

Deliberazione n. 18 del 12 novembre 2014

Oggetto: fascicolo 2208/2013 - Lavori di valorizzazione di tematismi naturalistici dell'area delle Gravine del comune di Laterza - Asse IV Linea 4.4. Interventi per la rete ecologica

Esponente: "Costruzioni Di Taranto Srl"

Stazione appaltante: Comune di Laterza (TA)

Riferimenti normativi: artt. 53, comma 2, lett. b) e comma 4, 93, comma 5, 204, comma 2, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture); artt. 15, comma 15, 33, comma 1, 106, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione e attuazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163); punto 8 delle Norme tecniche sulle costruzioni, emanate con decreto del ministro delle Infrastrutture 14 gennaio 2008, per il progetto di interventi su edifici esistenti.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 12.11.2014 ;

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; Vista la relazione della Direzione generale Vigilanza lavori, servizi e forniture

Considerato in fatto

Con nota del 26.8.2013, acquisita con prot. 80638 del 2.9.2013, il legale rappresentante dell'impresa "Costruzioni Di Taranto Srl", geom. Giuseppe Di Taranto, ha presentato esposto alla Autorità nei confronti del Comune di Laterza (TA), con riferimento all'appalto in oggetto.

L'esponente rileva, al riguardo, una serie di incongruenze contenute negli elaborati di progetto esecutivo, posti a base di gara e, conseguentemente, l'impossibilità di formulare un'offerta migliorativa seria, e tale da poter essere idoneamente valutata, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In particolare, tra i lavori di valorizzazione naturalistica dell'area delle gravine nel comune di Laterza, sono prevalenti quelli di restauro e completamento della "masseria Cangiulli". Questa è un antico insediamento agro - silvo - pastorale, composta da un corpo di fabbrica che presenta due livelli fruibili (al piano terra e al primo piano), da un grande ambiente semi-ipogeo, scavato nella roccia, e, poco discosta, da una torre colombaia. L'importo dei relativi lavori ammonta a circa il 50% di quello complessivo dell'appalto.

Orbene, la masseria Cangiulli era stata già oggetto di un primo intervento strutturale (1° stralcio funzionale, aggiudicato nel giugno 2011) che aveva interessato l'ipogeo, il piano terra e la copertura. L'intervento in esame, invece, come si apprende dalla relazione generale di progetto, comprende il completamento della parte già realizzata della masseria Cangiulli (ipogeo e piano terra), la realizzazione di tutti gli interventi di restauro conservativo previsti per il piano primo e la sistemazione dell'area esterna di pertinenza.

Tuttavia, sostiene il geom. Di Taranto, negli elaborati progettuali a base di gara non sono individuate e distinte le lavorazioni eseguite da quelle da eseguire. Carenza, questa, che, per l'intervento in oggetto, è ancor più avvertita, tenuto conto che la stazione appaltante ha optato per la determinazione del corrispettivo dell'appalto "a corpo", ai sensi di quanto previsto dall'art. 53, comma 4, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Per le prestazioni a corpo, come noto, il prezzo convenuto non può essere modificato sulla base della verifica della quantità o della qualità della prestazione effettuata. Di conseguenza, un'impresa, per partecipare a una gara con appalto "a corpo", si deve obbligare ad eseguire i lavori rilevabili dagli elaborati di progetto, pena altrimenti l'esclusione. Tuttavia, nel caso in argomento, come già evidenziato, negli elaborati sono indistintamente riportati anche gli interventi oggetto del primo stralcio funzionale, oramai eseguito. Inoltre, l'impresa rileva un'evidente incongruità tra alcuni prezzi di progetto e gli effettivi costi di realizzazione, quali si desumono da una più rispondente analisi degli stessi in relazione al contesto reale.

Una terza censura riguarda i lavori di consolidamento. Infatti, dall'esame della tav. 16.1 di progetto (che contiene: "planimetria generale di progetto e particolari"), l'esponente deduce alcune incongruità tra quanto illustrato nella medesima tavola, per il particolare costruttivo degli interventi di consolidamento sulle volte, e quanto riportato in pianta, nella tav. 17 (che contiene: "piante, prospetti e sezioni").

L'esponente fa, altresì, presente di avere segnalato con numerose note alla stazione appaltante le incongruenze e carenze rilevate negli elaborati di progetto esecutivo. In risposta, il responsabile del procedimento ha dichiarato che «[...] il progetto esecutivo in questione, contiene tutti gli elementi necessari e sufficienti per la formulazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa da parte delle ditte partecipanti».

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria procedimentale (prot. 98448 del 15.10.2013), l'Autorità evidenzia l'esigenza di verificare se il progetto esecutivo sia stato approfondito ad un livello tale da definire in modo compiuto l'opera da realizzare. E ciò, al fine di garantire, alle imprese partecipanti, la possibilità di individuare le singole parti dell'opera da realizzare, e di assicurare la pedissequa rispondenza dei lavori da eseguire agli elaborati grafici ed alle specifiche tecniche.

La stazione appaltante, in risposta, ha inviato le proprie contro deduzioni (nota prot. n. 105383 del 29.10.2013).

Con detta nota il Comune trasmette, in allegato, le osservazioni del progettista, condividendone in ogni sua parte il relativo contenuto. Al riguardo, il progettista nega recisamente le affermazioni dell'esponente.

Il responsabile del procedimento, altresì, comunica, che sono pervenute cinque offerte, che nessuna delle ditte offerenti ha formulato osservazioni sul progetto esecutivo e che, con determinazione n. 407 del 28.10.2013, la stazione appaltante ha proceduto all'aggiudicazione definitiva dei lavori in oggetto, in favore dell'impresa "Restauro Resta S.r.l.", per il prezzo di €. 712.250,00 oltre IVA, a seguito del ribasso offerto del 5,134% sull'importo posto a base di appalto.

Di seguito a richiesta dell'esponente, si è tenuta l'audizione del medesimo in data 3.12.2013, innanzi all'ufficio della Autorità, incaricato dell'istruttoria.

In tale sede, l'esponente ha riferito che l'appalto oggetto di contestazioni era stato aggiudicato alla stessa impresa che aveva realizzato i lavori relativi al 1° stralcio funzionale. A suo parere, l'esito della gara è stato decisamente influenzato dal fatto che l'impresa aggiudicataria fosse l'unica in possesso delle nozioni necessarie per redigere un progetto migliorativo congruo e soprattutto confacente alla reale situazione di fatto. Nel contempo, il progetto esecutivo degli interventi sulla "masseria Cangiulli", in aggiunta alle carenze già segnalate nell'esposto, era privo di tutta una serie di allegati, prescritti dal punto 8 delle Norme tecniche sulle costruzioni, emanate con decreto del ministro delle Infrastrutture 14 gennaio 2008, per il progetto di interventi su edifici esistenti, come nel caso di specie.

Precedentemente, il progettista, in data 25.11.2013, aveva precisato che il progetto in questione prevede il naturale completamento delle opere necessarie a rendere funzionale la "masseria Cangiulli" nonché altri interventi rientranti nel finanziamento. Il recupero funzionale della "masseria Cangiulli" consiste in interventi locali riguardanti singoli elementi strutturali (estradosso volte piano terra e maschi murari primo piano), che mirano ad un semplice restauro conservativo dell'immobile, senza modificarne sensibilmente la resistenza, la configurazione originaria e generale del fabbricato, nonché il relativo comportamento strutturale nel suo insieme.

Con nota prot. 35570 del 19.3.2014, sono state comunicate alle parti le risultanze istruttorie.

Il Comune di Laterza, dopo avere formulato istanza di audizione innanzi al Consiglio della Autorità, ha successivamente replicato alla comunicazione delle risultanze istruttorie, nonché alle osservazioni formulate dall'esponente.

In data 12 novembre 2014 la stazione appaltante, rappresentata dall'ing. Giuseppe Clemente (responsabile del procedimento), dall'ing. Pasquale E. Petrelli (dirigente del settore Lavori pubblici) e dall'arch. Pasquale Spalluto (progettista), è stata ascoltata dal Consiglio prima della definitiva delibera sul caso in argomento. I rappresentanti del Comune hanno ribadito quanto già oggetto di memoria difensiva senza fornire elementi nuovi.

Ritenuto in diritto

L'intervento oggetto di appalto prevede il completamento delle opere necessarie a rendere funzionale la "masseria Cangiulli" nonché una serie di interventi mirati a recuperare, potenziare o valorizzare percorsi, geositi o sistemi ambientali delle aree delle gravine, nel territorio del comune di Laterza(TA).

L'importo complessivo dei lavori (compresi oneri di sicurezza) ammonta a € 750.000,00, di cui € 368.429,04 relativi al completamento della "masseria Cangiulli".

La "masseria Cangiulli" è un antico insediamento agro-silvo-pastorale, composto da un corpo di fabbrica che presenta due livelli fruibili (piano terra e 1° piano), da un grande ambiente semi-ipogeo scavato nella roccia, e, poco discosta, da una torre colombaia. Il corpo di fabbrica principale è composto da 6 ambienti al piano terra e da 6 ambienti al primo piano, collegati da una scala esterna intagliata nel banco roccioso. Il tetto è composto da 6 partiture, corrispondenti alle volte con parte sommitale modanata a doppio spiovente.

Gli interventi in progetto previsti riguardano, limitatamente alla masseria, oltre a rifazione di pavimentazioni interne, intonaci interni, sistemazioni esterne, infissi, impianti, ecc., il consolidamento del corpo di fabbrica della masseria Cangiulli.

L'intervento di consolidamento è previsto:

- sulle volte - quelle a copertura del piano terra e, contemporaneamente, di sostegno del pavimento del primo piano - previo svuotamento mediante la costruzione di cappa armata autoportante in c.a. ed iniezioni di resine epossidiche sulle strutture perimetrali e successiva

ricostituzione di riempimento con massetto alleggerito;

- nonché sulle murature esistenti al 1° piano mediante operazioni di scuci-cuci con blocchi di tufo del tutto simili agli esistenti e malta rispondente alle caratteristiche di quella originale. Va, altresì, preliminarmente precisato che un 1° Stralcio funzionale, avente ad oggetto "Lavori di recupero con restauro della masseria Cangiulli - Ostello della cultura ambientale" (Importo a base d'appalto €. 301.500,00) è stato aggiudicato, con Determinazione Dirigenziale n. 165 del 7.6.2011, all'impresa "Restauro Resta s.r.l." di Bari (imprese partecipanti: n. 2; imprese ammesse: n. 1; imprese escluse: n. 1), con ribasso offerto del 2,20%, e i relativi lavori risultano completati. Detti lavori di consolidamento hanno interessato l'ipogeo, il piano terra e la copertura della masseria. Riguardo all'appalto in oggetto, con Determinazione Dirigenziale n. 407 del 28.10.2013, ne è stata disposta l'aggiudicazione sempre in favore dell'impresa "Restauro Resta s.r.l." di Bari (imprese partecipanti: n. 5; imprese ammesse: n. 2; imprese escluse: n. 3), con ribasso offerto del 5,134%.

Le risultanze emerse nel corso dell'audizione celebrata in data 12 novembre scorso non hanno sostanzialmente modificato il quadro istruttorio fissato nella precedente comunicazione n. 35570 del 19.3.2014.

I rilevi che emergono dalle risultanze istruttorie riguardano le seguenti due carenze del progetto esecutivo, afferenti esclusivamente al completamento della "masseria Cangiulli" e, quindi, relative a lavori di importo pari a circa il 50% del complessivo, posto a base di gara:

1. il progetto esecutivo non consente di individuare graficamente le lavorazioni previste al piano terra e all'ipogeo, già oggetto di intervento con il precedente stralcio funzionale. Si tratta di lavorazioni residuali, relative a opere edili e impiantistiche, computate nell'elaborato metrico estimativo di progetto, ma non evidenziate nelle tavole grafiche né specificate nella relazione generale o in quelle specialistiche;
2. l'intervento di consolidamento delle volte e delle murature (di importo pari a circa € 80.550 e, quindi, con un peso pari a circa il 22% dell'importo dei lavori che interessano la masseria) è descritto nel progetto esecutivo, precisamente nell'elaborato grafico (tav. 16.1 di progetto), soltanto con due particolari costruttivi, relativi a schemi "tipo". Sono, inoltre, del tutto assenti gli elaborati previsti al punto 8 delle Norme Tecniche sulle Costruzioni del 14 gennaio 2008.

Nello specifico, in relazione al rilievo di cui al punto 1., nel computo metrico estimativo di progetto, alcune lavorazioni di opere edili ¹ sono riferite anche all'ipogeo e al piano terra ma nelle tavole grafiche di progetto, che riportano anche piante e sezioni nonché prospetti del piano terra e dell'ipogeo, non vi è alcuna evidenza di siffatte lavorazioni. Analogamente, non ve ne è cenno nella relazione generale di progetto.

Anche in merito alle opere impiantistiche, elettriche e di climatizzazione, il progetto descrive non solo il primo piano ma anche piano terra e ipogeo. Al riguardo, in linea con quanto verificato per le opere edili, si rileva uno scollamento tra:

- computo metrico estimativo, ove si quantificano integrazioni o modifiche ² degli impianti già eseguiti all'ipogeo e al piano terra, ma non vengono distinte tali lavorazioni da quelle previste al primo piano;
- relazioni tecnico specialistiche ove si fa genericamente riferimento al completamento degli impianti già realizzati all'ipogeo e al piano terra ³;
- tavole grafiche, che riportano gli impianti di piano terra e dell'ipogeo, senza distinguere le opere già realizzate da quelle da realizzare ⁴.

In merito all'intervento di consolidamento delle volte e delle murature, di cui al precedente punto 2., l'unico particolare costruttivo, relativo al consolidamento delle volte, presente in progetto, non viene individuato negli altri elaborati grafici di progetto (pianta e/o sezioni di progetto) e, quindi, non si comprende a quale volta dei sei locali al primo piano si riferisca. Solo a seguito delle contro deduzioni difensive (nota prot. n. 105383 del 29.10.2013), il progettista ha precisato che si riferiva all'intervento sulla volta del locale "O".

Peraltro, appare insufficiente un sol particolare costruttivo, tenuto conto che i sei locali, che compongono il primo piano della masseria oggetto di intervento, sono di dimensioni, in pianta, diverse, l'uno dall'altro.

Inoltre, l'intervento di consolidamento non può ridursi, a livello progettuale, alla descrizione di un sol particolare costruttivo. Tale carenza non è conforme né alle disposizioni del d.lgs. 163/2006 e del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, né, tanto meno, a quelle più stringenti di cui al punto 8 delle Norme Tecniche sulle Costruzioni del 14 gennaio 2008. Risultano, infatti, assenti: rilievo strutturale; rilievo dello stato fessurativo e/o discorsivo, in particolare delle murature, studio geologico, verifica della sicurezza della struttura ex ante ed ex post riguardo all'intervento di consolidamento, ecc.

Pertanto, nelle conclusioni delle risultanze istruttorie, l'Autorità rileva che gli elaborati progettuali, posti a base dell'appalto di che trattasi, limitatamente agli interventi sulla masseria Cangiulli, non consentono di individuare completamente, in ogni loro parte, i lavori oggetto d'appalto.

D'altra parte, solo se il progetto esecutivo è completo di tutti gli elaborati necessari, l'impresa è nelle condizioni di poter presentare l'offerta di ribasso, rispetto all'importo individuato dalla stazione appaltante a "corpo", senza condizionamenti dovuti dall'"aleatorietà" del progetto.

Al riguardo, quanto segnalato dall'esponente è stato già oggetto di giurisprudenza, in particolare di quella arbitrale (cfr. Lodo arbitrale del 25.1.2010 n. 8/2010), e di atti della soppressa AVCP (in particolare, cfr. deliberazione n. 51 del 21.2.2002).

In più, tenuto conto che il criterio di aggiudicazione prescelto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le indeterminatezze progettuali non consentono alle imprese concorrenti di poter formulare l'offerta migliorativa in condizioni paritarie, rispetto all'impresa aggiudicataria del primo stralcio.

Conseguentemente, non appare irrilevante la circostanza che l'appalto sia stato aggiudicato all'impresa "Restauro Resta s.r.l." di Bari, cioè la stessa che aveva realizzato i lavori relativi al 1° stralcio.

La stazione appaltante ha replicato alla comunicazione delle risultanze istruttorie con la nota prot. 44211 del 9.4.2014 e, di seguito ad osservazioni dell'Esponente, con nota prot. 43718 del 9.4.2014. Preliminarmente, il Comune di Laterza, al fine di corroborare le affermazioni circa la completezza del progetto esecutivo posto a base di gara, evidenzia che: «Il progetto esecutivo posto a base di gara consta di ben nr. 38 elaborati grafici e nr. 15 elaborati descrittivi ed è stato regolarmente esaminato, validato ed approvato».

Il Comune, tuttavia, non tiene conto che dei 38 elaborati grafici componenti il progetto solo 12 di essi (tavv. 13, 14, 15, 16.1, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23) si riferiscono all'intervento di completamento della masseria Cangiulli. Già tale informazione rappresenta un indizio rilevatore della poca attenzione mostrata nell'approvare il progetto di una parte dell'intervento, quella afferente la masseria Cangiulli, il cui importo ascende al 50% del complessivo, e che non appare di rilevanza e complessità inferiori rispetto alla restante parte che compone il progetto.

Sempre preliminarmente, non appare fondata l'osservazione del responsabile del procedimento che l'esposto proviene da un soggetto che non ha un interesse specifico, in quanto non ha partecipato alla gara *de qua*, né avrebbe potuto presentare domanda di partecipazione, in quanto priva della qualificazione nella categoria OG2 richiesta dal bando di gara.

Al contrario di quanto osservato dal responsabile del procedimento, l'impresa Di Taranto ha interesse a chiedere che si faccia chiarezza sulla procedura di che trattasi. Ciò, in quanto, come da lei affermato e, del resto, confermato dalla stazione appaltante, aveva intenzione di ricorrere all'avvalimento dell'attestazione SOA nella categoria OG2. Di conseguenza, avrebbe potuto partecipare alla gara, e se non vi ha concorso è proprio per effetto di quanto emerso nel corso del sopralluogo e per i motivi rappresentati nell'esposto inviato alla Autorità.

Così come appaiono superflue, ai fini della trattazione della questione di che trattasi, le giustificazioni addotte dal responsabile del procedimento che il bando e gli esiti della gara non sono stati impugnati né dalla impresa esponente e nemmeno dalle altre cinque ditte che hanno partecipato alla gara, e che hanno presentato offerte senza formulare alcuna eccezione di qualsivoglia natura, né durante il sopralluogo né successivamente.

Ciò che emerge, nel caso di specie, è che le incertezze progettuali rilevate possono avere scoraggiato una o più imprese, potenziali partecipanti alla gara, dal presentare offerta, con compromissione del principio di libera concorrenza di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. 163/2006.

Sul punto, anzi, dal confronto per iscritto tra l'esponente e la stazione appaltante, si apprende che tre delle cinque ditte sono state escluse per non aver raggiunto il punteggio minimo dell'offerta tecnica, presentata in base al criterio di aggiudicazione prescelto dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il che avvalorava le perplessità formulate nelle conclusioni delle risultanze istruttorie, che le indeterminatezze progettuali non consentivano alle imprese concorrenti di poter formulare un'offerta migliorativa seria e, soprattutto, in condizioni paritarie con l'impresa aggiudicataria del primo stralcio.

In merito al rilievo di cui al precedente punto 1. delle risultanze istruttorie, il responsabile del procedimento afferma che «[...] il progetto riporta chiaramente tutti gli interventi oggetto della gara stessa e di offerta migliorativa, sicché non vi era alcuna necessità e/o opportunità di descrivere gli interventi già in precedenza eseguiti. Il tutto non senza considerare che detti interventi erano tra l'altro palesi e agevolmente individuabili in sede di sopralluogo ([...]). Non esiste nessuna norma prescrittiva che indichi la necessità di descrivere con elaborati scritto-grafici i lavori realizzati ai fini di un appalto di opere che siano uno stralcio successivo o il completamento degli stessi. Occorre, invece, che siano individuate, sufficientemente e correttamente descritte, le opere a farsi, per le quali nessuna contestazione è stata mossa alla Stazione Appaltante».

Quanto contro dedotto dalla stazione appaltante non tiene conto che le tavole grafiche progettuali di un intervento di completamento, siano esse piante o sezioni o prospetti o particolari costruttivi, così come la relazione generale e quelle specialistiche degli impianti, individuano chiaramente le opere a farsi solo se queste ultime siano descritte e determinate precisamente. In caso contrario, come avviene nella questione oggetto di esposto, qualora dette opere siano rappresentate in modo indistinto, insieme alle opere già fatte, il relativo progetto, sia per la parte descrittiva che per quella grafica, non può ritenersi elaborato con chiarezza e correttezza. Al sussistere di tale presupposto, è

naturale concludere che l'impresa che ha realizzato le opere di primo stralcio si presenti in chiaro vantaggio rispetto a tutte le altre concorrenti. Ciò, in quanto è l'unica a conoscere la reale situazione dello stato di fatto e, soprattutto, è l'unica ad avere chiara cognizione delle opere a farsi. Un esempio emblematico di quanto poco chiare siano le previsioni progettuali dell'intervento di completamento al piano terra e all'ipogeo della masseria, per effetto dello scollamento prima rilevato tra computo metrico, relazioni e tavole grafiche, è rappresentato dall'impianto elettrico (per un importo di € 23.288,40), su cui il responsabile del procedimento non fornisce, nelle controdeduzioni difensive, alcun commento:

- nella relazione generale è data un'unica generica informazione sull'intervento di completamento, così formulata: «La redazione del progetto, dal punto di vista della contabilità, è stato distinto in: a. CAPO 1 - comprendente il completamento della parte già realizzata della Masseria Cangiulli (ipogeo e piano terra), [...]»;
- la relazione specialistica è intitolata: «RELAZIONE TECNICA SPECIALISTICA IMPIANTO ELETTRICO PIANO PRIMO E AREA ESTERNA DI MASSERIA CANGIULLI», né vi è, nella relazione, alcun accenno a un eventuale completamento o a modifiche dell'impianto elettrico al piano terra e/o all'ipogeo;
- Nel computo metrico estimativo, il titolo relativo a detto impianto è: «Impianto elettrico relativo al 1° piano e modifiche all'ipogeo». Tuttavia, nel prosieguo dell'elaborato non vengono esplicitate le modifiche all'ipogeo di cui è cenno nel titolo;
- la tavola grafica 19, l'unica che descrive l'impianto elettrico, rappresenta anche il complessivo impianto al piano terra e all'ipogeo, senza individuare alcun intervento di completamento o di modifica. Tuttavia, se il progettista ha ritenuto di descrivere graficamente l'impianto elettrico al piano terra e all'ipogeo, ciò lascia presumere che entrambi siano oggetto di intervento.

Analogo discorso vale per l'impianto di climatizzazione (€ 41.791,22) e per le opere edili.

Riguardo a queste ultime il responsabile del procedimento afferma: «si chiarisce che le voci di computo citate si riferiscono a semplici interventi di rifinitura riguardanti il Piano Terra e 1° Piano quali tinteggiature delle superfici murarie, arrotatura e levigatura pavimenti e altri piccoli interventi che anche se non trovano puntuale riscontro nelle Tavole grafiche (in quanto non necessario ai fini della loro individuazione), le stesse sono chiare e dettagliate e di fatto individuabili nella loro materiale esecuzione, alla luce dello stato di fatto e immediatamente riscontrabile dal sopralluogo». Tuttavia, nella relazione di progetto non è presente alcuna, sia pur minima, descrizione di tali lavorazioni.

Quindi, contrariamente a quanto asserito dal Comune, il progetto non descrive correttamente e compiutamente le opere a farsi e non è conforme a quanto disposto dall'art. 93, comma 5, del d.lgs. 163/2006, in ragione del quale: «Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare [...] e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo [...]».

Né si possono condividere le affermazioni difensive che «detti interventi erano tra l'altro palesi e agevolmente individuabili in sede di sopralluogo» o che «il prescritto e obbligatorio sopralluogo a carico delle Ditte partecipanti e dell'Impresa esponente (che lo ha pure svolto) ha comunque consentito agevolmente il superamento di tutte le obiezioni e/o dei dubbi relativi a (presunte ma in verità inesistenti) "sovrapposizioni" (formulate solo riguardo alla "Masseria Cangiulli") tra l'esistente e il completamento».

Al riguardo, si chiarisce che il sopralluogo non è, come erroneamente sembra ritenere il Comune di Laterza, uno strumento di cui si giova la stazione appaltante per integrare il progetto esecutivo, in quanto utile per poterne colmare le lacune o le approssimazioni ivi contenute.

Al contrario, in base all'art. 106, comma 2, del d.p.r. 207/2010, il sopralluogo è un adempimento volto ad assicurare che il concorrente abbia piena contezza delle condizioni di esecuzione dei lavori. In particolare, serve a coloro che dovranno presentare l'offerta per giudicare, tra l'altro, se: i lavori siano realizzabili, gli elaborati progettuali siano adeguati ed i prezzi nel loro complesso siano remunerativi e tali da consentire il ribasso da presentare per l'affidamento dell'appalto.

Nel caso di specie, il sopralluogo è proprio servito all'impresa Di Taranto per riconoscere le incertezze nel progetto esecutivo prima descritte, tali da non poterle consentire di formulare un'offerta tecnica migliorativa seria e da poter offrire un ribasso sul prezzo che non si rivelasse eccessivamente rischioso, trattandosi di un appalto "a corpo". Era, dunque, fondata e ragionevole, la richiesta dell'impresa "Di Taranto", rivolta alla stazione appaltante, di proroga dei termini di gara, così da potere acquisire tutti gli elementi mancanti in progetto, cui ha fatto seguito il secco rifiuto del Comune.

Riguardo al rilievo di cui al precedente punto 2. delle risultanze istruttorie, circa la carenza di previsioni progettuali in merito all'intervento di consolidamento delle volte e delle murature, il responsabile del procedimento afferma: «A questa osservazione si è già risposto tecnicamente ed adeguatamente rilevando che il progetto a base di gara contiene particolari tipologici di consolidamento in grado di permettere una valutazione del tutto corretta dei relativi costi e che l'argomento oggetto di proposta tecnica migliorativa, domanda per bando all'aggiudicatario l'incombenza dell'adeguamento degli elaborati progettuali.

Considerata la necessità, per i cantieri di restauro, della verifica puntuale in corso d'opera dello stato dei luoghi dopo le stonacature, rimozione dei pavimenti e dei rinfianchi delle volte, prove di assorbimento delle miscele consolidanti, ecc., si è ritenuto che la verifica della conformità alle prescrizioni tecniche di cui al DPR 14.1.2008 avvenisse dopo l'individuazione tramite offerta migliorativa delle più idonee tecniche da adottare.

Inoltre è di fondamentale importanza rilevare che la parte di appalto in contestazione (Masseria Cangiulli) è relativa ad un immobile con le caratteristiche di bene appartenente al patrimonio culturale e la differenza tra i progetti edilizi generici e gli interventi di restauro e recupero funzionale di edifici come quello in oggetto, è che le opere previste debbano essere verificate nella idoneità durante l'esecuzione delle stesse e che pertanto è opportuno, quando non è possibile procedere diversamente, che siano indicati i particolari costruttivi tipologici ai fini della determinazione dei relativi costi. Questa è buona prassi che è applicata da chi opera nel settore del restauro e di assoluta e normale praticabilità.

Ovviamente per chi non ha frequentazione con lavori di questo tipo, oltre a non comprendere alcuni aspetti tecnici, può trovarsi nelle condizioni di non essere in grado di proporre offerte in generale e migliori in particolare».

Al riguardo, l'ammissione della stazione appaltante, che il progetto esecutivo si limita a descrivere i particolari costruttivi tipologici, rinviando un maggior dettaglio alla fase esecutiva, contraddice la scelta del bando di gara di un contratto di appalto "a corpo", anziché "a misura". Infatti, nel contratto d'appalto stipulato "a corpo", il prezzo viene determinato con la definizione di una somma fissa ed invariabile per la realizzazione di un'opera tecnicamente rappresentata negli elaborati progettuali, per cui l'opera deve essere descritta in modo estremamente preciso, per mezzo di un progetto molto dettagliato.

In particolare, si osserva che la scelta tra i due sistemi alternativi di remunerazione dell'appalto ("a corpo" o "a misura") resta rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione procedente, soprattutto quando la gara abbia ad oggetto il restauro di un immobile soggetto a vincolo storico-artistico o, come nel caso di specie, immobile avente caratteristiche similari. Infatti, l'art. 204, secondo comma, del d.lgs. 163/2006 (secondo cui «I contratti di appalto dei lavori indicati all'art. 198 possono essere stipulati a misura, in relazione alle caratteristiche dell'intervento oggetto dell'appalto»), generalizza l'ammissibilità del corrispettivo "a misura" per gli appalti di lavori sui beni di interesse culturale e consente all'amministrazione di optare discrezionalmente per uno dei due criteri.

Altra norma che avrebbe dovuto indurre la stazione appaltante ad una scelta diversa è poi l'art. 53, comma 4, del d.lgs. 163/2006, in base al quale: «I contratti di appalto di cui al comma 2, sono stipulati a corpo. È facoltà delle stazioni appaltanti stipulare a misura i contratti di appalto di sola esecuzione di importo inferiore a 500.000 euro, i contratti di appalto relativi a manutenzione, restauro e scavi archeologici, nonché le opere in sotterraneo, ivi comprese le opere in fondazione, e quelle di consolidamento dei terreni».

Inoltre, neppure è condivisibile l'affermazione difensiva che: «[...] b) - è lasciato all'impresa concorrente con caratteristiche di competenza nel settore restauro, di proporre offerte migliorative e quindi valutazioni ed offerte conseguenti; c) - è previsto dal bando, a carico dell'impresa aggiudicataria, l'adeguamento del progetto esecutivo alle migliorie proposte e quindi, l'incombente della verifica del rispetto delle N.T.C., di cui al D.P.R. 14/01/2008 [...]».

In proposito, la stazione appaltante, nel bando al punto 15, denominato "VARIANTI" prevede: «[...] offerte in variante esclusivamente giustificate dal miglioramento tecnico [...]». Tuttavia, non pone alcun "paletto" (i cosiddetti "requisiti minimi") alla libertà progettuale del concorrente. In tal modo, consente soluzioni progettuali con ampio margine di ideazione progettuale, a modifica del progetto esecutivo. E tale volontà trova ora conferma nel contenuto delle richiamate giustificazioni difensive fornite dal responsabile del procedimento.

Le caratteristiche dell'immobile da recuperare, nonché la necessità di conseguire un progetto effettivamente esecutivo, come sembra emergere dalle controdeduzioni ora richiamate, avrebbero dovuto indurre la stazione appaltante ad optare per il contratto previsto dall'art. 53, comma 2, lett. b), del d.lgs. 163/2006, inerente ad appalto integrato, avente ad oggetto non solo l'esecuzione dei lavori ma anche l'elaborazione del progetto esecutivo.

Senza trascurare che l'ampio margine di ideazione progettuale, a modifica del progetto posto a base di gara, consentito dalla stazione appaltante, comporta, altresì, una enorme e ingiustificata libertà discrezionale della Commissione di gara nella valutazione delle proposte dei concorrenti.

Né può essere condivisa l'affermazione del Comune di Laterza che la verifica del rispetto delle Norme tecniche di costruzione, di cui al d.m. 14.1.2008, non è stata effettuata in quanto costituisce onere dell'impresa aggiudicataria.

E ciò per una molteplicità di ragioni.

1. Il richiamato art. 93, comma 5, del d.lgs. 163/2006 impone che «Il progetto esecutivo, [...], determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare e il relativo costo previsto e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. In particolare il progetto è costituito dall'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti. [...]». Quindi non è consentito un progetto esecutivo con livello di definizione approssimativo, in quanto sottoposto alle

proposte migliorative degli offerenti. Soprattutto in caso di appalto "a corpo" per quanto prima detto.

2. L'art. 15, comma 15, del d.p.r. 207/2010 prescrive che. «I progetti sono predisposti in conformità delle regole e norme tecniche stabilite dalle disposizioni vigenti in materia al momento della loro redazione [...] Le relazioni tecniche indicano la normativa applicata». Anche l'art. 33, comma 1, del d.p.r. 207/2010, riguardante i documenti componenti il progetto esecutivo, stabilisce che il progetto esecutivo definisce compiutamente ogni particolare strutturale.

Il progetto esecutivo è composto, inoltre, dai calcoli esecutivi delle strutture. Le Norme tecniche per le costruzioni, di cui al d.m. 14.1.2008, definiscono, tra l'altro, i principi per il progetto di interventi sulle costruzioni esistenti. Esse impongono la verifica strutturale per interventi come quelli di specie, riguardanti, cioè, il consolidamento delle volte e gli interventi sulle murature esistenti. In particolare, al punto 8.4.2, relativo a interventi di miglioramento, si prescrive che «Il progetto e la valutazione della sicurezza dovranno essere estesi a tutte le parti della struttura potenzialmente interessate da modifiche di comportamento, nonché alla struttura nel suo insieme».

Nel caso di specie è assente una sia pur sintetica relazione tecnica e non vi è alcun allegato di calcolo delle strutture soggette a consolidamento.

Inoltre, è condivisibile anche la perplessità dell'esponente laddove rileva che: «[...] non si comprende come si possano eseguire i lavori previsti dalla sezione tipo senza creare problemi all'intradosso della volta già completamente rifinita (lotto precedente) e senza procedere al puntellamento della stessa fino alla fine dei lavori». Ciò, tenuto conto, altresì, che le "disposizioni per l'esecuzione", previste dal capitolato speciale d'appalto di progetto, non contengono alcuna specifica per l'esecuzione dei lavori di consolidamento delle volte.

Il responsabile del procedimento ritiene, altresì, che il riferimento operato, nella comunicazione delle risultanze istruttorie, dalla Autorità al lodo arbitrale n.8/2010 e alla determinazione della soppressa AVCP n. 51 del 21.2.2002 non abbia alcuna conferenza rispetto alla vicenda in argomento, considerata la specificità dei casi ivi trattati.

Al riguardo, contrariamente alle argomentazioni difensive, va ribadita la piena legittimità dei principi di ordine generale che si ricavano, così come evidenziato nelle suddette risultanze istruttorie:

«Nell'appalto a corpo l'appaltatore sopporta infatti il rischio delle quantità rispetto al prezzo pattuito, ma nell'ambito (e non potrebbe essere diversamente) di quanto disegnato e progettato, senza che ciò legittimi la trasformazione dell'appalto in un contratto aleatorio, [...] , accentuano l'ineludibile necessità di un adeguato approfondimento del progetto esecutivo ad un livello tale da definire in modo compiuto l'opera da realizzare, al fine di garantire la possibilità di individuare le singole parti dell'opera ed assicurare la pedissequa rispondenza della medesima agli elaborati grafici ed alle specifiche tecniche. [...] Come ricordato dall'Autorità di Vigilanza per i Lavori Pubblici nella deliberazione n. 51 n. 21/02/2002 "[...] che il progetto (caratterizzato dai disegni esecutivi e dalle specifiche tecniche) costituisca un fondamentale elemento di riferimento nel contratto di appalto con corrispettivo "a corpo", [...]».

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- che l'operato della stazione appaltante, nell'espletamento della gara in oggetto, risulta in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 93, comma 5, del d.lgs. 163/2006 e agli artt. 15, comma 15 e 33, comma 1, del d.p.r. 207/2010, nonché al punto 8.4.2 del d.m. 14.1.2008.

Infatti la stazione appaltante, relativamente alla procedura di affidamento dell'appalto dei lavori pubblici in oggetto, e limitatamente all'intervento sulla masseria Cangiulli, ha posto a base di gara un progetto esecutivo privo di quel livello di definizione e di dettaglio richiesto dalle suddette disposizioni.

In particolare, il progetto, con riferimento ai lavori di consolidamento, è limitato graficamente a due soli particolari costruttivi (riguardo alle volte murarie e alle murature del primo piano) e risulta, inoltre, privo di tutti i documenti relativi alle strutture e ai calcoli esecutivi, specificati dalle richiamate norme. Invece, per quanto riguarda gli interventi di completamento delle opere edili e impiantistiche al piano terra e all'ipogeo, il progetto non distingue, in dettaglio, i lavori a farsi, rispetto a quelli già eseguiti con il precedente primo stralcio funzionale. E ciò, tenuto conto: delle carenze nelle relazioni generale e specialistiche; del fatto che gli impianti al piano terra e all'ipogeo sono rappresentati graficamente nel complesso, senza distinguere i lavori già realizzati; della mancata distinzione - tra piano primo, piano terra e ipogeo - delle voci di computo relative agli impianti elettrico e di climatizzazione.

Conseguentemente, si configura una limitata lesione del principio di par condicio tra tutti i concorrenti partecipanti alla gara, in quanto circoscritta alla parte delle previsioni progettuali prima indicata. E ciò, tenuto conto che l'impresa esecutrice dei lavori di primo stralcio, risultata poi aggiudicataria dell'appalto in argomento, era l'unica a conoscere la reale situazione dello stato di fatto e con una chiara conoscenza delle opere a farsi.

- di inviare, da parte della Direzione Generale VICO, la presente deliberazione al Comune di Laterza, nelle persone del Sindaco e del Responsabile del procedimento, e all'operatore economico

“Costruzioni Di Taranto S.r.l.”, nella persona del legale rappresentante geom. Giuseppe Di Taranto.
- di ordinare al Comune di Laterza di dare pubblicità alla presente deliberazione mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale («profilo di committente»).

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 20 novembre 2014

Il Segretario
Maria Esposito

1- Alcune lavorazioni “in chiaro” del computo metrico, ricadenti nei capitoli: “opere edili” e “sistemazioni esterne”, riguardano anche ipogeo e piano terra (voci di computo: n. 5, 28, 32, 33, 37, 38, 39, 42, 44, 45) ma nelle tavole grafiche di progetto, che riportano anche piante e sezioni nonché prospetti del piano terra e dell’ipogeo, non vi è alcuna evidenza di siffatte lavorazioni.

2- Dal computo (a pag. 13) si legge, ad esempio, che il titolo di un capitolo é: “Impianto elettrico relativo al 1° piano e modifiche all’ipogeo” (importo complessivo: € 23.288,40) ma non sono esplicitate, in tale capitolo, lavorazioni riferite all’ipogeo e, quindi, non se ne conosce l’importo. Per contro, nella Relazione tecnico specialistica, a pag. 3, relativamente all’Impianto elettrico, la trattazione viene limitata ai soli “Piano primo e area esterna di Masseria Cangiulli”. Per completare un quadro già di per sé confuso, nella tavola grafica 19, relativa all’impianto suddetto, vengono raffigurati anche gli impianti elettrici di piano terra e dell’ipogeo ma non vengono distinte le opere già realizzate (ad esempio quelle nell’ipogeo, ove sono previste non meglio definite “modifiche”) da quelle da realizzare.

3- A conclusione della “Relazione generale”, a pag. 24, si precisa che: «La redazione del progetto, dal punto di vista della contabilità, è stato distinto in : a. CAPO 1 – comprendente il completamento della parte già realizzata della Masseria Cangiulli (ipogeo e piano terra), la realizzazione di tutti gli interventi di restauro conservativo previsti per il piano primo e per l’area esterna di pertinenza; ...» Conseguentemente tutti gli impianti previsti in progetto dovrebbero essere di completamento; tuttavia, nelle tavole grafiche non si distingue tra le opere già eseguite e quelle oggetto di appalto. Inoltre, nella “Relazione tecnico specialistica” circa l’impianto di climatizzazione della masseria Cangiulli, a pag. 18, si premette che: «Il presente progetto è relativo al completamento degli impianti di climatizzazione. La struttura ove saranno allocati gli impianti [...] è costituita da ipogeo a piano seminterrato, piano terra e primo piano»; tuttavia, nella tavola grafica 22, relativa all’impianto suddetto, ove vengono raffigurati anche gli impianti di climatizzazione al piano terra e all’ipogeo, non vengono distinte le opere già realizzate da quelle da realizzare. D’altra parte, nel capitolo del computo metrico dedicato all’impianto di climatizzazione, non è esplicitata alcuna voce su dove verranno allocati gli impianti, con specifica distinzione tra ipogeo, piano terra e primo piano.

4- Ad esempio, l’impianto di scarico acque usate serve entrambi i piani terra e primo (cfr. pag. 29 della Relazione tecnico specialistica, ove si dichiara: “In corrispondenza di ciascun piano, su questa colonna sono allacciati i seguenti sanitari [...]”) ma nella tavola grafica non si ha evidenza di ciò.