

Deliberazione n. 109 Adunanza del 19 dicembre 2012

Rif. Fascicolo: 2554/2011

OGGETTO: Lavori di realizzazione della nuova sede dell'ASI in località Roma - Tor Vergata

IMPORTO A BASE D'ASTA : € 44.954.325,21.

STAZIONE APPALTANTE : Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna - ora Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna per conto dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI).

ESPONENTE : Corte dei Conti - Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio.

Il Consiglio

Vista la relazione della Direzione Generale Vigilanza Lavori, Servizi e Forniture

Considerato in fatto

Con nota pervenuta all'Autorità in data 14/09/2011 prot. 92147, la Corte dei Conti - Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio ha chiesto lo svolgimento di accertamenti istruttori in ordine, in primo luogo, alle cause della lievitazione dei costi dell'erigenda struttura in argomento, in secondo luogo, alla sussistenza dei requisiti di proporzionalità ed adeguatezza di superficie e volumetria della nuova costruzione rispetto alle esigenze organizzative e funzionali dell'Ente ed, infine, all'eventuale esistenza di ulteriori danni alle pubbliche finanze.

Con nota prot. 107906 del 27/10/2011 l'Autorità ha comunicato all'Agenzia Spaziale Italiana (nel seguito ASI) e al Provveditorato OO.PP. per Lazio, Abruzzo e Sardegna (nel seguito Provveditorato) l'avvio dell'istruttoria, richiedendo agli stessi informazioni, corredate di adeguata documentazione, nonché proprie valutazioni circa i seguenti aspetti:

- le ragioni che hanno portato all'abbandono dell'originario progetto di ristrutturazione dell'ex caserma Montello al quartiere Flaminio in favore di una costruzione da realizzare ex novo nel quartiere di Tor Vergata;
- gli esiti del contenzioso con il vincitore dell'originario concorso di progettazione;
- le motivazioni dell'imposizione di speciali misure di segretezza alla realizzazione dell'intero nuovo edificio;
- l'iter realizzativo dell'opera appaltata con informazioni relative alle varie fasi;
- i requisiti dimensionali della nuova sede ed il numero di dipendenti da allocare;
- le procedure di gara adottate;
- il ricorso a perizie di variante in corso d'opera;
- i termini previsti per l'ultimazione e l'attuale stato di avanzamento dei lavori;
- i subappalti richiesti ed autorizzati;
- gli eventuali contenziosi;
- ulteriori informazioni ritenute utili per un quadro informativo dell'appalto.

Alla richiesta hanno fornito riscontro rispettivamente ASI con nota assunta al prot. dell'Autorità n. 114343 del 16/11/2011 e il Provveditorato con nota assunta al prot. n. 121461 del 06/12/2011.

In relazione a specifiche questioni emerse nel corso dell'esame, l'Ufficio istruttore ha ritenuto necessario formulare ulteriori richieste di chiarimenti e integrazione della documentazione con note prot. n. 77997 del 07/08/2012 e n. 104778 del 31/10/2012.

Alle successive richieste ASI ha fornito riscontro con note assunte al prot. dell'Autorità n.87999 del 18/09/2012 e n.110180 del 16/11/2012; il Provveditorato ha fornito riscontro con note assunte al prot. dell'Autorità n. 89313 del 18/09/2012 e n.111907 del 21/11/2012.

1) Vicende relative al progetto iniziale

ASI è un ente pubblico nazionale, che dipende dal Ministero dell'Università e della Ricerca. L'attuale RUP di ASI, circa le vicende relative all'iniziale progetto della sede, ha riferito come, in un primo tempo, la nuova struttura fosse stata localizzata su un'area di 3.500 mq, porzione della ex Caserma Montello, compresa fra via Masaccio e Via Guido Reni, nel Quartiere Flaminio. In base ad una bozza di convenzione con il Ministero delle Finanze, l'ASI avrebbe corrisposto al Demanio dello Stato, per il diritto di superficie, un canone di lire 1.570.000.000/anno per trent'anni, allo scadere dei quali la proprietà della costruzione sarebbe passata allo Stato.

Nel 1999 l'ASI bandì un concorso europeo di progettazione per la nuova sede: una struttura dimensionata per 250 unità, della cubatura complessiva di 24.000 mc per circa 6.400 mq, con una hall di 400 mq, una caffetteria di 150 mq, una sala multimediale di 350 mq (per 150 persone) e con parcheggi interrati su tre piani. Con verbale della giuria del 02/06/2000 venne proclamato vincitore l'arch. Massimiliano Fuksas.

In base al punto 9 del Regolamento del concorso, relativo alla proclamazione del vincitore ed al conferimento dell'incarico, in data 10/11/2000 venne stipulata apposita convenzione fra il professionista e l'ASI per la redazione del progetto definitivo ed esecutivo e per la relativa direzione artistica. Il compenso era fissato in 3.505.301.621 di lire (inclusa IVA e Inarcassa) a fronte di un

valore dell'opera di 24.000.000.000 di lire.

Successivamente, per sopravvenute esigenze dell'Ente, manifestate con la Delibera 94/01 del 03/07/2001, i costi presunti per la sede aumentarono di altri 6.000.000.000 di lire per un importo stimato di lire 31.000.000.000. Conseguentemente l'onorario per il professionista fu rideterminato in lire 4.000.000.000.

La progettazione definitiva venne ultimata il 10/08/2001 e fu accettata formalmente dall'ASI nell'ottobre dello stesso anno, dandone, quindi, comunicazione al progettista con nota ASI del 18/10/2001.

Il 06/06/2003 entrò in vigore il D.lgs. 04/06/2003 n. 128, avente per oggetto il "Riordino dell'Agenzia spaziale Italiana", con il quale veniva anche ridefinita in 250 unità la dotazione organica del personale a tempo indeterminato dell'Ente; a tali risorse occorreva aggiungere il personale operante a vario titolo presso l'Agenzia, il che faceva prevedere nel medio periodo un numero complessivo di risorse da allocare nella nuova sede pari a circa 400-450 unità. Il RUP ha evidenziato che tali nuove necessità di personale rispondevano ad un processo di cambiamento del ruolo che portava l'Ente sempre più in ambito internazionale (cfr. Piano Spaziale Nazionale 2003-2005, approvato nel 2002) e che lo vedeva impegnato in programmi strategici ed in collaborazioni con altri partner europei per lo sviluppo di programmi quali Cosmo Skymed, Agile, Vega, Stazione Spaziale Internazionale, Progetto Galileo. Tali nuove funzioni, unite alle attività istituzionali dell'ASI, secondo quanto riferito dal RUP stesso, resero necessarie alcune modifiche all'assetto organizzativo ed alle risorse umane e strumentali dell'Ente e, soprattutto, spinsero ad effettuare una nuova ricognizione per l'individuazione di una diversa ubicazione della nuova sede, visti anche gli ingenti costi del canone per il diritto di superficie.

A seguito di contatti intercorsi con l'Università di Tor Vergata (di seguito UTV), il 27/01/2004 venne stipulata una convenzione fra ASI e l'Ateneo (integrata con due atti aggiuntivi, l'ultimo del 2008) con la quale l'Università concedeva, per un periodo di 30 anni, rinnovabili per uguale periodo (portati poi a 99 anni a seguito della 2° integrazione avvenuta nell'ottobre 2008), l'utilizzo di un'area di circa 60.000 mq nell'ambito del Comparto n. 9 (vicino alla Facoltà di Ingegneria) per la realizzazione della nuova Sede dell'ASI sino ad una cubatura massima di 51.000 mc (portata a 90.934 mc a seguito delle integrazioni del 2008), a fronte del pagamento di un canone annuo di € 80.000,00, a cui si sono aggiunti, nelle integrazioni del 2008, il pagamento per il progetto urbanistico del comparto 9 (importo stimato € 35.000,00), la progettazione e realizzazione del sovrappasso su via della Sorbona (importo stimato € 700.000,00) e la realizzazione di parcheggi pubblici (importo stimato € 3.500.000,00).

Tale accordo prevedeva, inoltre, che il progetto preliminare della nuova struttura fosse redatto dall'Ateneo per un corrispettivo di € 118.000,00, con l'impegno per ASI a realizzarlo nel giro di 4 anni dalla consegna delle aree.

In relazione ad una possibile utilizzazione del progetto dell'arch. Fuksas, rielaborato alle nuove esigenze, l'ASI ha evidenziato che ciò non risultava possibile, in quanto le caratteristiche tipologiche e funzionali del nuovo complesso erano profondamente differenti da quelle identificate dal professionista per l'allocatione originaria; inoltre, « *tutti gli studi preliminari condotti dal professionista in materia di verifica del peso insediativo del progetto dell'opera, di carico del traffico urbano, nonché, lo studio geotecnico del sottosuolo erano, come è intuibile, intimamente connessi con la natura di "quel" sottosuolo e con la specificità di "quell" 'area e non potevano essere trasportati sic e simpliciter, unitamente ad un progetto ideato sulla loro base, in un'area completamente diversa dal punto di vista urbanistico, idrogeologico ed ambientale* ».

In relazione agli esiti del contenzioso con l'arch. Fuksas, sorto a causa della revoca dell'incarico da parte di ASI, il RUP ha evidenziato che venne avanzata da ASI una proposta transattiva e che, a seguito dell'adesione da parte dell'architetto, con la Delibera n. 12/2008 del CDA dell'ASI si autorizzò il Direttore Generale all'adozione dei provvedimenti per corrispondere allo stesso, a saldo e rinuncia di ogni ulteriore pretesa, la somma di € 546.900,77 (Inarcassa ed IVA compresi), di cui € 86.040,16 oltre IVA, Inarcassa ed interessi legali, per la progettazione esecutiva delle paratie contro terra, € 25.800,00 oltre IVA, Inarcassa ed interessi legali per lo studio geotecnico del sottosuolo e € 315.831,59 a titolo di indennizzo ai sensi e per l'effetto dell'art. 9 (Revoca dell'incarico e recesso) della Convenzione del 10/11/2000 oltre IVA, Inarcassa ed interessi legali a decorrere dal 22/03/2007. La cifra corrisposta al professionista per la progettazione definitiva e parte di quella esecutiva della sede originaria nonché per la vertenza con ASI, ammonta complessivamente ad € 1.378.177,22.

2) Realizzazione dell'attuale complesso

Il 18/10/2004 l'ASI, vista l'indisponibilità in quel momento di competenze professionali adeguate a gestire una realizzazione della complessità della nuova Sede, stipulò, ai sensi dell'art. 19, co. 3 L. 109/94, anche una convenzione con il Servizio Integrato Infrastrutture e Trasporti per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna (SIIT) con la quale affidava (art. 2):

- la responsabilità del procedimento,
- lo svolgimento di tutte le attività necessarie alla redazione del progetto definitivo ed esecutivo,
- la direzione dei lavori,
- il collaudo statico, tecnico-amministrativo ed in corso d'opera,
- la funzione di stazione appaltante,
- gli adempimenti previsti dal D.lgs. n.494/1996 per la fase di progettazione ed esecuzione,

- la revisione di tutti i documenti di gara,
- l'espletamento delle gare d'appalto, la redazione del piano di manutenzione,
- le opere di progettazione e realizzazione di infrastrutture e sistemi di sicurezza finalizzati alla tutela amministrativa del segreto di Stato, previa predisposizione di apposito progetto e capitolato aventi carattere riservato, ai sensi delle vigenti disposizioni di attuazione dell'art. 1, Legge 24/10/1977, n. 801.

Il SIIT, per parte sua, si impegnava a svolgere tali attività in stretto collegamento con il Comitato Tecnico Amministrativo nominato dall'ASI (art. 11) ed, in particolare, a procedere, da un lato, all'appalto dei lavori con le modalità previste dall'art. 19, co. 1, lett. a) L. 109/94 (licitazione privata) da aggiudicarsi secondo il criterio del prezzo più basso e, dall'altro, agli adempimenti procedurali con l'Autorità Nazionale per la sicurezza (ANS) finalizzati all'approvazione del progetto e del capitolato, alla scelta ed all'esperimento delle procedure di affidamento dei lavori, prestazioni e forniture necessarie alla realizzazione delle infrastrutture e sistemi di sicurezza per la tutela del segreto di Stato (art. 7).

2.1 *Progettazione ed appalto dell'opera*

Circa lo sviluppo dell'opera realizzata, dalla relazione documentata del Provveditore, si evince che:

- il progetto preliminare, redatto dall'UTV, approvato in data 08/03/2005 dal Comitato Tecnico Paritetico ASI/UTV, prevedeva una volumetria complessiva di mc 62.136 su un'area di mq 56.614 per un importo complessivo di € 43.291.529,03 (di cui 32.462.362,80 per i lavori); in data 17/03/2005 il Comitato Tecnico Amministrativo del SIIT ha espresso parere favorevole al progetto con voto 239 del 17/03/2005;
- il progetto definitivo, redatto da tecnici del Provveditorato con l'ausilio di "consulenze" esterne, ha comportato, su richiesta dell'ASI, un aumento fino a mc 90.934; quantità che, pur rientrando nella cubatura massima realizzabile nel comparto, era superiore a quella indicata nella convenzione fra ASI e UTV e, dunque, ha reso necessario procedere ad una variante al Piano Particolareggiato; il progetto definitivo esaminato favorevolmente dal CTA del SIIT con voto n. 386 il 28/07/2005, ha previsto un importo di 59.117.443,67 (di cui 42.941.000 per i lavori); successivamente è stato esaminato favorevolmente dal Consiglio Superiore dei LL.PP. nell'adunanza del 07/03/2006;
- nel medesimo voto n. 386 si rinviene la proposta dell'allora RUP del SIIT di affidare l'opera secondo le procedure dell'appalto integrato di cui all'art. 109, co. 1, lett. b) n. 2 della L. 109/94 e a mezzo di trattativa privata, previo esperimento di gara ristretta fra ditte di fiducia dell'Amministrazione; in data 02/09/2005, a seguito di gara informale, la redazione del progetto esecutivo e la realizzazione dell'opera sono stati, infatti, affidati alla S.A.C. - Società Appalti Costruzioni Spa, che ha offerto il massimo ribasso (6,57%) sull'importo a base d'asta di € 44.954.325,21;
- il 30/11/2005 è stato stipulato il contratto per un importo di € 42.133.101,51 (di cui € 40.630.166,51 per i lavori), con un tempo contrattuale di 730 giorni; nel medesimo contratto è stato previsto l'affidamento dell'incarico di progettazione architettonica ai medesimi principali "consulenti" del Provveditorato per la redazione del progetto definitivo;
- il 20/06/2006 il RUP, compiute le ulteriori indagini geologiche e geotecniche, la B.O.B. (Bonifica Ordigni Bellici) e le indagini archeologiche prescritte, ha attivato la progettazione esecutiva, che è stata consegnata dall'appaltatore in data 17/07/2006 con le modifiche richieste dal CTA e dal Consiglio Superiore dei LL.PP.. In particolare, il progetto conteneva:
 - le modifiche dimensionali del corpo curvilineo (il "Crescent"), per tenere conto delle prescrizioni espresse in Conferenza di Servizi;
 - la realizzazione di un parcheggio pertinenziale interrato, per osservare la fascia di rispetto della viabilità del comprensorio;
 - le modifiche al progetto impiantistico, per tenere conto delle disposizioni legislative o regolamentari nel frattempo intervenute;
 - le modifiche o novazioni di tipo impiantistico e/o funzionale, dovute a richieste di ASI in relazione ai protocolli in materia di sicurezza (protocollo NATO).

Le modifiche introdotte hanno comportato un aumento dell'importo contrattuale da €42.133.101,51 a € 47.575.333,47 (12,9%), mentre il costo complessivo dell'intervento si è attestato ad € 61.848.446,28, con un incremento pari al 4,62% del costo stimato dal progetto definitivo. Anche il tempo contrattuale è stato protratto di 90 gg., attestandosi complessivamente a 820 gg. Come si evince dalla precedente cronologia, la gara informale è stata esperita prima del pronunciamento del Consiglio Superiore dei LL.PP.; il Provveditorato al riguardo ha evidenziato l'urgenza di procedere alla realizzazione dell'opera in questione.

Riguardo ai requisiti dimensionali della nuova sede, fra la documentazione prodotta è presente un documento di ASI del 18/10/2004, redatto a seguito della convenzione con UTV, contenente le caratteristiche della nuova sede, da dimensionare per un numero massimo di personale di 550 unità, in un volume di 51.000 mc, su un'area di 62.500 mq. In base alle indicazioni del citato documento, non si identificava un unico fabbricato, bensì un complesso di corpi edilizi capaci di ospitare:

- a. le aree dedicate alle attività di ufficio del personale ASI e dei collaboratori a termine;

- b. le aree aperte ai visitatori (quali, hall, sale conferenze, caffetteria, salottini);
- c. i laboratori e la didattica (da sviluppare anche in collaborazione con l'UTV);
- d. un'area multi servizi (Mensa da 300 coperti, due salette pranzo per 12 posti riservate, un'area destinata a cucina, magazzino e zona lavaggio stoviglie, uno sportello bancario, un'area CRAL Aziendale, un presidio medico, un'area sindacale ed un asilo nido per i dipendenti);
- e. un magazzino;
- f. una portineria con *open space* per il personale di sorveglianza, un salottino di accoglienza per gli ospiti, due uffici, servizi igienici per il personale, un deposito e piccole aree per coffee break;
- g. un'area museale per esposizioni fisse e temporanee;
- h. alcuni locali tecnici per gli impianti;
- i. un eventuale piccolo complesso polisportivo dotato di campi di calcetto, pallacanestro, tennis, oltre una palestra coperta completa di spogliatoi;
- j. le sistemazioni esterne (recinzioni, aree parcheggio di circa 350 posti per dipendenti, per le navette, vialetti pedonali e arredi urbani).

Nel documento l'ASI ha inserito anche le indicazioni ed un layout per i locali dell'unità di sicurezza e delle aree riservate, aventi una superficie di circa 200 mq.

Infine, da quanto esplicitato dal Provveditore, il rilevante aumento di cubatura, da 62.136 a 92.934 mc, avvenuto nel passaggio fra progettazione preliminare e definitiva, è stato dovuto ad una esplicita richiesta dell'ASI. Anche nell'Atto aggiuntivo n. 1 alla Convenzione Rep. 800 del 27/01/2004 fra ASI e UTV, alla p. 3 si legge che «*con nota del 23 novembre 2005 l'ASI comunicava che il progetto definitivo dell'opera di cui trattasi, a seguito di sopravvenute necessità prevedeva un'area di intervento pari a mq 59.330 ed una volumetria complessiva dell'intervento pari a 90.934 mc*».

In relazione alle modalità di redazione del progetto definitivo, da parte di tecnici del Provveditorato con la consulenza di professionisti esterni, il Provveditore ha riferito che, vista la specificità dell'opera, considerato che l'importo stimato degli incarichi risultava inferiore alla soglia massima prevista dall'art. 17 della L. 109/94 per l'affidamento a soggetti di fiducia, la S.A. ha individuato, sulla base dei *curricula* pervenuti in seguito all'avviso pubblico n. 823/B del 30/01/2001, i seguenti :

- l'ing. Camillo Nuti per la consulenza alla Progettazione Definitiva delle opere strutturali con un compenso complessivo pari ad € 76.377,60 (Inarcassa ed IVA compresi);
- lo studio 5+1AA per la consulenza alla Progettazione Definitiva Architettonica con un compenso di € 122.400 (Inarcassa ed IVA compresi);
- l'arch. Annalaura Spalla per la consulenza alla Progettazione Definitiva delle opere esterne, parcheggi esterni e viabilità interna, con un compenso di € 71.147,48 (Inarcassa ed IVA compresi);
- l'arch. Annalaura Spalla per le consulenze circa la modellazione 3D ed i rendering, nonché circa la redazione degli elaborati necessari all'accertamento della compatibilità urbanistica ex art. 3 DPR 383/94, con un importo di € 79.560,00 (Inarcassa ed IVA compresi);
- la dott.ssa Donatella Pingitore per la consulenza geologica, con un importo di € 92.638,07 (Inarcassa ed IVA compresi).

Il totale delle consulenze affidate ammonta, dunque, ad € 442.123,15.

Circa le attività svolte dai tecnici del Provveditorato, l'ASI ha specificato di aver corrisposto, a norma dell'art. 9 della Convenzione ASI/SIIT, l'incentivo di cui all'art. 18 della L. 109/94 ai dipendenti del SIIT che hanno effettuato le progettazioni, la Direzione Lavori, il coordinamento alla sicurezza ed i collaudi; per completezza ha evidenziato di aver liquidato gli incentivi ex art. 18 L. 109/94 anche al RUP dell'ASI (in carica dal 06/10/2008) ed ai suoi collaboratori, in conformità con le norme di legge e del Regolamento ASI.

Il Provveditorato ha allegato le tabelle di liquidazione degli incentivi in questione riferite a 22° SAL, da cui si evince che la cifra globale corrisposta è di € 207.856,07.

Riguardo alle attività di supporto al RUP del SIIT e al DL, ASI ha dichiarato di non aver affidato incarichi di consulenza all'esterno. Il Provveditorato ha comunicato, inoltre, che l'allora RUP del SIIT, nell'ottobre 2006 ha certificato, ai sensi dell'art. 17, co. 4 L. 109/94, la necessità di affidare l'incarico di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione ex D.lgs. n.494/96 ad un professionista esterno all'Amministrazione. In esito ad una valutazione comparativa fra le domande pervenute a seguito di avviso pubblico n.32/segr./DG del 28/02/2006 (avviso finalizzato alla costituzione di un elenco di professionisti cui affidare eventuali incarichi sulla base della valutazione dei *curricula*), venne conferito l'incarico di coordinatore della sicurezza all'arch. Femia, socio dello Studio di architettura "consulente" per il Provveditorato relativamente alla progettazione architettonica, per un importo di € 390.542,19 (escluse IVA e CNPAIA), aumentato di € 41.967,78 per un'estensione dell'incarico, per un totale di € 432.509,97.

Il Provveditore ha dichiarato, altresì, che non risultano agli atti incarichi di supporto al RUP e DL affidati all'esterno.

Circa il ricorso alla procedura negoziata per l'appalto delle opere, il RUP di ASI ha evidenziato che la funzione di S.A. è sempre stata svolta dal Provveditorato, di conseguenza «*ogni valutazione in merito alla legittimità della scelta non può che essere rimessa alla Stazione Appaltante*»; inoltre, ha sottolineato che fu proprio l'allora RUP del Provveditorato a manifestare al CTA dell'Ente, in occasione dell'esame del progetto definitivo, l'opportunità di procedere all'affidamento a mezzo di trattativa privata previo esperimento di gara ristretta fra ditte di fiducia dell'Amministrazione.

Il Provveditorato ha, invece, evidenziato che la procedura negoziata è stata adottata in quanto ricorrevano i presupposti di cui all'art. 82 (sicurezza e segretezza) e 78 del DPR 554/99. Per quanto concerne le motivazioni di segretezza dell'opera, il Provveditorato ha anche prodotto una dichiarazione del Presidente p.t. dell'ASI, datata 04/08/2005, con la quale ha affermato l'esigenza di adottare particolari misure di sicurezza e segretezza ed ha richiesto al SIIT di procedere nel rispetto dei requisiti evidenziati.

In relazione alla clausola della lettera di invito che ha consentito ai partecipanti di nominare solo successivamente all'aggiudicazione i tecnici incaricati del progetto esecutivo (di fatto individuati negli stessi principali consulenti della S.A. per la redazione del definitivo), il Provveditore ha evidenziato che, per le attività di progettazione esecutiva, l'impresa aggiudicataria ha individuato i progettisti tenendo conto delle prescrizioni e raccomandazioni della S.A. e garantendo il possesso dei requisiti di qualificazione previsti dal NOS.

È stato anche affermato che i nominativi dei progettisti, indicati dalla ditta aggiudicataria per lo svolgimento dell'incarico, sono stati sottoposti a nulla osta da parte del SIIT, così come le ditte subappaltatrici sono state autorizzate solo se in possesso di adeguata qualificazione e NOS, nei limiti dell'art. 141 del DPR 554/99 (al riguardo è stato precisato che, nel corso dei lavori sono stati richiesti ed autorizzati n. 27 subappalti relativi a opere di categoria OS1, OG1, OS30, OS28, per un valore di quasi undici milioni di euro).

Sui criteri di scelta delle imprese invitate, il Provveditorato ha riferito di aver individuato, tra quelle in possesso di idoneità tecnica e di sicurezza e riservatezza, dieci imprese, delle quali sei hanno partecipato alla gara.

2.2 Modifiche in corso d'opera

Nel corso dei lavori sono state effettuate 3 perizie di variante; la prima, inerente sostanzialmente allo spostamento di una condotta dell'ACEA che passava trasversalmente all'area dei lavori, è stata esaminata favorevolmente dal CTA del SIIT con voto 794 nella seduta del 26/10/2006 ed ha comportato un maggiore importo dei lavori di € 733.899,59, senza aumento del costo complessivo dell'intervento; in ragione dei maggiori lavori sono stati concessi 100 giorni di protrazione contrattuale.

La seconda perizia di variante è stata eseguita nel corso del 2008 (esaminata favorevolmente dal CTA del Provveditorato il 24/07/2008) a fronte, sostanzialmente, della richiesta dell'ASI di modifica della destinazione d'uso dell'Edificio I - da magazzino a Uffici - per proprie strategie aziendali. Ad essa si sono aggiunte una serie di lavorazioni minori che hanno riguardato alcune modifiche architettoniche e strutturali dell'Atrio d'ingresso a fini rappresentativi, alcune modifiche ed adeguamenti della portineria e della recinzione di confine, sempre richieste da ASI, ed interventi di dettaglio disposti dalla Direzione Lavori (quali, ad esempio, l'impermeabilizzazione controterra del volume dell'Auditorium). Il tempo contrattuale è stato conseguentemente prorogato a 993 giorni.

Dal raffronto dei quadri economici della Variante 1 e della Variante 2 si riscontra un incremento di circa 4 milioni di euro per i lavori (da € 45.794.414,36 a € 49.437.475,85) corrispondente ad un aumento dell'importo contrattuale di circa l'8,50%; il tempo contrattuale è stato conseguentemente prolungato di altri 73 giorni; inoltre, fra le somme a disposizione dell'Amministrazione è stata inserita una serie di voci afferenti la progettazione e realizzazione di interventi di completamento, di un impianto fotovoltaico e di parcheggi pertinenziali in precedenza assenti, per un importo complessivo di circa 20 milioni di euro, che ha fatto innalzare l'importo complessivo dell'intervento ad € 84.434.755,65.

Tale somma, da quanto potuto accertare, è stata inserita sulla base di previsioni di massima, atteso che il voto del CTA evidenzia, al riguardo, che con nota del 16/06/2008 ASI ha deciso di affidare al Provveditorato il compito di occuparsi della progettazione e realizzazione di alcune opere complementari.

Una ulteriore variante, anch'essa dovuta a richiesta dell'ASI, è stata approvata dal CTA in data 27/10/2010 ed ha riguardato modifiche della cucina della mensa, dell'asilo nido, della ex Biblioteca, dell'ingresso di rappresentanza, del piano dirigenziale, nonché alcune sistemazioni a verde. Essa ha comportato un aumento di € 1.227.198,95 pari al 2,3% dell'importo contrattuale. Per la realizzazione dei maggiori e nuovi lavori, il tempo contrattuale è stato protratto di altri 32 gg, per complessivi 1025 gg.

Il Provveditore ha precisato che per la redazione delle varianti sono stati utilizzati **309** nuovi prezzi, rispetto ai 513 utilizzati per la stima del progetto posto a base di gara, ed il loro valore rappresenta quasi il 30% rispetto all'importo del contratto.

Per ciò che riguarda i tempi previsti per l'ultimazione, lo stesso Provveditore ha comunicato che:

- a seguito di una proroga concessa, il tempo contrattuale risultava pari a 1319 gg.;
- che, alla data della propria relazione, i lavori erano sospesi in attesa del completamento di opere complementari e che presumibilmente si sarebbero chiusi il 06/01/2012;
- che l'avanzamento dei lavori era pari al 98,8% dell'importo contrattualizzato (emessi certificati di pagamento per una somma complessiva di € 51.876.656,81).

2.3 Contenzioso

L'appaltatore, a partire dal II SAL, ha iscritto sul Registro di Contabilità riserve, che, alla data del XV SAL hanno superato il 10% dell'importo contrattuale; a seguito di comunicazione del RUP del

03/08/2009 è stata, pertanto, attivata in data 08/09/2009 la procedura prevista dall'art. 240 del D.lgs. n. 163/06.

L'Accordo bonario, cui è pervenuta la procedura, è stato ratificato dal Presidente ASI il 07/06/2010. Il CTA del Provveditorato ha espresso parere favorevole con voto n. 1900 del 22/07/2010.

Dalla documentazione relativa all'accordo bonario si evince che le riserve iscritte dall'appaltatore hanno riguardato sostanzialmente due aspetti:

1. la zincatura delle opere in ferro, per un importo totale di € 890.744,72, non compresa nel progetto definitivo;
2. la sospensione parziale dei lavori - dal 05/02/2008 al 26/06/2009 - a causa della seconda perizia di variante relativa alla modifica, richiesta da ASI, della destinazione dell'edificio I (da magazzini ad uffici), che ha comportato la necessità dell'adeguamento della conformità urbanistica del lotto, ottenuta in data 09/06/2009 mediante attivazione di una conferenza di servizi, per cui l'appaltatore ha formulato una richiesta di risarcimento per maggiori oneri e danni subiti, quantificata in € 3.726.422,44.

Le iniziali pretese dell'appaltatore, ammontanti ad € 5.359.079,32, sono state riconosciute con l'accordo bonario per un importo di € 1.942.000,00, oltre al contestuale riconoscimento di una proroga del termine di esecuzione dei lavori di 150 gg.. Per le due principali riserve sono state riconosciute le somme rispettivamente di € 712.510,27 (zincatura opere in ferro) e di € 1.031.184,72 (sospensione illegittima).

2.4 Affidamento delle opere complementari

Nel quadro economico della 2a perizia di variante, come precedentemente indicato, sono state introdotte voci relative alla progettazione ed esecuzione di interventi di completamento, di impiantistica fotovoltaica, ecc., che hanno fatto lievitare l'importo del progetto a € 84.434.755,65. Riguardo alle succitate opere di completamento, il Provveditorato ha riferito che il RUP di ASI ha trasmesso durante il corso dei lavori un progetto definitivo di importo pari ad €11.202.732,54 (di cui 8.983.491,08 per i lavori) e che, stante la natura degli interventi, funzionalmente ed operativamente collegati al contratto principale, lo stesso ne ha proposto l'affidamento all'esecutore dei lavori principali ai sensi dell'art. 57, co. 5 lett. a) del D.lgs. n. 163/06, con l'applicazione del miglioramento del ribasso dal 6,57% al 10%, quantificando il termine per l'ultimazione dei lavori in 240 gg. Il CTA del Provveditorato ha esaminato il progetto definitivo con voto 2002 del 27/10/2010, dal quale emerge che in fase di realizzazione l'ASI ha precisato meglio le proprie esigenze organizzative e che, con nota prot. 5013 del 16/06/2008, il Presidente ha trasmesso al Provveditorato il quadro economico complessivo di nuovi interventi, comprensivo degli importi relativi alle attività di progettazione definitiva ed esecutiva ed alla realizzazione di quanto necessario per il completamento funzionale e la piena fruibilità della nuova sede. Nel documento allegato al quadro economico del progetto sono state elencate le lavorazioni necessarie, che hanno riguardato:

- la progettazione e realizzazione degli impianti di sicurezza - impianto di videosorveglianza, di controllo degli accessi, antintrusione, infrastruttura IT - sia della nuova sede nel suo complesso, sia delle attività relative alla sicurezza EAD E COSMEC;
- la progettazione e realizzazione dell'implementazione del fabbisogno energetico a seguito delle nuove richieste di ASI, con particolare riferimento al CED, all'auditorium e alle sale conferenze, nonché al nuovo planetario;
- la progettazione e realizzazione dell'allestimento - arredi, impianti meccanici, elettrici e speciali - dell'Auditorium, della sala conferenze più piccola (99 posti) e delle tre sale per la didattica (40 posti/cad); del cambio di destinazione degli edifici I e C-D;
- la rivisitazione del lay-out distributivo interno dei alcuni piani dell'edificio I mediante la sostituzione dei divisori in cartongesso con pareti mobili attrezzate in grado di garantire una maggiore flessibilità d'uso degli spazi.

Il quadro economico complessivo, come già visto innanzi, è stato quantificato in € 11.202.732,54 di cui € 9.308.774,05 per i lavori; il CTA del Provveditorato, evidenziando che vi era copertura all'interno delle somme a disposizione, ha espresso parere favorevole a tali opere e all'affidamento allo stesso esecutore dei lavori principali, elevando il ribasso al 15%.

Il 03/06/2011 è stato stipulato il relativo contratto con la SAC Spa per l'importo di €8.345.479,30, di cui 7.635.967,41 per lavori ed il resto per progettazione esecutiva e oneri sicurezza.

Successivamente, con D.P. n. 27987 del 19/09/2011 sono stati approvati:

- il progetto Definitivo per le opere di completamento,
- il relativo contratto stipulato con la SAC Spa,
- il progetto Esecutivo per le opere di completamento, di importo pari a € 9.308.774,05, di cui € 8.983.491,92 per lavori soggetti a ribasso ed € 325.282,97 per oneri della sicurezza ed € 384.228,92 per oneri per la progettazione esecutiva, entrambi non soggetti a ribasso.

Inoltre, con il medesimo provvedimento sono stati confermati:

- l'incarico di consulenza per la progettazione definitiva per tali opere pari ad € 87.187,08 allo

- studio 5+1AA Srl, già progettista per la SAC;
- l'incarico di consulenza per l'impiantistica multimediale e speciale alla ditta LPM Srl pari ad € 21.368,75 (IVA e CNAPAIa inclusi);
- l'incarico di consulenza quale "Coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione" all'ing. Alessandro Minotti per complessivi € 47.923,20.

Ritenuto in diritto

Dal lungo e intricato iter che ha caratterizzato la realizzazione della nuova sede dell'ASI, si può, *in primis*, evidenziare che il suo spostamento dalla zona del Flaminio a Tor Vergata, dovuto essenzialmente - da quanto riferito dal RUP dell'ASI - all'emanazione del Decreto Legislativo n. 128/2003 con il quale si è innalzato il numero complessivo della pianta organica dell'Ente, ha di fatto comportato un rilevante dispendio di denaro pubblico in quanto:

- si è vanificato il concorso di progettazione a livello internazionale per la sede di via Masaccio che aveva determinato il pagamento di premi;
- è stata inutilmente affidata e retribuita al vincitore del concorso parte della progettazione successiva alla preliminare per la sede non più realizzata (intero progetto definitivo, progetto esecutivo delle paratie contro terra, e studio geotecnico del sottosuolo), per un totale di € 831.276,45; inoltre, dall'inevitabile vertenza che ne è scaturita, l'ASI ha liquidato al professionista altri € 546.900,77.

In totale, dunque, fra prestazioni eseguite per la progettazione successiva alla preliminare e la vertenza, la cifra corrisposta al progettista ammonta ad €1.378.177,22.

Al riguardo, al di là delle decisioni assunte dall'Ente in relazione alla localizzazione della prima sede e alle successive esigenze di ampliamento e conseguente trasferimento della stessa, si rileva come l'importo corrisposto al progettista per la vertenza conseguente alla revoca dell'incarico sia dovuto anche a quanto stabilito dalla Convenzione sottoscritta, tra l'altro come scrittura privata, tra lo stesso e l'ASI, che contempla statuizioni disallineate rispetto alle disposizioni che regolano gli affidamenti di incarichi professionali da parte di soggetti pubblici.

Si rileva, infatti, come l'art. 9 della Convenzione abbia previsto, in caso di recesso per cause non imputabili al professionista, la corresponsione allo stesso (oltre al riconoscimento di quanto eseguito, con maggiorazione della parcella del 25% per incarico parziale) di un indennizzo pari al 25% degli importi non maturati.

Per gli incarichi professionali, non si ravvisano norme simili a quelle della risoluzione contrattuale nell'ambito dell'esecuzione dei lavori (che contemplano la corresponsione all'appaltatore, quale mancato guadagno, del 10% dell'importo dell'opere non eseguite, fino alla concorrenza dei 4/5 dell'importo totale del contratto); tuttavia, all'epoca dell'affidamento dell'incarico, il riferimento normativo era rilevabile nella L. n. 143/1949 e s.m.i. (recante "Approvazione della tariffa professionale degli ingegneri ed architetti"), in particolare negli art. 10 e 18 della stessa, che contemplano che siano compensate le attività effettivamente eseguite, " *salvo il diritto del professionista al risarcimento degli eventuali maggiori danni* " (art.10).

All'esito dello svolgimento dell'istruttoria, con riferimento al complesso realizzato, si debbono, inoltre, evidenziare una serie di anomalie e criticità, sia nella fase di affidamento dell'opera, sia durante l'esecuzione dei lavori.

Una prima anomalia concerne l'affidamento all'esterno, da parte del SIIT, di incarichi di consulenza per la redazione del progetto definitivo. A tal proposito, una prima eccezione va sollevata circa la qualificazione di tali incarichi: infatti, la normativa di settore non contempla la possibilità di affidare " *consulenze* " per la progettazione.

Sul tema l'Autorità si è pronunciata in molteplici occasioni, sottolineando che « *la "consulenza" di ausilio alla progettazione di opere pubbliche non è ammissibile alla luce della vigente normativa nazionale regolante la specifica materia (legge n. 109/1994 e s.m. e D.P.R. n. 554/99 e s.m.): ciò discende dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista, e la responsabilità di quest'ultimo rimane impregiudicata, sia quando è fatto divieto di avvalersi del subappalto (ad eccezione di alcune attività, cfr. art. 17, comma 14-quinquies, legge n. 109/94 e s.m.), sia quando non vi è tale divieto*» (cfr. Deliberazione n. 76 del 19/07/2005).

Il progetto è l'espressione, in termini grafici, descrittivi, tecnici e tecnologici della risposta del progettista alla domanda del committente e, come rilevato anche dal Consiglio di Stato, costituisce opera dell'ingegno di carattere creativo, originale ed innovativo, che descrive e rappresenta l'opera da eseguire come concepita dal/gli suo/i autore/i per mezzo di atti definiti, soluzioni, elaborati e scelte, ciascuno rappresentativo di una trasposizione documentale dell'idea progettuale. La *ratio* della norma è chiara: bisogna che sia identificabile in modo inequivocabile l'autore del progetto di un'opera, colui che l'ha ideata e di cui è e deve essere il solo responsabile, anche di fronte alla legge.

La normativa vigente in materia ha confermato e rafforzato la precedente legge n. 109/94 e s.m.i. circa la differenziazione fra il concetto di incarico di progettazione vera e propria e quello di supporto tecnico-amministrativo alle attività del RUP, anche in termini di disciplina di affidamento, che segue iter diversi. Ciò al fine di evitare qualsiasi ambiguità sia sulla paternità di un progetto, sia

sulle responsabilità in capo a chi lo ha prodotto.

Come ha evidenziato l'Autorità nella Determinazione n. 3/2004, la legge contempla la possibilità, per le attività che accedono alla progettazione in senso proprio, ove la S.A. non disponga di sufficienti professionalità per la predisposizione di tutti gli elaborati progettuali, che sia possibile costituire gruppi di progettazione misti, formati da dipendenti aventi un'adeguata professionalità e da professionisti esterni; in questi casi, però, è di fondamentale importanza «*la dettagliata specificazione delle attività da eseguire da parte dei singoli progettisti ed il necessario sviluppo progettuale assegnato a ciascuno nell'ambito dell'unitario progetto*».

Nel caso in questione, invece, il SIIT ha mantenuto all'interno dell'amministrazione l'elaborazione del progetto definitivo e si è servito di singoli "consulenti" per le componenti architettonica, strutturale, impiantistica e per la progettazione degli spazi esterni.

Invero, le prestazioni richieste, come può rilevarsi con maggiore dettaglio dai disciplinari di incarico, afferiscono, nella sostanza, alle attività tipiche di un incarico di progettazione alle quali è stato apposto il termine "consulenza"; quanto sopra ed il fatto che il calcolo della retribuzione è stato eseguito applicando la tariffa professionale ribassata di una percentuale stabilita dall'amministrazione, conduce a valutare l'affidamento di tale consulenza nella sostanza assimilabile all'affidamento di un vero e proprio incarico di progettazione.

Ciò è riscontrabile per la totalità degli incarichi di "consulenza", peraltro, affidati in via discrezionale da parte del SIIT sull'errato presupposto che, singolarmente, l'importo calcolato non superava la soglia dell'art. 17, co. 12 L. 109/94. Giova ricordare che, all'epoca dell'appalto, tale articolo disciplinava l'affidamento di incarichi di progettazione o di direzione dei lavori il cui importo stimato fosse inferiore a 100.000 euro; pertanto, andava considerato esclusivamente per le due fattispecie di incarichi individuate e di importo complessivo inferiore o uguale alla soglia stabilita. Nel caso de quo, invece, non solo è stato utilizzato per l'affidamento di altri tipi di incarichi ("le consulenze", secondo quanto affermato dal SIIT), ma in più non si è tenuto conto del complesso degli stessi, la cui somma, raggiungendo quasi i 450.000 euro, ha superato di gran lunga il limite stabilito dalla norma. Tra l'altro, si rileva come uno dei progettisti abbia avuto affidati due incarichi; è stata, pertanto, superata la soglia contemplata per l'affidamento diretto anche in relazione al singolo professionista.

L'affidamento di tali incarichi, pertanto, non appare conforme al disposto dell'art. 17, commi 12 e 12 bis, della stessa L. 109/1994 e s.m..

Un altro rilievo va evidenziato in merito all'incarico per la sicurezza in fase di esecuzione, di importo superiore ad € 430.000, affidato anch'esso discrezionalmente, ai sensi del medesimo art. 17 L. 109/94, e, dunque, in palese violazione della succitata norma.

Altro punto saliente concerne la questione relativa alla sottrazione dell'appalto alla concorrenza, ai sensi dell'art. 33 della L. 109/94 e dell'art. 82 del DPR 554/99, trasferiti e novellati, successivamente nel D.lgs. n. 163/06 agli artt. 17 e 27. Tali disposizioni di legge riguardano la particolare disciplina derogatoria in materia di pubblicità delle procedure di gara. La *ratio* della segretezza è fondata sulla necessità di evitare la diffusione di dati e conoscenze che possano pregiudicare il supremo interesse nazionale o interessi vitali per la salvaguardia dello Stato. In tal senso, dunque, è giustificata la deroga a principi generali della pubblicità e massima partecipazione, al fine di evitare circostanze in cui la mancanza di segretezza possa concretamente e seriamente compromettere la difesa e la sicurezza nazionali. Come ha evidenziato l'Autorità nel Parere AG2-2008 del 03/04/2008, dal punto di vista procedurale, attesa la rilevanza politica che assume la segretezza, sia l'art. 82 del DPR 554/99 e, poi, l'art. 17 del D.lgs. 163/06, prevedono che le amministrazioni usuarie indichino con un provvedimento quali opere siano considerate da segretate, motivando puntualmente le ragioni per le quali è necessario sottrarre l'opera alla pubblicità e le misure di sicurezza che si intendono in concreto adottare (cfr. anche Corte di Conti, sez. contr. Stato, 05/07/2000 n. 69). Il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti, hanno anche chiarito che il provvedimento di segretezza deve essere emesso prima dell'avvio del procedimento di aggiudicazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 06/10/2004 n. 6491) e che, in generale, la segretezza dell'opera deve essere effettuata preventivamente in sede di programmazione e non in una qualsiasi delle fasi del procedimento. La Corte dei Conti, inoltre, con la Delibera n. 1/2008/P ha provveduto a precisare che il giudizio di segretezza spetta esclusivamente al Ministro, in quanto le valutazioni di merito riguardanti motivi di sicurezza e riservatezza attengono alla sfera politica e non a quella amministrativa.

Nel caso in esame, atteso anche che i locali interessati da necessità di sicurezza sono di contenute dimensioni rispetto all'intera superficie dell'edificio (circa 200 mq) - come può riscontrarsi dal Documento consegnato da ASI ad UTV contenente i requisiti per la nuova sede - non risulta sia stato adottato alcun provvedimento né in sede di programmazione da parte dell'Amministrazione usuaria volto a segretare l'opera, né in sede successiva. Si rinviene solo una nota del Presidente, riportante la data del 04/08/2005, indirizzata al Ministero delle Infrastrutture e al SIIT - e non al MIUR da cui l'Ente dipende e che sarebbe stato l'organo deputato all'emanazione del provvedimento di segretezza - con cui, affermando che sussisteva l'esigenza di adottare particolari misure di sicurezza e segretezza, date le finalità istituzionali dell'ASI e l'indifferibilità e l'urgenza di disporre dell'opera, si richiedeva al SIIT di procedere nel rispetto dei requisiti evidenziati.

Da tale lettera si rileva, in generale, l'indeterminatezza delle motivazioni addotte per la richiesta di segretezza e non sono chiari i motivi per cui fosse indifferibile ed urgente la realizzazione dell'opera; tale comunicazione, senza peraltro un formale provvedimento da parte dell'organo preposto è stata, però, ritenuta sufficiente da parte del SIIT, per sottrarre l'opera alle ordinarie

procedure di gara ed aggiudicarla a trattativa privata.

Da ciò appare che vi è stata una forzatura nell'applicazione della normativa ex art. 33 L. 109/94, anche perché, prima della formale segretazione, le esigenze di riservatezza - peraltro riguardanti una piccola porzione del nuovo fabbricato - avrebbero potuto garantirsi anche nell'ambito di una ordinaria procedura di gara aperta, risultando sufficiente inserire nel bando la semplice richiesta - a tutti gli operatori interessati - di dimostrare il possesso del necessario requisito di abilitazione, rappresentato dal NOS.

Si rileva, inoltre, la circostanza evidenziata dall'attuale RUP di ASI, relativamente al fatto che la proposta di sottrazione dell'appalto al mercato è avvenuta già in sede di esame da parte del SIIT del Progetto Definitivo. A pagina 83 del voto del CTA n. 386 del 28/05/2005, infatti, si legge che l'allora RUP proponeva, prima ancora della nota del Presidente p.t. dell'ASI del 04/08/2005, che le modalità di affidamento avvenissero con le procedure dell'appalto integrato e «a mezzo di trattativa privata previo esperimento di gara ristretta tra ditte di fiducia dell'Amministrazione (SIIT)». Il parere del CTA concludeva, comunque, senza tener conto di tale proposta ma disponendo solo l'affidamento mediante appalto integrato.

Non può, d'altro canto, non evidenziarsi che, come riferito dallo stesso RUP ASI, la convenzione fra ASI e SIIT, agli artt. 2 e 7, prevedeva fra i compiti del SIIT anche l'adozione di provvedimenti per la tutela amministrativa del Segreto di Stato. Pertanto la succitata proposta dell'allora RUP potrebbe essere stata orientata da tale accordo.

La limitazione della concorrenza operata può aver determinato l'affidamento dei lavori a condizioni meno vantaggiose per l'amministrazione; si rileva, infatti, come la gara informale abbia visto la partecipazione di sole n. 6 imprese (una settima ha ringraziato) e l'aggiudicazione per un ribasso del 6,57%, valore particolarmente modesto rispetto a quelli che caratterizzano l'affidamento di opere simili in procedure concorsuali.

Un altro aspetto non rispettoso della normativa di settore riguarda la disposizione, contenuta nella lettera di invito approntata dal SIIT per la gara informale, in base alla quale solo in caso di aggiudicazione l'appaltatore avrebbe comunicato i nominativi dei professionisti incaricati della progettazione esecutiva. L'art. 17, co. 9 della Legge n. 109/94 stabilisce, infatti, che «*Gli affidatari di incarichi di progettazione non possono partecipare agli appalti o alle concessioni di lavori pubblici nonché agli eventuali subappalti o cottimi per i quali abbiano svolto la suddetta attività di progettazione*». Il legislatore, infatti, vietando a coloro che, direttamente o indirettamente, abbiano partecipato alla progettazione di concorrere nelle gare per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori progettati ha voluto assicurare la massima autonomia e l'assoluta separazione tra attività di progettazione dei lavori e le attività esecutive degli stessi e, quindi, evitare che il redattore del progetto possa essere in modo diretto o indiretto anche l'esecutore dei lavori (cfr. a questo proposito: Consiglio di Stato, Sezione V - Sentenza 07/11/2003 n. 7130).

La clausola contenuta nella lettera di invito, invece, ha permesso all'appaltatore di nominare, quali professionisti incaricati della redazione del progetto esecutivo, i principali consulenti del SIIT per il progetto definitivo; circostanza che avrebbe violato il suddetto art. 17 co. 9 L. 109/94 qualora tali professionisti fossero stati indicati in sede di offerta.

Relativamente all'ulteriore incarico di consulenza allo studio 5+1AA per la progettazione definitiva delle opere di completamento (anno 2011), nonché a quello di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione all'arch. Femia - sempre di 5+1AA -, non può, in ogni caso, non evidenziarsi la violazione della suddetta disposizione di legge, ora contenuta ed ampliata nell'art. 90, co. 8 del D.lgs. 163/06, atteso che lo stesso Studio era stato già nominato dall'appaltatore per la redazione del progetto esecutivo.

Circa le dimensioni della nuova struttura rispetto alle reali esigenze dell'Ente, si deve innanzitutto evidenziare che, in un primo momento (cfr. Convenzione ASI-UTV), gli accordi con l'UTV erano per una costruzione destinata ad ospitare circa 500 unità (in base al nuovo Decreto di riorganizzazione dell'Ente), di circa 51.000 mc su un'area di 60.000 mq. Il progetto preliminare redatto dall'Ateneo ed esaminato favorevolmente dal CTA del SIIT era stato concepito in base a tali parametri, aumentando tuttavia la cubatura fino a circa a 62.000 mc e con una Superficie Utile Lorda (SUL) di 17.260 mq.

Il progetto definitivo elaborato dal SIIT ha accolto la richiesta dell'ASI di aumentare ulteriormente - come anche dichiarato dal Provveditore - per proprie esigenze strategiche la volumetria fino a 90.934 mc (in realtà 120.379,34 mc, considerando tutte le destinazioni d'uso quali scale, impianti e depositi, di cui 85.565,13 mc fuori terra e 34.814,21 mc interrati) con SUL di 28.613 mq, con conseguente richiesta di variante al PRG del Comune.

Il suddetto aumento di cubatura richiesto da ASI (pari ad 1/3 di quella preventivata), ha finito, tra l'altro, di fatto per modificare in modo rilevante il progetto preliminare redatto a titolo oneroso dall'UTV (€ 118.000): ciò è facilmente constatabile dalla lettura delle "caratteristiche dell'edificio" presenti nel voto 239/2005 di approvazione del progetto preliminare e nel voto 386/2005 di approvazione del progetto definitivo, che descrivono fabbricati strutturati secondo logiche diverse. Il progetto esecutivo ha confermato volume e superfici complessive, come rinvenibile nella tabella a pag. 7 del voto SIIT n. 728/2006 relativo all'esame di tale progetto, che fornisce anche le superfici riferite alle singole funzioni cui sono destinate le aree del complesso.

Per una valutazione della congruità delle superfici previste, si osserva che l'art. 3 co. 3 del D.M. del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica 14 marzo 2001, n. 292, fissa gli standard per gli spazi destinati a uffici pubblici, standard che variano da un massimo di 28,3 mq/persona per i dirigenti ad un minimo di 9,0 mq/persona per gli impiegati; tali standard comprendono sia gli spazi

complementari (stanze riunioni, biblioteche, archivi, mensa), sia gli spazi destinati alla distribuzione e funzionali (corridoi, ingressi, scale, servizi).

Sottraendo dalla SUL complessiva gli spazi destinati a terrazzo (mq 1.564,84) e autorimesse (mq. 118,79), si perviene ad una superficie di mq 26.929,80.

Se dalla suddetta superficie si escludono le aree destinate alle funzioni non contemplate nel D.M. (asilo, auditorium e sale conferenze minori, banca, bar, depositi e zona fitness) e si scorpora dal totale delle aree destinate alla distribuzione e agli impianti (peraltro, di pesante incidenza - oltre il 35% sul totale) la quantità di aree percentualmente riferibili a dette funzioni, si ottiene una superficie lorda per le destinazioni d'uso principali, comparabile con le previsioni del citato D.M., di circa mq 21.500 che, rapportata al numero massimo di lavoratori previsti per la nuova sede (n. 500), appare di molto superiore (43 mq/persona) agli standard indicati.

Tale dato è ulteriormente appesantito dalla quantità di superficie destinata a funzioni abitualmente non previste per gli uffici di una pubblica amministrazione (mq 3.271,47, oltre mq 2.165,19 per la quota parte di incidenza di distribuzione, impianti e scale); è da evidenziare, al riguardo, che la nuova sede dell'Ente, già in fase di stesura del progetto preliminare architettonico, è stata concepita con l'intenzione di essere di grande rappresentatività e di contenere funzioni accessorie raramente presenti presso altre pubbliche amministrazioni.

Vi è, poi, da segnalare che, dall'esame della documentazione fornita, si è riscontrato l'avvenuto espletamento della gara da parte dell'allora SIIT in data 02/09/2005, prima del pronunciamento definitivo da parte del Consiglio Superiore dei LL.PP. (del 07/03/2006), obbligatorio ai sensi dell'art. 6, co. 5 della L. 109/94. Parimenti, si rileva che la stessa S.A., non solo ha appaltato l'opera prima di conoscere l'esito della variante al PRG, dovuta all'aumento della cubatura dell'edificio ma, contrariamente a quanto stabilito dal CTA nel voto di approvazione del progetto definitivo n. 728 del 19/07/2006, ha, altresì, consegnato definitivamente i lavori in data 03/03/2007, circa sette mesi prima dell'emanazione della delibera di approvazione da parte del Comune di Roma, avvenuta il 18/10/2007.

Per quanto riguarda le varianti in corso d'opera, si evidenzia quanto segue.

La prima variante, inerente lo spostamento della condotta ACEA ed ascritta dal RUP all'art. 25, co. 1, lett. b) (cause impreviste ed imprevedibili), anche se ha comportato un aumento dell'importo dei lavori di € 653.175,59 ed un relativo aumento percentuale dell'importo contrattuale del 1,6%, non ha modificato il quadro economico generale il cui importo generale è rimasto quello del progetto esecutivo, ossia € 61.848.466,28.

La terza variante, sempre richiesta da ASI, ha riguardato interventi di modifica della cucina, dell'asilo nido (richiesta di una sezione della scuola materna), della ex biblioteca, del piano dirigenziale, delle sistemazioni a verde; interventi ascritti dal RUP nelle fattispecie previste dall'art. 132, co. 3 del codice che, nel complesso hanno comportato un aumento piuttosto contenuto di € 1.227.198,95, pari al 2,3% dell'importo contrattuale relativo al progetto esecutivo.

La seconda variante, anch'essa richiesta sostanzialmente da ASI a seguito di modifiche della propria strategia funzionale, ha riguardato, invece, svariate lavorazioni: il cambiamento di destinazione d'uso di parte dell'edificio I - da depositi e magazzini ad uffici - con totale rivisitazione degli aspetti impiantistici, modifiche architettoniche e strutturali dell'Atrio e dell'Auditorium, modifiche ed adeguamenti della portineria e della recinzione esterna, nonché interventi di dettaglio disposti dalla D.LL. (quali impermeabilizzazione dei muri contro terra e delle fondazioni dell'Auditorium, per quest'ultimo con pannelli bentonitici, modifica tracciato della nuova condotta ACEA, ecc.). Tali modifiche, come si può riscontrare alla p. 11 del voto n. 1248 del CTA del Provveditorato, dal punto di vista normativo sono state ascritte dal RUP alle fattispecie dell'art. 132 del D.Lgs 163/06 ed, in particolare, al co. 1, lett. a) (sopravvenute disposizioni legislative regolamentari) per non precisati interventi finalizzati al contenimento dei consumi energetici, al co. 1, lett. b) (cause impreviste ed imprevedibili) relativamente all'edificio I e all'Auditorium, e al co. 3 per le lavorazioni richieste dalla D.LL. e da ASI (es. atrio, portineria, impermeabilizzazione contro terra ecc.). Tali lavorazioni hanno comportato una ulteriore spesa di oltre 4 milioni di euro, con un aumento dell'importo contrattuale di quasi l'8,50%.

Come riferito, le modifiche complessivamente apportate hanno comportato l'introduzione di ben 309 nuovi prezzi, rispetto ai 513 utilizzati per la stima del progetto posto a base di gara, ed il loro valore rappresenta quasi il 30% rispetto all'importo del contratto; è evidente, pertanto, come il progetto iniziale, sia stato profondamente modificato in corso d'opera.

Dalla lettura del Quadro Economico, però, l'elemento che appare del tutto ingiustificato riguarda l'inserimento, fra le somme a disposizione dell'amministrazione, di importi per la progettazione e realizzazione di opere di completamento, impianti speciali di completamento, impianto fotovoltaico, realizzazione di parcheggi pubblici pertinenziali, di ammontare pari a quasi 20 milioni di euro, con un aumento del costo complessivo dell'opera di oltre il 30%.

Il voto del CTA ha evidenziato, al riguardo, che con nota del 16/06/2008 ASI ha deciso di affidare al Provveditorato il compito di occuparsi della progettazione e realizzazione di alcune opere complementari, senza procedere ad una disamina della legittimità dell'inserimento delle relative somme nel quadro economico dell'intervento in corso di esecuzione, atteso che tale previsione ipotizza, di fatto, una rilevante modifica/integrazione del progetto iniziale.

Come riferito dal Provveditore, il CTA del Provveditorato, in data 27/10/2010 - ossia lo stesso giorno di approvazione della terza perizia di variante (voto 2001) - con voto 2002, ha espresso parere favorevole anche al progetto definitivo delle opere di completamento, dell'importo di € 11.202.732,54 che, in tal modo, ha trovato capienza nelle rimodulate somme a disposizione

dell'amministrazione. Tali lavori sono stati affidati alla SAC Spa ai sensi dell'art. 57, co. 5, lett. a) D.Lgs 163/06, in quanto ritenuti funzionalmente ed operativamente collegati al contratto principale, con un ribasso del 15% (secondo il parere del CTA che ha elevato il ribasso proposto del 10%), migliorando il ribasso dal 6,57% applicato ai lavori del contratto principale.

Si comprende, pertanto che, al già cospicuo incremento di circa € 10.000.000 rispetto al contratto del 2005, dovuto al passaggio dal progetto definitivo a quello esecutivo ed alle tre perizie di variante, si deve aggiungere l'affidamento alla medesima impresa di ulteriori opere non comprese nel contratto iniziale e, peraltro, che non appaiono tutte definibili come complementari ai sensi dell'art. 57 comma 5, lett. a) del D.lgs. 163/06, per la cifra di oltre € 11.000.000. Infatti, dall'analisi del voto del CTA n.2002/2010, come precedentemente descritto, si riscontra che sono compresi interventi quali pareti mobili, allestimenti vari per l'Auditorium e le altre sale conferenze minori, impianto di sicurezza per la nuova sede, ossia lavori immaginabili e progettabili già nell'originario progetto.

Altro aspetto poco chiaro attiene alla voce B.7.5, di importo pari ad € 300.000, prevista a partire dal quadro economico del progetto esecutivo (2006) e presente in quelli delle tre perizie di variante e riguardante somme da destinare alle attività di supporto al RUP e alla D.LL. Tale voce contrasta con le dichiarazioni di Provveditorato e l'ASI di non aver conferito incarichi esterni di supporto al RUP; inoltre, nei quadri economici del progetto esecutivo e delle tre varianti è sempre stata considerata la voce B.7.1 "art. 18, legge 109/94 (1,5% dell'importo lordo dei lavori)", utilizzata anche per retribuire la Direzione Lavori, eseguita con personale interno all'amministrazione. L'importo di cui sopra è da limitare, secondo la ripartizione prevista dal Regolamento interno dell'amministrazione, alle attività effettivamente espletate dal personale interno.

In base a quanto sopra considerato,

IL CONSIGLIO

rileva:

- l'inutile dispendio di denaro pubblico per il concorso di progettazione, per la progettazione definitiva e parte di quella esecutiva relativi all'iniziale sede ASI di via Masaccio - definitivamente abbandonata nel 2003 - nonché per la conseguente vertenza con il progettista vincitore;
- l'affidamento, da parte della S.A., di incarichi di "consulenza" per la redazione del progetto definitivo, in difformità all'art. 17 della L.109/94, che non contempla incarichi di consulenza nell'ambito della progettazione;
- il frazionamento artificioso di tali incarichi - di importo complessivo pari ad € 442.123,15 - affidati ai sensi dell'art. 17, co. 12 della L. 109/94, evitando le procedure più rigorose che l'importo avrebbe richiesto;
- la violazione dell'art. 17, co. 12, da parte della S.A., relativamente all'affidamento, in assenza di procedure concorsuali, dell'incarico di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, di importo pari ad € 432.509,97, ossia considerevolmente superiore alla soglia di € 100.000,00 del succitato articolo;
- il rapporto mq/persona della nuova struttura edilizia molto superiore rispetto agli standard stabiliti nel Decreto Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica n. 292/2001 e la previsione di spazi destinati a funzioni generalmente non presenti in uffici destinati alla pubblica amministrazione;
- l'avvio delle procedure di affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dell'opera nella carenza del parere del Consiglio Superiore LL.PP. e del pronunciamento del Comune di Roma circa l'approvazione della Variante al PRG, dovuta all'aumento di cubatura voluta da ASI nel comparto oggetto dell'intervento;
- il ricorso alle misure di segretezza per l'intero complesso non coerente alle disposizioni in materia, in quanto basato solo su una nota del Presidente pro tempore di ASI, in assenza di provvedimento motivato del Ministro;
- l'anomalia della clausola contenuta nella lettera di invito ai concorrenti alla gara che ha rimandato all'aggiudicazione la nomina dei professionisti incaricati della progettazione esecutiva, consentendo l'individuazione, quali progettisti per l'impresa aggiudicataria, dei principali "consulenti" della S.A. per il progetto definitivo, con conseguente elusione, di fatto, delle disposizioni di cui all'art. 17, co. 9 della L. 109/94;
- la non conformità alle disposizioni dell'art. 90, co. 8 del D.lgs. 163/06 dell'incarico di "consulenza" per la progettazione definitiva delle opere di completamento (anno 2011), atteso che il soggetto incaricato svolgeva attività di progettista per l'appaltatore;
- l'anomalo inserimento, nel quadro economico della seconda variante in corso d'opera, di importi per circa 20 milioni di euro fra le somme a disposizione della S.A. per la progettazione e l'esecuzione di opere di completamento, senza procedere ad una disamina della legittimità dell'inserimento delle relative somme nel quadro economico dell'intervento in corso di esecuzione, atteso che tale previsione ha determinato, di fatto, una rilevante modifica/integrazione del progetto iniziale;
- la non conformità dell'affidamento dei lavori relativi a tali somme alle disposizioni di cui all'art.

57 co. 5, lett. a) del D.lgs. 163/06, in quanto per alcune opere previste non si ravvisano i presupposti di imprevedibilità stabiliti dal succitato articolo;

dispone, quindi:

- l'invio della presente deliberazione alla stazione appaltante e al committente, affinché comunicino, entro il termine di 30 giorni dal ricevimento, le proprie valutazioni e i provvedimenti conseguentemente adottati;
- l'invio della presente deliberazione e degli atti alla competente Procura della Corte dei Conti.

Il Consigliere Relatore: Piero Calandra

Il Presidente: Sergio Santoro

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 10 gennaio 2013

Il Segretario: Maria Esposito