



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 1235 del 18 dicembre 2019**

**Fascicolo n. 1430/2019**

**Oggetto: Realizzazione del nuovo plesso scolastico comunale in comune di Presenzano (CE).  
CIG 46298511E9. Importo complessivo dell'intervento € 2.000.000,00.**

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

nell'adunanza del 18 dicembre 2019;

Visto il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207;

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 18 aprile 2016, n. 50;

Vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Lavori;

#### **CONSIDERATO IN FATTO**

È giunto a questa Autorità specifico esposto – prot. n. 24184 del 25.3.2019 – nel quale si paventavano profili di anomalia/criticità in merito all'esecuzione dei lavori per la realizzazione del nuovo plesso scolastico comunale nel comune di Presenzano (CE). Segnatamente, nell'esposto si evidenziava che l'intervento è molto risalente e che lo stesso, a causa di numerose sospensioni lavori, si è protratto nel tempo, risultando all'attualità ancora incompiuto, con lavori fermi alla sesta ed ultima sospensione lavori disposta in data 15.1.2018. Tra la documentazione allegata dagli esponenti figura la relazione del Collaudatore tecnico-amministrativo dalla quale emerge il ricorrere di numerose evidenti e gravi anomalie/criticità tra le quali: l'autorizzazione sismica rilasciata dagli uffici del Genio Civile a lavori iniziati da oltre un anno, emissione di SAL di importo inferiore a quello stabilito dal Capitolato di Appalto, contabilizzazione negli stessi SAL di opere non eseguite, penali maturate dall'impresa a seguito di ritardi nell'esecuzione dei lavori e non rimosse, esecuzione di opere in difformità dal progetto originario.

Sulla base di tali lamentate evidenze questa Autorità ha avviato specifico procedimento istruttorio – nota prot. n. 31952 del 17.4.2019 – invitando il RUP dell'intervento a fornire una relazione esplicativa, aggiornata all'attualità e corredata dalla necessaria documentazione probatoria e di supporto, su tutto l'iter tecnico-amministrativo dell'appalto (affidamento della progettazione, attività di validazione della stessa, affidamento dei lavori, fase di esecuzione, risoluzione contrattuale con l'impresa esecutrice, eventuale contenzioso pendente, ecc.) con la quale chiarire le anomalie/criticità evidenziate nella relazione del Collaudatore tecnico-amministrativo, nonché illustrare le iniziative assunte o in via di



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

assunzione al fine di pervenire al più presto alla ripresa dei lavori ed alla più sollecita ultimazione degli stessi. Analoga relazione è stata richiesta al Progettista e Direttore dei lavori e al Collaudatore in corso d'opera-strutturale. Inoltre, al fine di ottenere un più esaustivo quadro conoscitivo è stato compulsato anche il Segretario comunale nella sua qualità di RPCT.

Il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune nonché Responsabile del Procedimento, geom. C.D.C., ha riscontrato l'avvio del procedimento istruttorio con nota prot. n. 41427 del 23.5.2019. Successivamente, sono giunte le richieste relazioni del Collaudatore in corso d'opera strutturale, ing. M.M. (prot. n. 57849 del 17.7.2019) e del Progettista e Direttore dei lavori ing. A.S. (prot. n. 54373 del 5.7.2019).

Ciò stante, sulla base delle relazioni contro deduttive dei soprarichiamati soggetti coinvolti nell'appalto e dell'ulteriore documentazione acquisita in atti è stato possibile ricostruire il seguente quadro fattuale.

Con Determinazione del Responsabile dell'area tecnica n. 45 del 08.05.2012 è stata approvata la graduatoria definitiva del Concorso di Idee per la Realizzazione di un Nuovo Plesso Scolastico Comunale; primo classificato è risultato il gruppo di tecnici formato dall'ing. A.S., capogruppo, ing. A.C. e arch. S.D.Z.. In conformità al bando di gara, al gruppo così formato è stato conferito l'incarico di redigere il progetto esecutivo nonché l'incarico di direzione lavori.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 42 del 25.10.2012 è stato approvato il progetto esecutivo dei lavori in oggetto per l'importo a base di gara € 1.605342,50, di cui € 27.405,83 per oneri di sicurezza. Tale progetto esecutivo fa rilevare, con riferimento alla componente strutturale dell'edificio in esso previsto, che la stessa risulta costituita da una struttura principale in c.a. su cui insistono due corpi indipendenti in acciaio. La struttura principale di c.a. di due piani fuori terra è del tipo prefabbricato con pilastri di c.a.v. e travi di c.a.v. e c.a.p. Le parti gettate in opera sono rappresentate dalle fondazioni, da tre setti di c.a. in elevazione (dei quali uno ospita una scala, un altro il vano ascensore) e dalle solette di c.a. a completamento degli impalcati. Sulla struttura principale di c.a. alla quota del secondo impalcato, come innanzi accennato, insistono due strutture secondarie di acciaio, indipendenti tra loro e a un solo ordine, denominate Corpo 1 e Corpo 2.

Con determinazione n. 103 del 26.07.2013 i lavori di realizzazione del nuovo plesso scolastico, a seguito di procedura aperta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono stati aggiudicati in via definitiva all'A.T.I. [omissis] - per l'importo netto di € 1.466.692,13 oltre a € 27.405,83 per oneri di sicurezza. L'offerta prevedeva un ribasso percentuale pari a 7,050% sull'importo a base d'asta e una proposta tecnica migliorativa del valore economico di € 351.945,50.

Con contratto di appalto Rep. n. 3/2013 del 21.10.2013 i lavori sono stati formalmente affidati alla ditta A.T.I. [omissis]. Il termine contrattuale per la esecuzione dei lavori veniva fissato, come da offerta, in giorni 150 consecutivi, decorrenti dalla data di inizio lavori.

I lavori sono stati consegnati successivamente in data 02.12.2013 e, pertanto, il termine per l'ultimazione degli stessi risultava fissato per il 5.4.2014.

I lavori sono stati ben presto sospesi, in data 3.1.2014, a causa dell'assenza dell'autorizzazione sismica del Genio Civile di Caserta.

In data 16.6.2014 è stato affidato l'incarico di Collaudatore in corso d'opera-strutturale all'ing. M.M..

L'autorizzazione sismica è stata rilasciata dal Genio Civile di Caserta solo in data 15.4.2015 con provvedimento n. 8383.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Gli ulteriori accertamenti tecnici condotti in corso d'opera e gli esiti delle verifiche strutturali effettuate dall'impresa esecutrice a lavori iniziati, a fronte dell'esigenza di ottenere l'autorizzazione sismica dal Genio Civile regionale, determinavano successivamente la necessità di predisporre una variante in corso d'opera classificata dalla S.A. come variante migliorativa senza aumento di spesa (Perizia di variante n. 1), approvata con Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n. 60 del 03.07.2015, geom. C.D.C., con previsione dell'utilizzo delle somme accantonate come imprevisti e lavori in economia e un assorbimento parziale delle migliorie proposte in fase di gara dall'operatore economico affidatario. La parte motivazionale della perizia di variante, come riportato nella relativa Relazione generale, evidenzia che: *«In fase di realizzazione dell'opera e precisamente durante la realizzazione delle demolizioni del fabbricato esistente in preparazione dello scavo fondale si è rivelata la presenza di cavità non prevedibile e non prevista in fase progettuale né segnalata nella relazione geologica eseguita a cura dell'amministrazione in fase preparatoria del concorso di idee anteriore alla gara d'appalto. Per questo motivo, l'appaltatore, durante la esecuzione delle calcolazioni esecutive delle strutture in C.A.O., C.A.P. e acciaio finalizzate ad ottenere l'autorizzazione sismica, ritiene utile e vantaggioso per la stazione appaltante evitare la rimozione di ulteriori materiali che potrebbero alterare il tessuto geologico dell'area, intorno alla quale insistono edifici privati ed ulteriori costruzioni, poiché, per quanto accertamento si possa procedere, sono prevedibili fenomeni di assestamento, che potrebbero coinvolgere anche queste costruzioni. Per detto motivo, la realizzazione di una fondazione a travi continue di collegamento con plinti in c.a., come prevista in progetto è del tutto sconsigliabile, mentre si rivela più adeguata e sicuramente di minor impatto una fondazione indiretta o a palo, tipica del caso in cui le fondazioni dirette non siano utili a scongiurare cedimenti. Per eseguire questo diverso tipo di fondazione sono necessarie risorse diverse e maggiori e, tuttavia, non essendovi allo stato attuale ulteriori disponibilità finanziarie per il completamento dell'opera, l'appaltatore propone l'assorbimento parziale delle migliorie proposte in fase di gara. Di tutto quanto sopra l'appaltatore, con propria nota acquisita al protocollo comunale al n. 2567 del 17/06/2015, chiede l'autorizzazione per la redazione di una variante migliorativa in aumento che di fatto non altera la sostanza del quadro economico. Successivamente, con nota prot. n. 2572 del 17/06/2015, il Responsabile del Procedimento invitava la Direzione lavori a predisporre la documentazione tecnica-amministrativa e contabile relativa alla richiesta variante migliorativa. La Direzione lavori, supportata dalle risultanze di un prudentiale approfondimento di indagini geologico-geotecniche, onde accertare con maggiore minuzia le caratteristiche meccaniche dei terreni interessati dal lotto in questione, come allegata agli elaborati strutturali predisposti per l'ottenimento della prevista autorizzazione sismica da parte del Genio Civile, considerate, altresì, le indicazioni di cui alla citata nota da parte dell'Impresa appaltatrice, viste le direttive previste dall'art. 132 del Codice e dagli artt. 161 e 162 del Regolamento di esecuzione del Codice appalti, ritiene di condividere le indicazioni dell'Impresa appaltatrice. I risultati delle analisi di cui sopra sono state attentamente vagliate in contraddittorio con i tecnici dell'Impresa, ed in perfetta sintonia con questi, si è optato per l'esecuzione di una nuova tipologia di fondazione da utilizzare per il nuovo plesso scolastico e precisamente una fondazione su pali trivellati»*. L'importo dei lavori al netto del ribasso è stato rideterminato a seguito della perizia in € 1.604.517,68 oltre a € 27.405,83 per oneri di sicurezza. Nel relativo atto di sottomissione è stato concordato per l'esecuzione delle opere in perizia un maggior tempo di 120 giorni. I lavori sono stati successivamente ripresi in data 24.8.2015, dopo 597 giorni di sospensione.

L'esecuzione dei lavori è stata ulteriormente sospesa più volte. In data 29.2.2016 è stata disposta la terza sospensione lavori in quanto, come evincesi dal richiamato verbale, *“da una attenta revisione dei particolari costruttivi relativi alla realizzazione degli ancoraggi delle travi prefabbricate alle opere in c.a. e degli ancoraggi tra struttura prefabbricata e struttura in acciaio è emersa la necessità di procedere ad una integrazione strutturale dei dettagli costruttivi con successiva nota integrativa da depositare al Genio Civile”*. Come rappresentato nella



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

relazione contro deduttiva del RUP, inoltre, “Durante il periodo di fermo per la revisione dei calcoli si è provveduto anche alla revisione del progetto d’origine per intervenute esigenze di funzionalità degli spazi specifici di didattica e amministrazione e di impiantistica generale”.

A seguito di ciò, ed anche al fine di effettuare una revisione strutturale complessiva dell’opera a fronte dell’entrata in vigore dei dd.mm. del 27.9.2016 e 10.10.2016 di revisione ed aggiornamento delle Norme Tecniche per le costruzioni del 2008, il Progettista e Direttore dei lavori in data 8.11.2016 ha proposto/predisposto una “Variante sostanziale della componente strutturale” dell’opera, risultando gli atti tecnici relativi a tale variante fatti oggetto di Delibera di G.C. n. 10 del 1.3.2017 e “licenziati dal Genio Civile di Caserta con provvedimento di Autorizzazione Sismica n. 1956 del.05.06.2017”, secondo quanto dallo stesso RUP rappresentato. Al riguardo il medesimo RUP ha provveduto a sottolineare che non risulta essere mai stata emessa da parte sua la determina di approvazione della suddetta variante sulla base delle motivazioni dallo stesso riferite. La parte motivazionale della richiamata variante sostanziale della componente strutturale dell’opera de qua, come desunta dalla relativa Relazione di accompagnamento ad opera del progettista e DL, risulta essere la seguente: «Tale rielaborazione conclude il processo tecnico di revisione della progettazione strutturale resasi necessaria, intanto per intervenute nuove esigenze funzionali degli spazi specifici di didattica e di amministrazione nonché di revisione razionale dell’impiantistica generale, ma soprattutto a seguito le risultanze di un più dettagliato approccio conoscitivo e di analisi geologico-geotecnico richiesto di propria iniziativa dalla Direzione dei Lavori, a seguito degli eventi tellurici che dal 24 agosto 2016 interessano l’Italia Centrale a ridosso della catena montuosa dell’Appennino la cui sequenza sismica è ancora attiva. [...] Pertanto, con verbale di sospensione lavori n. 3 del 29 febbraio 2016 si dà inizio ad una campagna di ulteriori indagini geologico-geotecnico di tipo strumentale spinte alla valutazione della “risposta sismica locale” con un livello di approfondimento adeguato alle circostanze locali ed agli obiettivi proposti, comunque tali da fornire sufficienti indicazioni sul grado di protezione sismica offerto dalla struttura calcolata e progettata per fronteggiare un’azione sismica stimata con metodologia semplificativa. In termini tecnici, è stato particolareggiato lo studio della risposta del terreno ad una determinata sollecitazione sismica, finalizzato alla previsione del moto sismico atteso in superficie, in termini di ampiezza, di contenuto in frequenza, tensioni e deformazioni. Lo scopo è dunque quello di determinare sullo specifico sito la variabilità, in direzione areale, e l’amplificazione, con la profondità, dell’entità del moto sismico rispetto ad un terreno duro di riferimento e di confrontarne i risultati, espressi in termini di spettro di risposta, con quanto previsto dalla Normativa vigente nell’approccio semplificato. Dalle risultanze della nuova campagna di indagini in sito [...] si sono raccolti i prudenziali suggerimenti di procedere, comunque, ad una rielaborazione della componente strutturale in un nuovo modello sismo-resistente a maggiore capacità dissipativa. Ciò, unitamente alle contestuali nuove esigenze funzionali degli spazi specifici di didattica e di amministrazione nonché di revisione razionale dell’impiantistica generale nel frattempo intervenute con decisiva determinazione, hanno comportato la necessità di procedere ad una variante di calcolo sostanziale»

In particolare, dalla Relazione di accompagnamento della variante si evince che con essa «si è intervenuto essenzialmente sulla struttura principale in c.a. nel modo seguente:

1. le fondazioni sono integrate con nuovi plinti e con ampliamenti di quelli esistenti, visto l’inserimento di 26 nuovi pilastri;
2. quanto previsto al punto 1 comporta la realizzazione di 58 nuovi pali dello stesso tipo di quelli già realizzati;
3. i pilastri restano del tipo prefabbricato, non sono più a mensola ed i nodi sono completati in opera in modo da ottenere la piena solidarietà tra pilastri e impalcati, allo stesso modo di una struttura di c.a. realizzata in opera;



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

4. *i due impalcati non sono più costituiti da travi appoggiate-appoggiate e tegoli con soletta di collegamento in c.a. in opera da 10 cm ma sono sostituiti da piastre di c.a. alte 30 cm , tra le maglie dei pilastri, alleggerite con casseri in polipropilene riciclato (U-boot beton);*
5. *solo nella zona da destinare a palestra il secondo impalcato resta costituito da cinque travi in c.a.p. e da tegoli in c.a.v, con soletta in c.a. in opera dello spessore di 5 cm;*
6. *le altezze di interpiano si riducono, vista la scomparsa del sistema a tegoli e quindi della necessità di realizzare controsoffittature con un evidente beneficio strutturale nei confronti delle azioni sismiche».*

In tale variante i lavori aggiuntivi sembrerebbero ammontare a € 322.043,30 al netto del ribasso contrattuale, risultando giustificati prevalentemente con riferimento ai disposti di cui all'art. 132 comma 1 lett. a) del d.lgs. 163/06 (esigenze derivanti da nuove disposizioni normative).

In data 15.1.2018 i lavori sono stati definitivamente sospesi (sesta sospensione).

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 31 del 16.05.2018 l'Amministrazione ha preso, quindi, atto della proposta avanzata dal RUP di risoluzione del contratto di appalto con l'impresa appaltatrice considerata *“la mancata ripresa dei lavori e l'assenza di comunicazioni formali in ordine alla sospensione e ripresa dei lavori contrattualizzati”*, dando mandato allo stesso per l'adozione degli atti di risoluzione e per i provvedimenti consequenziali finalizzati alla conclusione dei lavori.

Con Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n. 69 del 23.05.2018 è stata quindi disposta la risoluzione del contratto di appalto n. 3/2013 stipulato con la Ditta [omissis] ai sensi dell'art. art. 136 *“Risoluzione del contratto per grave inadempimento grave irregolarità e grave ritardo”* del d.lgs 163/20106.

Con atto di Giunta Comunale n. 64 del 12.11.2018, è stato dato mandato all'Ufficio Tecnico Comunale di provvedere in tempi brevi alla nomina di una figura tecnica che svolgesse le funzioni di Collaudatore Tecnico-Amministrativo.

Con Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n. 161 del 15.11.2018 generale n. 371 del 15-11-2018 si è provveduto ad affidare tale incarico all'ing. G.F..

In data 1.12.2018 la Direzione Lavori ha emesso una *“Relazione a struttura ultimata parziale”*.

Il Collaudatore tecnico-amministrativo in data 25.1.2019 ha rimesso la sua *“Relazione di collaudo parziale”* nella quale ha rappresentato lo stato di fatto delle opere eseguite dall'appaltatore, dando contestualmente evidenza di varie e significative anomalie/criticità del procedimento, peraltro confermate dallo stesso RUP nella sua nota di riscontro all'UVLA, come di seguito riassumibili:

- 1) Affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva e direzione lavori in assenza di idonea polizza professionale (art. 132 comma 2 del d.lgs. 163/06).
- 2) Mancata validazione della progettazione esecutiva (art. 26 del d.lgs. 50/2016).
- 3) Per quanto riguarda la *“Variante sostanziale della componente strutturale”* è venuta in rilievo l'assenza di circostanze sopravvenute tali da giustificare la redazione. E' stato rilevato, inoltre, che le opere strutturali licenziate con Autorizzazione Sismica n. 1956 del.05.06.2017 non sarebbero dovute iniziare se non prima dell'approvazione tecnica contabile dell'Amministrazione Comunale e che in ogni caso, prima della presentazione della *“Variante Sostanziale della componente strutturale”* al competente Genio Civile di Caserta, sarebbe stato necessario predisporre ed approvare una Variante Tecnica in corso d'opera. Pertanto le opere eseguite nell'ambito di questa Variante sostanziale della componente strutturale, seppur conformi agli esecutivi di cantiere autorizzati dal Genio Civile di Caserta (autorizzazione n. 1956 del 5.6.2017) non risultano essere mai state approvate dalla S.A.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- 4) Per quanto riguarda lo stato di consistenza è stato rilevato che al momento degli accertamenti in situ condotti risultano essere stati eseguiti i seguenti lavori:
- sono state completate tutte le opere di fondazione, quali i pali in c.a., i plinti di fondazione e le relative travi di collegamento in c.a.;
  - sono stati posti in opera parte dei pilastri prefabbricati e sono stati eseguiti gli ancoraggi degli stessi alla struttura fondale;
  - è stato realizzato il vano scala dell'edificio formato da una struttura in c.a.;
  - è stata realizzata parte dei solai di piano relativi al primo impalcato;
- e che la geometria strutturale delle opere eseguite è rispondente agli esecutivi di cantiere di cui alla Autorizzazione Sismica n. 1956 del 05.06.2017.
- 5) Per quanto riguarda l'accettazione dell'opera è stato riscontrato che dalla "Relazione a struttura ultimata parziale" emessa dalla Direzione Lavori risulta che le prove di laboratorio effettuate sui campioni di calcestruzzo ottenuti mediante carotaggi in situ relative a un setto in c.a. gettato in opera (Setto n. 1) hanno dato esito negativo, per cui l'opera, in tale parte, non è risultata accettabile.
- 6) Per quanto riguarda la contabilizzazione delle opere è stato rilevato che durante il corso dei lavori sono stati effettuati in favore dell'impresa pagamenti in acconto per un importo complessivo pari a € 775.268,30 in n. 4 Stati di Avanzamento Lavori, a fronte dei quali il RUP ha emesso i seguenti certificati di pagamento:
- Certificato di pagamento n. 1 in data 10.12.2013 per € 253.083,28
  - Certificato di pagamento n. 2 in data 10.10.2015 per € 190.885,49
  - Certificato di pagamento n. 3 in data 09.12.2015 per € 169.176,64
  - Certificato di pagamento n. 4 in data 15.05.2017 per € 162.122,89

Il collaudatore rileva, pure, che ad eccezione del Primo stato di Avanzamento, l'emissione degli atti contabili non tiene conto di quanto riportato all'*Art. 68-Pagamenti in acconto* del Capitolato Speciale di Appalto laddove si afferma che l'Appaltatore avrà diritto a pagamenti in acconto, in corso d'opera, ogni qual volta il suo credito, al netto del ribasso d'asta e delle prescritte ritenute raggiunga la cifra di € 250.000,00. Rileva tra l'altro che dalla valutazione degli atti contabili rubricati nel libretto delle misure, registro di contabilità e stato di avanzamento dei lavori, si riscontrano delle errate contabilizzazioni in quanto. Per esempio, *"già nel primo SAL avente data 10.12.2013 si riporta l'esecuzione dell'elevazione dell'opera prefabbricata, la copertura dell'edificio scolastico, ecc., ma di fatto le opere strutturali di fondazione hanno avuto inizio in data 25.08.2015, dopo la prima autorizzazione sismica pervenuta in data 08.05.2015"*.

- 7) Il Collaudatore ha riscontrato e quantificato in € 44.625,00 le penali maturate dall'appaltatore (€ 250,00 per ogni giorno di ritardo) e in € 71.062,87 il debito accumulato dall'impresa verso l'Amministrazione (consistente nella differenza tra gli stati di avanzamento emessi e lo stato di consistenza accertato), risultando entrambi gli importi da assoggettare a recupero da parte dell'Amministrazione.

Il Collaudatore ha quindi concluso la sua "Relazione di collaudo parziale" evidenziando all'Amministrazione la necessità di valutare l'assunzione delle seguenti diverse iniziative:

- a) *"Emissione di Dichiarazione di Collaudabilità Strutturale per le opere eseguite sulla scorta della documentazione emessa dalla direzione dei lavori, tenuto conto che l'attività di collaudo statico in corso d'opera"*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*prevede che le operazioni di collaudo si sviluppino lungo tutto l'arco temporale delle opere, dall'inizio della realizzazione delle strutture alla loro ultimazione”.*

- b) *“Predisposizione di una perizia di variante in corso d'opera che tenga conto degli aspetti di cui all'Autorizzazione sismica n. 1956 del 5.6.2017” e della “rispondenza alle nuove norme della variante in corso d'opera di cui al d.gs. 50/2016 art. 106 comma 2”*
- c) *“Totale annullamento degli atti contabili e contabilizzazione complessiva delle opere eseguite tenendo conto di quanto effettivamente realizzato e corrispondente alla variante da redigersi”.*

Con Delibera di Giunta n. 4 del 29.1.2109 l'Amministrazione comunale di Presenzano ha recepito senza riserve la relazione di collaudo parziale del collaudatore tecnico-amministrativo, con particolare riguardo allo stato di consistenza, ritenendo, tra l'altro, di procedere al riequilibrio economico dell'intervento attraverso la presa d'atto del debito dell'impresa verso l'Amministrazione e delle penali da questa maturate così come quantificate dal collaudatore tecnico-amministrativo.

Con Determina dell'Area Tecnica n. 18 del 11.3.2019 si è altresì provveduto alla revoca degli incarichi professionali all'ing. A.S., ing. A.C. e arch. S.D.Z., contestando il mancato controllo e l'errata contabilizzazione dei lavori, oltre che *“abnormi vizi e illeciti commessi”* nello svolgimento delle attività professionali affidate.

Ancora successivamente, in data 10.6.2019 il Collaudatore strutturale ing. M.M. risulta aver emesso una relazione nella quale descrive il seguente stato di consistenza delle opere strutturali eseguite a tutto il 15.1.2018:

- *«le fondazioni (pali, plinti, travi di collegamento e bicchieri) sono completamente eseguite come da progetto;*
- *le opere in elevazione verticale in c.a. ordinario, Setto2 e Setto vano-ascensore ad esclusione delle relative rampe di scala sono eseguite in modo parziale (fino alla quota del primo impalcato) come da progetto;*
- *i pilastri prefabbricati in c.a.v. sono parzialmente forniti e posti in opera;*
- *le opere in elevazione orizzontali – travi e solai di 1° livello – sono state eseguite in modo parziale.*

*Circa le opere realizzate si fa presente che allo stato è realizzato in modo parziale anche il Setto 1 del quale la Direzione Lavori ha dichiarato la non accettabilità a seguito delle risultanze delle verifiche e delle prove sui materiali».*

Riguardo alla richiesta di effettuazione di un collaudo parziale dell'opera avanzata dall'Amministrazione a seguito della risoluzione del contratto con l'impresa esecutrice, il Collaudatore strutturale, nell'ambito della richiamata relazione, ha dichiarato di essere nell'impossibilità di eseguire tale prestazione *«in virtù del fatto che:*

- *la normativa vigente prevede che per il collaudo statico in c.o. le operazioni di collaudo si sviluppino lungo tutto l'arco temporale delle opere, dall'inizio della realizzazione delle strutture alla loro ultimazione;*
- *il comma 5 dell'art. 67 dpr 380/2001 recita testualmente: “Completata la struttura con la copertura dell'edificio il direttore dei lavori ne dà comunicazione allo sportello unico e al collaudatore che ha 60 giorni di tempo per effettuare il collaudo”;*
- *il comma 6 dell'art. 67 dpr 380/2001 prevede che “in corso d'opera possono essere eseguiti collaudi parziali motivati da difficoltà tecniche e da complessità esecutive dell'opera” condizioni che non ricorrono nel caso di specie.*
- *Secondo il punto b. dell'art. 9.1 del DM del 14.1.2008 – Nuove norme tecniche per le costruzioni il collaudo “deve comprendere ispezioni dell'opera nelle varie fasi costruttive degli elementi strutturali e dell'opera nel suo complesso, con particolare riguardo alle parti strutturali più importanti”».*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Per quanto sopra, pertanto, il collaudatore statico in c.o. ha ritenuto di non poter procedere alla «redazione di un collaudo parziale delle opere eseguite essendo il collaudo l'atto finale del completo processo di realizzazione strutturale dell'opera», dando atto nelle conclusioni della sua relazione del fatto che le strutture in c.a. e c.a.p. realizzate e poste in opera alla data del 15.1.2018, fatta eccezione dell'elemento strutturale denominato Setto 1, «*si possono ritenere accettabili*».

Al momento del riscontro della S.A. i lavori risultavano fermi alla sesta sospensione dei lavori in data 15.1.2018. Stando a quanto comunicato dal RUP nella sua nota in data 23/05/2019 contro deduttiva e di riscontro all'avvio del procedimento, in relazione al punto b) della relazione del Collaudatore tecnico-amministrativo, risultava all'epoca in corso di redazione una «*apposita variante in corso d'opera, stante l'esclusivo interesse e quindi l'urgenza ed indifferibilità dell'Amministrazione di provvedere in tempi brevi, al fine di evitare ulteriori gravi e non più accettabili ritardi, per il completamento dell'opera*»; a tal fine risultavano altresì anche avviate le procedure per l'individuazione di una specifica figura professionale di supporto al RUP.

Alcuna notizia da parte dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento è pervenuta con riguardo all'eventuale insorgenza di contenzioso in sede civile tra le parti.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

L'esame degli atti acquisiti e delle note controdeduttive fatte avere dal responsabile del procedimento, dal progettista e Direttore dei lavori e dal Collaudatore statico, consentono di confermare il ricorrere di gravi anomalie e criticità caratterizzanti sia la fase progettuale dell'intervento in esame che quella successiva di realizzazione delle relative opere, sulla quale si sono riverberati gli effetti di un *modus procedendi* notevolmente approssimativo e posto in essere in violazione dei principi generali di economicità, efficacia, tempestività e correttezza di cui all'art. 30 del d.lgs. 163/2006, nonché di molteplici norme del Codice dei Contratti e del relativo regolamento attuativo, regolanti sia la fase della progettazione dell'Opera Pubblica che la sua successiva fase realizzativa.

Fase progettuale. Devesi innanzitutto rilevare che la progettazione in esame, ritenuta esecutiva dalla Stazione Appaltante ed in tal senso approvata con Delibera di G.C. n. 42 del 25.10.2012 - successivamente posta a base della gara d'appalto svolta con procedura aperta dall'Amministrazione - risulta non essere stata sottoposta al processo di verifica e validazione di cui agli articoli 52 e seguenti del D.P.R. 207/2010, risultando peraltro già al mero esame dell'elenco dei relativi elaborati tecnici - così come ricostruito dallo stesso RUP nella sua nota all'Autorità prot. 41427 del 23.05.2019 - carente di elaborazioni essenziali, così come specificatamente individuate dall'art. 33 «*Documenti componenti il progetto esecutivo*» e seguenti del già citato D.P.R.; lo stesso non contempla, infatti, in particolare, le relazioni specialistiche, un'adeguata relazione geologico-geotecnica ed adeguati esecutivi strutturali e relative calcolazioni. Tale progettazione risultava altresì mancante dei previsti nulla osta/autorizzazioni di legge e, in particolare, dell'autorizzazione sismica del Genio Civile Regionale competente, che risulta, invero, ottenuta successivamente solo in data 15.4.2015 a distanza di circa 18 mesi dalla consegna dei lavori del 02.12.2013, a comprova delle difficoltà operative e di gestione dell'appalto scaturite principalmente dalle carenze progettuali soprarichiamate.





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Sempre al riguardo rilevano anche le dichiarazioni rese dal medesimo progettista e direttore dei lavori nella sua nota di riscontro all'avvio del procedimento istruttorio, laddove è stato specificatamente rappresentato che *«l'Amministrazione comunale era a conoscenza della non cantierabilità dell'opera, tanto che tale informazione è stata trasferita anche alle imprese che hanno partecipato alla gara d'appalto a chiarimento di alcuni specifici quesiti posti da alcune di esse»*. Elementi ulteriori a dimostrazione delle carenze soprarichiamate sono, in effetti, desumibili dalla lettura delle contestazioni e richieste di chiarimento operate dalle imprese [omissis] e [omissis] in sede di gara, che risultano trasmesse dal progettista e DL a corredo del suo riscontro all'Autorità, nonché della corrispondenza intercorsa tra il medesimo progettista e DL e il RUP dell'intervento (cfr. nota di chiarimento del DL del 25.11.2012) finalizzata a fornire supporto a quest'ultimo per possibili chiarimenti alle imprese partecipanti alla gara; nell'ambito di tale nota si sosteneva, tra l'altro, che *«il progetto posto a base d'appalto allo stato attuale è un esecutivo "non cantierabile" in quanto prevede l'impiego di manufatti prefabbricati, sovente soggetti ad omologazione, per i quali il progettista è responsabile essenzialmente dell'organico inserimento e della previsione di utilizzazione dei manufatti (art. 9 ultimo comma della legge 5.11.1971, n. 1086), mentre il relativo dimensionamento e calcolo rientra principalmente tra i compiti del produttore...»*.

Al riguardo appare di chiara evidenza come l'obbligatorietà del processo di verifica della progettazione ed il successivo atto di validazione a firma del competente Responsabile del Procedimento - così come configurato dall'art. 112 del d.lgs. 163/06 e dagli artt. da 52 a 55 del D.P.R. 207/2010 - non sia messa in discussione nel caso di specie. La validazione infatti è un atto obbligatorio per qualsiasi opera pubblica, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua rilevanza; rappresenta, di fatto, l'atto conclusivo dell'intera fase progettuale, con finalità di controllo e verifica della regolarità e completezza di tutta la documentazione tecnica e amministrativa sottesa, risultando necessariamente propedeutico all'avvio della fase di gara, dovendo risultare citato, per estremi, anche nel bando di gara. Nel caso di specie, è appena il caso di rilevare, come un ordinario processo di verifica condotto in contraddittorio tra il competente e qualificato soggetto terzo e il progettista avrebbe potuto evidenziare gli elementi di carenza e suscettibili di approfondimento/adeguamento del progetto, evitando l'insorgere delle criticità e problematiche di cui si controverte.

Fase esecutiva. La fase realizzativa delle opere - arrestatasi in data 15.01.2018 a seguito della sospensione lavori n. 6, richiamata in fatto, e definitivamente interrottasi in conseguenza della risoluzione in danno intervenuta nei confronti dell'impresa esecutrice con atto in data 23.05.2018 - è stata caratterizzata da numerose e successive sospensioni dei lavori, nonché da una prima perizia di variante approvata con Determinazione del Responsabile dell'Area Tecnica n. 60 del 03.07.2015 e da una seconda perizia di variante denominata "Variante sostanziale della componente strutturale" approvata, con delibera di G.C. n. 10 del 01.03.2017, non fatta oggetto di successiva completa formalizzazione tecnico-amministrativa.

Entrambe tali varianti risultano non rispettare i disposti di cui all'art. 132 "Varianti in corso d'opera" del D.lgs. 163/2006, risultando nel loro insieme notevolmente impattanti e modificative del progetto esecutivo posto a base di gara e ragionevolmente riconducibili alle carenze progettuali di cui si è fatta menzione e, in particolare, ad una non adeguata caratterizzazione geologico-geotecnica dell'area di sedime. Al riguardo è utile richiamare anche quanto affermato dal medesimo RUP dell'intervento nell'ambito della nota acquisita al protocollo dell'Autorità con il n. 58676 del 19.7.2019, laddove lo stesso evidenzia che *«allo stato dei fatti l'opera realizzata non risulta essere più corrispondente né al progetto esecutivo*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*del 2013 né alla variante migliorativa approvata nel 2015, ma bensì realizzato secondo il progetto redatto nel 2017 approvato dal competente Genio Civile di Caserta ma non approvato dall'Ente, per cui la contabilizzazione delle opere è cambiata quasi totalmente in quanto in precedenza le voci di prezzo consideravano sia l'elevazione che i solai prefabbricati, nel 2017 invece le voci si sono suddivise in elevazioni di pilastri prefabbricati, solaio del tipo gettato in opera alleggerito U-Boat, ecc.»*

Più in particolare preme rilevare che la prima perizia di variante è classificata dalla direzione lavori e dalla Stazione Appaltante quale variante migliorativa senza incremento di spesa. Al riguardo, non potendosi condividere quanto sostenuto dall'Amministrazione in ordine all'esatta imputazione della variante medesima, occorre rilevare che l'art. 132, comma 3 secondo periodo del d.lgs. 163/06, cui rimanda l'art. 162 del D.P.R. 207/2010 in relazione alle varianti migliorative, recita: «Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempreché non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera al netto del 50 per cento dei ribassi d'asta conseguiti», non lasciando dubbi sull'esatta natura delle stesse che devono comprensibilmente andare ad interessare aspetti circoscritti e limitati dell'intervento e possibili ottimizzazioni dello stesso nei sensi chiaramente indicati dalla norma. Nel caso di specie la variante va invece a modificare il sistema stesso delle fondazioni del fabbricato – che passa da un sistema a fondazione diretta con plinti in c.a. e travi di collegamento a una fondazione indiretta su pali – sostanziando una modifica significativa, se non sostanziale, al progetto originario, diversamente da quanto indicato dalla norma appena citata e invocata erroneamente dall'Amministrazione.

D'altra parte non sembra neanche potersi affermare che la variante sia avvenuta senza incrementi di costo, considerato che per far fronte alle nuove spese connesse alle variazioni strutturali ritenute necessarie l'Amministrazione ha dovuto assorbire non solo le somme già accantonate nel quadro economico come imprevisti, lavori in economia e ribasso d'asta, ma anche quota parte delle migliorie proposte in fase di gara dall'appaltatore.

Anche la seconda perizia di variante - denominata "Variante sostanziale della componente strutturale" senza aumento di spesa, approvata, di fatto, in linea tecnica "per soddisfare sopravvenute esigenze di tipo funzionale" con delibera di G.C. n. 10 del 01.03.2017 e non fatta oggetto di successiva completa formalizzazione tecnico-amministrativa alla luce di quanto previsto dalla norma - ha inciso in maniera significativa sul progetto esecutivo posto a base di gara, come chiarito dallo stesso RUP dell'intervento in sede di contraddittorio. La stessa, secondo la relazione di accompagnamento predisposta dal progettista e DL "conclude il processo tecnico di revisione della progettazione strutturale resasi necessaria, intanto per intervenute nuove esigenze funzionali degli spazi specifici di didattica e di amministrazione nonché di revisione razionale dell'impiantistica generale, ma soprattutto a seguito delle risultanze di un più dettagliato approccio conoscitivo e di analisi geologico-geotecnico richiesto di propria iniziativa dalla Direzione dei Lavori, a seguito degli eventi tellurici che dal 24 agosto 2016 interessano l'Italia Centrale ..." e ricomprende nuovi e consistenti interventi di carattere strutturale, quali: «infittimento delle opere di fondazione; irrigidimento della struttura portante mediante la modifica dei pilastri, che restano del tipo prefabbricato, non più a mensola ma con i nodi completati in opera in modo da ottenere la piena solidarietà tra pilastri e impalcati, allo stesso modo di una struttura di c.a. realizzata in opera; sostituzione dei due impalcati previsti in prefabbricato, tranne l'area palestra, con piastre alleggerite in c.a. di spessore 30 cm;



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*riduzione delle altezze di interpiano, con un evidente beneficio strutturale nei confronti delle azioni sismiche». Se a ciò si aggiunge che tale variante, mai compiutamente formalizzata dall'Amministrazione, voleva essere modificativa anche della componente architettonica e impiantistica, si comprende come effettivamente riportato dal RUP nella nota n. 58676 del 19.7.2019 appena citata, «l'opera realizzata [o per meglio dire ancora da realizzare visto che la stessa risulta ferma al 43% circa di avanzamento] non risulta essere più corrispondente né al progetto esecutivo del 2013 né alla variante migliorativa approvata nel 2015», risultando, invero, in concreto, discendere dalle già richiamate approssimazioni/carenze progettuali e dalle ulteriori e diverse necessità identificate dall'Amministrazione in corso d'opera (piuttosto che da esigenze derivanti da nuove disposizioni normative ai sensi dell'art. 132 comma 1, lett a) e da sorpresa geologica ai sensi della successiva lett. d) come evidenziato dal progettista e DL nella Relazione generale della variante), da cui è derivata una non idonea, né consentita progettazione in itinere, in spregio di quanto previsto dalle norme di legge sulla progettazione e sulle varianti in corso d'opera.*

Si osserva ulteriormente in merito alle gravi anomalie/criticità che hanno caratterizzato l'appalto che lo stesso Responsabile del Procedimento ha dato atto di essere stato certamente limitato nello svolgimento della sua azione di controllo e coordinamento attribuita dalle norme anche a fronte dello svolgimento in contemporanea della sua funzione di Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Presenzano, sottolineando che *«benché questa non possa essere una giustificazione, resta di fatto una condizione particolare che ha portato lo scrivente a porgere estrema fiducia nei confronti dei tecnici incaricati che avrebbero dovuto salvaguardare gli interessi del bene comune, ma purtroppo ciò non è avvenuto»*; solo dopo aver riscontrato ulteriori problematiche ed anomalie in ordine alla richiesta di approvazione della variante strutturale da parte del Direttore dei Lavori avrebbe avuto *“i primi dubbi sulla fattibilità tecnico-economica dell'intervento”* e, operando, di fatto, valutazioni più approfondite, avrebbe assunto le dovute iniziative, giungendo, tra l'altro, *«alla nomina di una figura tecnica professionalmente idonea che meglio potesse coadiuvare lo scrivente nell'individuare le criticità derivate dall'esecuzione dell'appalto»*, riferendosi, con ciò, al nominato collaudatore tecnico amministrativo.

A fronte degli elementi assunti in atti, i chiarimenti e le spiegazioni fornite dal RUP nei sensi suddetti non possono ritenersi in alcun modo giustificative di un comportamento rivelatosi del tutto approssimativo ed inadeguato e in evidente violazione di quanto indicato dall'art. 10 del d.lgs. 163/06 e dall'art. 9 del D.P.R. 207/2010 prima, nonché dall'art. 31 del d.lgs. 50/2016 poi, in relazione alle funzioni e compiti del Responsabile del Procedimento.

Al riguardo, è appena il caso di rilevare, infatti, che la specifica funzione del collaudatore tecnico-amministrativo non è quella di coadiuvare il RUP *«nell'individuare le criticità derivate dall'esecuzione dell'appalto»*, bensì quella di verificare e certificare, a norma di regolamento, che l'opera o i lavori sono, o siano stati, eseguiti a regola d'arte in conformità al contratto e alle sue eventuali modifiche successive, verificando a tal fine anche la correttezza e la regolarità di tutta la documentazione di carattere amministrativo e contabile dell'appalto. Inoltre, si aggiunge, che ai sensi degli artt. 215 e 216 del D.P.R. 2017/10, la nomina del collaudatore tecnico-amministrativo in corso d'opera risulta essere obbligatoria nel caso in cui la direzione lavori è affidata a soggetti esterni all'amministrazione e deve avvenire entro trenta giorni dalla consegna dei lavori; nel caso in esame, invece, il collaudatore tecnico-amministrativo è stato nominato solo il 15.11.2018, successivamente alla sesta sospensione dei lavori, con i lavori in fase di stallo a seguito della risoluzione contrattuale con l'impresa esecutrice avvenuta con determinazione n. 69 del 23.05.2018.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Il Collaudatore strutturale, come si è detto, ha sostenuto di essere nell'impossibilità di emettere un collaudo, sia pure parziale, in virtù di una serie di norme tra cui l'art. 67 comma 6 del D.P.R. 380/2001 ai sensi del quale possono essere eseguiti collaudi parziali solo se motivati da difficoltà tecniche e complessità esecutive dell'opera. Al riguardo, nel prendere atto della legittima posizione assunta sul punto dal suddetto tecnico, tuttavia, non può non osservarsi che il medesimo Collaudatore risulta essere stato nominato il 16.6.2014 e, quindi, prima sia della Perizia di variante n. 1 (che è del luglio 2015), sia della Variante sostanziale della componente strutturale (giugno 2017), che hanno - a seguito delle vicende intercorse e narrate - apportato importanti modifiche alle fondazioni e alle strutture dell'edificio. Tali circostanze, unitamente al fatto che i lavori in esame risultavano avviati in assenza di autorizzazione sismica, avrebbero richiesto un'attività caratterizzata da maggior diligenza ed incisiva del Collaudatore statico che, constatato le circostanze di fatto e l'andamento dei lavori, avrebbe meglio dovuto raccordarsi con l'Amministrazione comunale ai fini di una pronta segnalazione e sollecito a ricondurre l'appalto medesimo nell'alveo della legittimità nel rispetto del D.gs 163/2006 e del D.P.R. 380/2001.

Tutto ciò rilevato e considerato

### **DELIBERA**

- di rilevare da parte dell'Amministrazione comunale di Presenzano una conduzione dell'appalto del tutto inadeguata ed in violazione dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/2006, ora 30 del d.lgs. 50/2016, nonché - quantomeno - delle seguenti specifiche norme di legge:
  - articolo 90 e seguenti del d.lgs. 163/06 e articolo 33 e seguenti del D.P.R. 207/2010 in relazione all'effettuata carente progettazione dell'intervento;
  - art. 112 del d.lgs. 163/2006 e articoli da 52 a 55 del D.P.R. 207/2010 in relazione alla mancata effettuazione nell'ambito dell'appalto del processo di verifica della progettazione e successiva validazione a firma del competente Responsabile del Procedimento;
  - art. 132 del D.lgs. 163/2006 e art 161 del D.P.R. 207/2010 in relazione alla rilevata sostanziale mancanza dei presupposti a fondamento delle varianti intervenute in corso d'opera ed all'esecuzione di parte delle opere in difformità al progetto approvato;
  - art. 10 del d.lgs. 163/2006 e art. 9 del D.P.R. 207/2010, ora art. 31 del d.lgs. 50/2016, in relazione all'accertata approssimazione ed inadeguatezza del comportamento posto in essere dal Responsabile unico del procedimento;
  - articoli 215 e 216 del D.P.R. 207/2010 in relazione alla tardiva nomina del collaudatore tecnico-amministrativo in corso d'opera;
  - articoli 148 e 167 del DPR 207/2010 in relazione al non adeguato espletamento delle funzioni e dei compiti di controllo e vigilanza da parte della Direzione dei Lavori.
- di disporre - considerate le gravi rappresentate circostanze e lo stato di incompiutezza dell'intervento di cui trattasi - uno specifico monitoraggio sul prosieguo delle attività poste in essere dall'Amministrazione di Presenzano per il completamento dello stesso, da attuarsi mediante



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

l'acquisizione di apposita relazione di aggiornamento con cadenza semestrale a cura dell'Amministrazione.

Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente delibera all'Amministrazione Comunale nelle persone del Sindaco, del Responsabile Unico del Procedimento, del Segretario Comunale e RPCT, al fine di acquisirne le relative valutazioni nel termine di 30 giorni dalla trasmissione della presente delibera, nonché agli ulteriori professionisti e/o imprese coinvolti nel procedimento.

Il Presidente f.f.  
*Francesco Merloni*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 15 gennaio 2020

Il Segretario  
*Rosetta Greco*