità del tutto esterna sulla quale, di fatto, non pare esercitare un concreto ed efficace controllo; si ribadiscono, anche per tale intervento, le considerazioni prima espresse in merito agli obblighi di legge del Concessionario sul quale ricade in toto la responsabilità della corretta gestione dell'opera, compreso il monitoraggio, la pianificazione e la progettazione degli interventi di ripristino da effettuarsi, se del caso, con l'ausilio di altro fornitore qualora la propria società di progettazione risulti deficitaria/inadempiente.

Le circostanze per l'affidamento dei lavori in regime di somma urgenza ai sensi del codice dei contratti di fatto non sussistevano per ammissione stessa della Direzione di tronco che ha dichiarato di aver adottato tale procedura nella considerazione che il ricorso a procedure ordinarie, avrebbe portato ad un concreto avvio dei lavori non prima della seconda metà del 2020, una tempistica ritenuta non compatibile con lo stato di degrado dell'opera che intanto si era aggravato.

Invero le vicende successive dell'appalto hanno manifestato che i lavori, comunque avviati due mesi dopo l'avvenuta validazione del progetto da parte del RUP, già nel maggio del 2020 venivano sospesi e, lungi dal concludersi con l'auspicata celerità, parrebbe siano ancora in corso.

Nel gennaio del 2021 è stato redatto infatti un ulteriore verbale di somma urgenza in conseguenza del quale è stato effettuato un altro affidamento diretto ad altra ditta per l'esecuzione di parte dei medesimi lavori e di ulteriori aggiuntivi, con un incremento di costo degli stessi pari a circa 500.000 euro.

Riguardo alle ditte incaricate dalla S.A. non è apparso adeguatamente motivato l'affidamento dei lavori al Consorzio Marr a.r.l.. Autostrade ha riferito che tale impresa, scelta in quanto risultante qualificata, aveva bene operato per altre direzioni di tronco ed era disponibile ad operare in tempi brevi.

Tali motivazioni non conseguono a valutazioni di necessità/opportunità dettate dalla situazione contingente; come già in precedenza rilevato tutte le ditte appartenenti all'Albo dei Fornitori di ASPI, per il fatto stesso di essere state in esso iscritte, sono ritenute dal concessionario *qualificate e con adeguata esperienza*, tale evenienza non è dunque discriminante ai fini della scelta della ditta da far operare in S.U.

La disponibilità ad operare in tempi brevi non è sufficiente in caso di reale somma urgenza per la quale è necessario operare invece con immediatezza; cosa che non è evidentemente avvenuta visto che la consegna dei lavori è stata effettuata circa un mese dopo la redazione del verbale di somma urgenza.

In carenza del presupposto della somma urgenza l'affidamento effettuato si sostanzia come un affidamento diretto non legittimo ai sensi del codice dei contratti e si pone pertanto in violazione ai principi di libera concorrenza come enunciati all'art. 30 dello stesso.

Parimenti per l'intervento 3 posto a cura della **Direzione di tronco di Milano**.

La direzione di tronco ha acquisito la scheda ispettiva di SPEA nella quale venivano rilevati difetti a travi e pulvini del ponte già nel marzo 2017 e, pur restando invariata l'entità del difetto trimestralmente monitorato, ha ritenuto di attivare, oltre un anno e mezzo dopo, una procedura di somma urgenza ritenendo che i tempi per l'espletamento di una procedura negoziata fossero incompatibili con l'urgenza dei lavori.



Quanto riferito dal concessionario manifesta che la procedura di somma urgenza è stata impropriamente adottata dallo stesso per consentirgli di effettuare, contestualmente ai lavori, una più approfondita ispezione di quelle parti d'opera, fino a quel momento non adeguatamente monitorate da SPEA, necessaria per un corretto ripristino delle parti ammalorate; in buona sostanza è stata effettuata una sorta di *progettazione in progress* via via che venivano eseguiti gli approfondimenti, come manifestano le 4 perizie di variante redatte nel corso dei lavori e che hanno portato ad un incremento dell'importo degli stessi di oltre 5,5 volte l'originario importo affidato (da 450.000 euro a 2.593.513,94 euro), oltre ad una dilatazione dei tempi originariamente stabiliti di un anno e mezzo circa. Tempi e costi palesemente incongruenti con la nozione stessa di somma urgenza che si riferisce invece ad eventi improvvisi, puntuali e circoscritti, limitati alla immediata rimozione delle sole cause che comportano imminente pericolo e pertanto da eseguirsi in un breve arco temporale.

Anche in questo caso per la scelta dell'impresa affidataria le spiegazioni rese dal concessionario, che ha addotto unicamente motivi di particolare competenza della ditta incaricata, non appaiono sufficienti, poiché tale elemento, come sopra detto, non può essere di per sé considerato discriminante.

**In definitiva dunque l'analisi condotta sugli interventi di somma urgenza disposti da Società Autostrade in tre distinte Direzioni di Tronco ha rivelato una generale distorta applicazione dell'istituto previsto all'art. 163 del codice dei contratti.**

Gli interventi effettuati, pur se urgenti ed indifferibili, non sono risultati conseguenti ad una imprevista calamità o improvviso accidente, bensì derivanti per lo più da carente programmazione, ovvero inadempienze riconducibili alle attività di monitoraggio e progettazione che Autostrade ha posto a cura della propria società SPEA; tali attività rientrano nella sfera di responsabilità del concessionario e pertanto le criticità rilevate costituiscono inadempimento dello stesso alla luce anche delle indicazioni/prescrizioni di cui alla circolare del Ministero dei Lavori pubblici del 19/07/1967 n. 6736/61-A1.

Per le procedure effettuate dalla Direzione Tronco di Firenze e dalla Direzione Tronco di Milano si rileva che gli affidamenti alle ditte incaricate non sono stati adeguatamente motivati ed altresì i lavori eseguiti non sono risultati solo quelli strettamente necessari a rimuovere lo stato di pericolo, come indicati dall'art. 163 del Codice, bensì hanno riguardato anche lavorazioni aggiuntive che, con una corretta pianificazione, avrebbero dovuto più propriamente essere effettuati ricorrendo alle ordinarie procedure del Codice.

I suddetti affidamenti diretti sono pertanto non legittimi ai sensi del codice dei contratti ed in contrasto con i principi di concorrenza enunciati all'art. 30 del Codice dei contratti.

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 28 settembre 2021

## DELIBERA

Di rilevare che:

- per gli interventi effettuati non ricorrono tutte le specifiche condizioni previste dall'art. 163 del d.lgs 50/16 poiché questi, pur se urgenti ed indifferibili, non sono risultati conseguenti ad una imprevista calamità o improvviso accidente, bensì derivanti da carenze ed inadempienze riconducibili nei sensi suddetti alla Società concessionaria;



- gli affidamenti diretti disposti dalle Direzioni di tronco di Firenze e Milano non sono pienamente conformi alle previsioni del Codice dei contratti e lesivi del principio di concorrenza, ciò in quanto la scelta dei contraenti non è conseguita ad apprezzabili valutazioni di necessità/opportunità dettate dalla situazione emergenziale in atto ed i lavori affidati sono risultati considerevolmente più estesi di quelli strettamente necessari alla rimozione della situazione di pericolo.

Dà mandato all'Ufficio procedente di trasmettere la presente delibera alla concessionaria Società Autostrade per l'Italia S.p.A., nelle persone del Presidente e dell'Amministratore Delegato, nonché ai Direttori di Tronco di Udine, Firenze e Milano per le valutazioni di competenza, nonché al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali per opportuna conoscenza.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 7 ottobre 2021

*il Segretario*

*Maria Esposito*

( atto firmato digitalmente )