



*Il Presidente*

*omissis*

## Fascicolo 2918/2024

*(da citare nel riscontro)*

### Oggetto

**Lavori di riqualificazione e ristrutturazione degli spazi al *omissis* - 2° lotto funzionale: *omissis* - CIG: *omissis* CUP: *omissis*. – Nota di definizione in forma semplificata ai sensi dell'art. 21, comma 3, del Regolamento Anac sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4.7.2018**

Si rappresenta che il Consiglio dell'Autorità, viste le considerazioni dell'Ufficio istruttore, nell'Adunanza del 16 dicembre 2024 ha deliberato la trasmissione della presente nota di definizione del procedimento ai sensi dell'art. 21, comma 3, del Regolamento di Vigilanza dell'Autorità del 4.7.2018, *ratione temporis* applicabile.

\*\*\*\*\*

### Premessa

In conseguenza di un esposto presentato dai medesimi rappresentanti della stazione appaltante - relativo alla procedura per l'affidamento dei lavori in oggetto, per la quale è stato corrisposto il pagamento di un importo sensibilmente superiore al prezzo di aggiudicazione - e in accordo con il mandato presidenziale prot. n. 91346 del 1 agosto 2024, è stata disposta, nell'ambito delle prerogative riconosciute per legge all'Autorità, attività ispettiva presso la sede dell'ente in indirizzo. Pertanto, il primo accesso presso la sede dell'*omissis* è stato effettuato in data 5 agosto 2024; in tale sede è stato tuttavia rappresentato al team ispettivo designato che, dato l'approssimarsi del periodo feriale, presso l'ente non vi era personale in grado di riferire compiutamente sulla questione oggetto di ispezione, né di fornire la documentazione richiesta.

Pertanto, il team ispettivo, preso atto dell'impossibilità di espletare le attività delegate, ha rimandato l'attività ispettiva ad altra data, senza preventiva ulteriore comunicazione alla stazione appaltante.

Gli accessi ispettivi successivi sono così stati disposti nelle giornate del 23 e 24 settembre 2024 e le relative attività sono state verbalizzate in contraddittorio con gli esponenti dell'ente.

Tanto premesso, vengono di seguito riportate nel dettaglio le principali vicende che hanno caratterizzato l'esecuzione contrattuale, con annessi rilievi, contestazioni e considerazioni conclusive dell'Autorità, come risultanti dall'istruttoria complessivamente espletata, anche sull'ulteriore documentazione da ultimo trasmessa dai rappresentanti dell'*omissis* in seguito agli accessi ispettivi.

### **La variazione prezzi**

Come riportato in premessa, in seguito alla segnalazione trasmessa dalla Direttrice dell'*omissis*, *omissis*, il profilo di maggiore rilevanza analizzato nel corso dell'istruttoria ha riguardato eventuali illegittimità ascrivibili ai rappresentanti dell'ente e al Direttore dei Lavori, soggetto esterno, nei pagamenti conseguenti all'esecuzione contrattuale, il cui importo, nei fatti, è risultato superiore di quasi il 70% rispetto al prezzo di aggiudicazione (oltre 2.5 milioni di euro, in luogo dell'importo di aggiudicazione pari a poco meno di 1.5 milioni di euro).

A tal proposito, l'attività ispettiva e la documentazione istruttoria in atti hanno evidenziato come per i lavori oggetto di affidamento, la *omissis* S.r.l., incaricata sia della redazione del progetto esecutivo sia della direzione lavori, abbia adottato, oltre al pagamento per l'anticipazione del 20%, contrattualmente dovuta, n. 5 SAL, oltre altrettanti "SAL bis", concernenti l'aumento dei prezzi dei materiali e l'aggiornamento degli stessi in ottemperanza alla normativa introdotta, in conseguenza della situazione emergenziale, dall'art. 26 del d.lgs. n. 50/2022 (c.d. "decreto Aiuti") e successive modifiche ed integrazioni.

Più nello specifico, sono stati emessi i seguenti certificati di pagamento:

- SAL anticipo, emesso in data 18 luglio 2022, per un importo del 20% e complessivi euro 293.066,92;
- SAL 1, emesso in data 13 febbraio 2023 per lavori a tutto il 31 dicembre 2022, per complessivi euro 293.237,38;
- SAL 1-bis, relativo ad aggiornamento prezzi, emesso in data 23 marzo 2023, per complessivi euro 228.256,35;
- SAL 2, emesso in data 3 luglio 2023, per lavori a tutto il 27 giugno 2023, per complessivi euro 377.724,52;
- SAL 2-bis, relativo ad aggiornamento prezzi, emesso in data 21 luglio 2023, per complessivi euro 176.508,78;
- SAL 3, emesso in data 1° agosto 2023, per lavori a tutto il 31 luglio 2023, per complessivi euro 281.528,48;
- SAL 4, emesso in data 28 settembre 2023, per lavori a tutto il 20 settembre 2023, per complessivi euro 284.896,25;
- SAL 3-bis, relativo ad aggiornamento prezzi, emesso in data 10 ottobre 2023, per complessivi euro 225.614,73;

- SAL 4-bis, relativo ad aggiornamento prezzi, emesso in data 18 ottobre 2023, per complessivi euro 154.395,98;
- SAL 5, emesso in data 23 febbraio 2024, per lavori a tutto il 22 febbraio 2024, per complessivi euro 117.555,97;
- SAL 5-bis, relativo ad aggiornamento prezzi, emesso in data 28 febbraio 2024, per complessivi euro 140.882,07.

In sostanza, la sopravvenienza normativa in parola ha sinteticamente imposto alle stazioni appaltanti di applicare i prezzari regionali aggiornati - disponendo al contempo un obbligo di aggiornamento infrannuale degli stessi, a far data proprio dall'annualità 2022- ovvero una maggiorazione fino al 20% dei prezzari antecedenti, il tutto **anche in deroga a previsioni contrattuali di segno contrario**.

In applicazione di tale sopravvenienza, il Direttore dei Lavori ha, in relazione a tutti i SAL emessi, disposto il conseguente obbligatorio incremento prezzi di riferimento, utilizzando dapprima la tariffa dei prezzi per le opere pubbliche edili e impiantistiche del Lazio – Edizione 2022, approvata dalla Giunta Regionale con Deliberazione del 26 luglio 2022, n. 640 (SAL 1-bis) e poi quella relativa all'annualità 2023, approvata dalla Giunta Regionale con Deliberazione del 14 aprile 2023, n. 101 (per i SAL-bis successivi).

In altri termini, l'aggiornamento dei prezzi è avvenuto in considerazione della mutata normativa di riferimento, per effetto della quale l'amministrazione è stata difatti obbligata ad aggiornare i prezzi dei materiali ai nuovi prezzari predisposti dalla Regione Lazio nelle annualità 2022 e seguenti, come del resto puntualmente rappresentato nelle relazioni esplicative della Direzione Lavori, che contengono puntuali richiami alla disciplina di riferimento, con annessa indicazione delle ragioni poste a fondamento della rideterminazione degli importi.

È pertanto del tutto evidente che il panorama normativo emergenziale di riferimento ha caratterizzato in massima parte l'incremento della spesa rispetto a quella preventivata, a sua volta caratterizzata da valutazioni propedeutiche all'indizione della gara, effettuate sulla base di prezzari per i quali la stessa Regione non aveva provveduto all'aggiornamento per diversi anni.

Ed infatti, in sede di progettazione esecutiva – trasmessa alla stazione appaltante e al RUP il 27 aprile 2020 – la stima della spesa per lavori e per oneri della sicurezza era stata effettuata sulla base del Prezzario Regione Lazio 2012, allora vigente, la cui perdurante efficacia è stata considerata sia al momento degli aggiornamenti al progetto esecutivo (aprile, agosto e novembre 2020), che a quello della verifica da parte di ditta esterna (25 ottobre 2020); solo nel dicembre 2020, infatti, è stata disposta l'approvazione regionale di un nuovo prezzario, che, tuttavia, avrebbe dovuto essere preventivamente considerato dal RUP *omissis* in fase antecedente all'approvazione del progetto, da questi disposta in data 3 maggio 2021.

In altre termini, mentre la progettazione esecutiva e la validazione risultano correttamente redatte prendendo a riferimento i prezzari aggiornati al 2012 (ultimo aggiornamento allora disponibile),

nelle more della validazione del RUP è stato adottato un nuovo prezzario di riferimento, tuttavia non preso in considerazione al momento dell'individuazione della base d'asta relativa alla procedura di cui trattasi.

Pertanto, è del tutto intuitivo che, a fronte di progetti basati su prezzari del 2012 e considerato che al momento dell'indizione della procedura erano decorsi quasi 8 anni dall'ultimo aggiornamento, i prezzi dei materiali siano lievitati in maniera esponenziale, sia nelle more del completamento della procedura di affidamento che, ancora di più, in corso di esecuzione, peraltro avvenuta in costanza delle situazioni emergenziali che hanno caratterizzato il panorama economico e sociale degli ultimi anni (Covid-19, conflitto russo-ucraino e crisi energetica).

Circa tale ultimo profilo - fermo restando che alcune previsioni di dettaglio avrebbero potuto essere inserite in fase di progettazione (come meglio rappresentato in prosieguo), può allora concludersi che non possono essere ascritte alla direzione lavori le maggiori somme dovute dall'amministrazione all'esecutore, dipendenti sia dalla sopracitata sopravvenienza normativa introdotta dal "decreto Aiuti", sia dall'approvazione di un progetto che, al momento della indizione della procedura, non risultava fondato su tariffe aggiornate nell'immediatezza della stessa.

A tal proposito, pur comprendendo le oggettive difficoltà che caratterizzano le attività valutative riservate per legge al RUP, non può comunque ignorarsi che lo stesso è competente a validare il progetto posto a base di gara; la validazione è infatti l'atto formale che riporta gli esiti della verifica preventiva del progetto ed è sottoscritta dal RUP, facendo preciso riferimento al rapporto conclusivo redatto dal verificatore e ad eventuali controdeduzioni del progettista (art. 26, comma 8, codice 50/2016, Linee Guida ANAC n. 3, nonché, in relazione al nuovo codice, art. 42, comma 4, e art. 6, comma 2, lett. e) dell'Allegato I.2 al Codice).

Del resto, per giurisprudenza costante e in ossequio ad alcuni precedenti dell'Autorità (cfr. Comunicato del Presidente del 17 febbraio 2021), è onere delle stazioni appaltanti (e dunque, in ultima istanza, del soggetto chiamato ad approvare la progettazione) accertare l'adeguatezza e l'effettiva rispondenza dei prezzi applicati negli appalti di lavori, che devono replicare i reali valori del mercato di riferimento. Come di recente affermato dalla sentenza del Tar Campania (n. 3776 del 23 giugno 2023), *"la sussistenza dell'obbligo in capo alle stazioni appaltanti trova conferma nell'art. 26, comma 4, del codice, ai sensi del quale, conclusa la progettazione, l'Amministrazione, in fase di validazione del progetto, è tenuta a un'ulteriore verifica degli elaborati progettuali prima dell'avvio della gara, accertandone la regolarità anche per i profili della "coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti" e della "adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati" (26, comma 4, lett. b e lett. h, d. lgs. 50/2016).. La portata dell'obbligo sancito dall'art. 23, comma 16, d. lgs 50/2016 dev'essere quindi interpretata in senso sostanziale, in ossequio ai principi di cui all'art. 30 del medesimo Codice, nonché di quelli fondamentali anche di rango costituzionale ed europeo ad esso sottesi, per i quali le committenti sono obbligate ad effettuare una revisione dei prezzari disponibili – e, conseguentemente, dei progetti – ogniqualvolta sia riscontrabile una loro non aderenza al dato reale"*.

In definitiva, l'istruttoria ha evidenziato che le principali motivazioni caratterizzanti l'aumento esponenziale dei prezzi consistono, a monte, nella validazione di un progetto per il quale non erano stati valutati i prezzi aggiornati e, a valle, nell'incremento dei costi dovuto per legge in conseguenza delle note situazioni emergenziali caratterizzanti il contesto socio-economico degli ultimi anni.

### **La perizia di variante**

Anche in relazione alla perizia di variante, ferme le contestazioni che seguono, l'istruttoria non ha evidenziato elementi di particolare criticità in relazione al conseguente incremento dei prezzi.

In dettaglio, come emerge dalle dichiarazioni rese dai rappresentanti dell'*omissis* e dall'ampia documentazione reperita in costanza di accesso ispettivo, la variante in parola si è resa necessaria dai rinvenimenti, imprevisti ed imprevedibili, di reti fognarie esistenti, dal rinvenimento di rifiuti e da un diffuso degrado delle strutture voltate, nonché da alcune migliorie e lavorazioni aggiuntive ritenute necessarie per la migliore salvaguardia dei beni - tra le quali la realizzazione di un Laboratorio Carta, in luogo di due previste aule, come da richiesta della stazione appaltante - il tutto come confermato dalle relazioni della direzione lavori del 10 settembre 2022 e del 26 ottobre 2022 e dagli approfondimenti condotti anche in collaborazione con tecnici dell'ACEA ATO 2.

Più in dettaglio, circa l'*iter* approvativo, la richiesta di autorizzazione alla variante (e suppletiva) è stata presentata dal D.L. ai sensi dell'art. 106 comma 1 lett. c) in data 27 ottobre 2022 e autorizzata dal RUP *omissis* con provvedimento del 29 ottobre 2022; il relativo atto di sottomissione è stato sottoscritto dall'appaltatore senza riserve in data 24 maggio 2023.

Nel disporre l'approvazione, tra l'altro, il RUP *omissis* ha in primo luogo evidenziato che le *"soluzioni di progetto (migliorie) proposte al fine di un'ottimizzazione a vantaggio di sicurezza e funzionalità dei luoghi, così come indicate nella richiesta di perizia di variante prot. 30881/27/10/2022 a firma del DL, incideranno positivamente sulla salvaguardia del bene agevolando il perseguimento degli obiettivi dell'intervento"*, per poi sottolineare ulteriormente la necessità di procedere all'aggiornamento dei prezzi delle lavorazioni, in applicazione del nuovo Prezzario della Regione Lazio del 2022.

La documentazione prodotta dalla stazione appaltante evidenzia altresì come la perizia di variante e suppletiva sia stata approvata con delibera del Consiglio di Amministrazione (cfr. verbale n. 15 della seduta del 29 maggio 2023, in atti), alla presenza del Presidente *omissis*, dei consiglieri, del Direttore Amministrativo dott. *omissis* e della responsabile finanziaria Sig.ra *omissis*. In proposito, relativamente alla documentazione trasmessa dalla stazione appaltante, si osserva che il richiamato verbale n. 15 di approvazione della perizia reca unicamente la firma del segretario verbalizzante, ma non quella del Presidente *omissis*, per il quale è invece unicamente riportata la dicitura in intestazione *"f.to il Presidente – Arch. Omissis"*; il citato provvedimento risulta tuttavia pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale della stazione appaltante, con indicazione delle sottoscrizioni di Presidente e Segretario assoltte digitalmente, per

cui nessun dubbio sussiste in ordine alla piena conoscenza del provvedimento da parte dei vertici amministrativi della struttura.

All'attenzione del Consiglio di Amministrazione risulta allegata anche una relazione a firma del Dott. *omissis* - datata 26 maggio 2023 e non formalmente sottoscritta - in cui viene precisato che, in applicazione dell'art. 106, commi 1 e 4, del d.lgs. 50/2016, *ratione temporis* applicabile, la modifica è ascrivibile ad eventi imprevisi e imprevedibili e che non risulta sostanziale posto che, rispetto all'importo a base di gara, la variante ha comportato un aumento pari al 10.84%, per un importo lordo pari a 210.312,66 (di cui lavori 167.152,62 e oneri sicurezza 43.160,04), il tutto poi ridotto, in virtù dell'applicazione del ribasso d'asta, ad un valore di euro 190.956,39.

In conseguenza delle citate relazioni e dei rapporti forniti dalla Direzione Lavori, il Consiglio di Amministrazione ha dunque deliberato di approvare, *"all'unanimità, dopo attenta visione degli atti"* la citata perizia suppletiva e di variante.

In proposito, fermo restando l'*iter* rappresentato e l'assenza di manifeste illegittimità relative alla disposta variante - che risulta conforme all'art. 20 del contratto siglato con l'affidatario nonché già valutata dalla stazione appaltante sul piano, sia tecnico che amministrativo, del merito e dell'opportunità - si rilevano in ogni caso due possibili profili di contestazione.

In primo luogo, per effetto della variante è stato stipulato con l'esecutore - ai sensi dell'art. 106, comma 12, del D.Lgs. n. 50/2016 e dell'art. 14, comma 5, lett. d) del D.M. n. 49/2018 - apposito atto aggiuntivo al contratto, protocollato dalla stazione appaltante al n. 0014455 del 10/07/2023; tale documento acquisito in atti non reca, tuttavia, la sottoscrizione del Presidente dell'ente, ma unicamente quella dell'appaltatore. A tal proposito, pur non dubitando per le ragioni anzidette che i vertici dell'*omissis* siano stati congruamente informati delle modifiche (prima proposte dal D.L., poi approvate dal RUP e infine dal Consiglio di Amministrazione, nonché oggetto di formali comunicazioni via PEC), il suddetto elemento rappresenta un indice di un difetto di coordinamento tra i vertici della struttura e i responsabili amministrativi, peraltro emerso in più occasioni in sede ispettiva (come meglio approfondito in conclusione).

In secondo luogo, dalla documentazione in atti non risulta che alla suddetta variante sia stata data idonea pubblicità in ambito nazionale, né che la stessa sia stata comunicata all'osservatorio regionale, in violazione delle previsioni di cui, rispettivamente, ai commi 5 e 14 dell'art. 106 d.lgs. n. 50/2016, *ratione temporis* applicabile.

Tuttavia, considerata la non particolare gravità della violazione e la risalenza della stessa, in ottica di collaborazione istituzionale, si raccomanda alla stazione appaltante, *pro futuro*, di attenersi scrupolosamente al rispetto delle disposizioni in materia di varianti e modifiche in corso di esecuzione contrattuale - la cui disciplina è oggi contenuta nell'art. 120 del nuovo Codice dei contratti - e dei relativi obblighi di pubblicità e comunicazione ivi contenuti (art. 120, commi 14 e 15, nonché Allegato II.14 al Codice).

### **Le migliorie offerte dall'esecutore e la stima delle maggiori opere**

Come emerge dalla relazione tecnica prodotta dal Direttore dei Lavori e acquisita tra la documentazione protocollata al n. 110831/2024, il D.L. ha valutato e quantificato le varie migliorie proposte in fase di gara dall'esecutore, ritenendo eseguibili e conformi all'opera solo alcune di esse e scomputando dal costo complessivo delle stesse l'importo in detrazione delle migliorie quantificate ma non eseguite, il tutto evitando anche le riserve dell'appaltatore, come da verbale di concordamento in atti, sottoscritto in data 23 gennaio 2024.

Più in dettaglio, come emerge nelle relazioni istruttorie acquisite in atti, le citate migliorie di gara sono state oggetto di analisi tecnica e valutazione di opportunità da parte del DL, all'esito delle quali *"alcune di esse sono state ritenute non attinenti allo specifico dell'opera e pertanto si è stabilito di non eseguirle, mentre la gran parte sono state accettate e regolarmente eseguite o adeguate al progetto approvato"*; il tutto come da apposita e motivata tabella, acquisita in atti (cfr. Tabella M, allegata alla Relazione del DL su migliorie e stima delle maggiori opere). Non essendo stata prevista nel bando di gara la quantificazione economica delle migliorie offerte, la DL ha pertanto dovuto procedere, in contraddittorio con l'esecutore, alla stima economica delle stesse (anche per quelle non eseguite), e quindi alla *"condivisione di un saldo attivo per la SA che verrà detratto dalle maggiori spese per opere migliorative di dettaglio ordinate direttamente dal DL nell'ambito delle proprie facoltà"*.

Sul piano degli importi, si evidenzia comunque che l'apporto delle migliorie risulta particolarmente esiguo rispetto al valore complessivo dell'appalto, posto che la quantificazione complessiva delle migliorie proposte in gara è stata stimata in € 74.053,21 (pari a circa il 5% del valore complessivo originario dell'appalto), di cui € 39.619,05 per migliorie di gara non eseguite.

Per esigenze sorte in corso d'opera, la stessa Direzione Lavori ha poi richiesto ulteriori migliorie di dettaglio e lavorazioni aggiuntive, anche in considerazione dell'aumento dei costi connessi all'acquisto di dispositivi di sicurezza e degli oneri esecutivi per lavorazioni e opere non previste in progetto.

La Direzione Lavori ha poi suggerito alla stazione appaltante di far confluire, in seguito all'approvazione da parte del RUP, la valutazione delle migliorie e delle opere aggiuntive all'interno dello Stato Finale dei Lavori, ovvero tra gli atti conclusivi dell'esecuzione contrattuale, sotto forma di Perizia di Assestamento Finale.

In definitiva, le modifiche migliorative concordate tra le parti sono state complessivamente quantificate, al netto degli importi scorporati, in € 119.814,42, compresi oneri della sicurezza; le citate opere sono state ricondotte dalla Direzione Lavori alla disciplina delle modifiche non sostanziali di cui all'art. 106, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016, trattandosi di modifiche sia inferiori alle soglie fissate all'articolo 35 del D.Lgs. 50/2016 che contenute nel limite del 15% del valore iniziale del contratto.

A tal proposito, ferme le imprecisioni ed omissioni progettuali meglio indicate nei paragrafi successivi, dall'istruttoria in corso risulta che ad oggi le citate migliorie non siano state ancora

approvate dai competenti organi direttivi dell'*omissis* e che allo stato sono ancora in corso interlocuzioni con l'esecutore in relazione agli importi da questi richiesti anche per le citate ulteriori migliorie concordate con la Direzione Lavori. Pertanto, fermi restando gli obblighi di comunicazione imposti dall'art. 106, comma 8, del d. lgs. n. 50/2016, si *invita* l'ente a fornire successivi aggiornamenti in proposito in occasione del collaudo definitivo e all'esito delle ulteriori valutazioni e degli approfondimenti richiesti, nel merito, all'Avvocatura dello Stato e al Provveditorato delle Opere Pubbliche.

### **Elementi di durata: tempistiche, proroghe e collaudi**

In relazione a tale profilo, la documentazione istruttoria acquisita in atti ha evidenziato come le aree siano state consegnate in data 23 giugno 2022 e che, da contratto, il termine di ultimazione dell'opera era inizialmente previsto al 16 marzo 2023. Tale termine risulta poi differito dapprima al 30 aprile 2023 e successivamente al 31 maggio 2023 per l'effetto di proroghe concesse dal RUP, oltre che ulteriormente prorogato di altri 45 giorni naturali e consecutivi, decorrenti dal 1° giugno 2023 e con scadenza 15 luglio 2023, per effetto della sopra citata perizia suppletiva e di variante.

In seguito ad ulteriore proroga concessa dal RUP, il termine di ultimazione è slittato al 31 agosto 2023; è stato dunque redatto in data 11 settembre 2023, verbale di accertamento dell'ultimazione dei lavori, al netto di completamenti e finiture, concedendo all'esecutore l'ulteriore termine di 30 giorni - 11 ottobre 2023 - poi ancora prorogati dal RUP su richiesta dell'esecutore al 29 novembre 2023.

Solo in data 1° marzo 2024 è stato redatto dalla Direzione Lavori il verbale di avvenuta ultimazione delle opere (salvi alcuni minimali interventi concernenti le finiture) sottoscritto senza riserve dall'appaltatore; la riconsegna delle aree alla stazione appaltante è stata poi verbalizzata in data 8 marzo 2024.

In definitiva, oltre ai 266 giorni previsti in contratto, sono stati attribuiti dai vari RUP della procedura – il più delle volte su richiesta dell'esecutore – oltre 130 giorni di proroga e i lavori, che avrebbero dovuto essere ultimati entro il 16 marzo 2023, risultavano ancora non definitivamente completati al 1° marzo 2024.

In contestualità dell'ispezione, il gruppo ispettivo designato ha in proposito evidenziato un oggettivo e palese ritardo nella conclusione delle opere, del quale hanno preso atto i rappresentanti dell'ente, che hanno poi a loro volta specificato che l'esecuzione risultava nei fatti sospesa, nonostante si fossero concluse tutte le attività (cfr. verbale n. 3, in atti); la documentazione in atti ha infatti confermato la sussistenza di diversi collaudi in corso d'opera e del collaudo statico, residuando ad oggi l'assenza del solo collaudo definitivo, nonostante l'opera sia stata consegnata alla stazione appaltante già dagli inizi di marzo 2024.

Più in dettaglio, con riferimento ai ritardi nel completamento delle opere, l'appaltatore, con nota del 31 agosto 2023, ha comunicato formalmente l'avvenuta ultimazione dei lavori entro i termini contrattuali, ai sensi dell'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 50/2016. Tuttavia, all'esito degli

accertamenti sull'effettiva ultimazione, come attestato dai verbali redatti dal Direttore dei Lavori in data 11 settembre 2023, 24-30 ottobre 2023 e 4 dicembre 2023, è stato riscontrato che, alla data del 29 novembre 2023, le opere contrattuali non risultavano ancora ultimate.

In considerazione di quanto accertato, il Direttore dei Lavori, con il verbale redatto in data 4 dicembre 2023, ha comunicato all'Esecutore e al Responsabile Unico del Procedimento l'intervenuto verificarsi delle condizioni previste dalla normativa *ratione temporis* applicabile e dalle clausole contrattuali per l'applicazione delle penali dovute alla ritardata ultimazione dei lavori. Il suddetto verbale è stato sottoscritto dall'Esecutore senza che quest'ultimo sollevasse alcuna riserva in merito.

Successivamente, il Direttore dei Lavori, con comunicazione riservata n. 15 del 13 marzo 2024, predisposta a seguito dell'accertamento dell'effettiva ultimazione dei lavori (avvenuta in data 29 febbraio 2024 e formalizzata mediante verbale del 1 marzo 2024), ha trasmesso al Responsabile Unico del Procedimento una relazione complessiva sull'andamento dell'appalto. Nella relazione, oltre a richiamare l'attenzione sui ritardi accumulati dall'operatore economico nell'esecuzione di specifiche lavorazioni previste contrattualmente, sono state formulate puntuali considerazioni in merito sia alla quantificazione sia all'applicabilità delle penali contrattuali nei confronti dello stesso; la problematica relativa ai ritardi era stata già trattata dal Direttore dei Lavori nelle precedenti relazioni n. 11 del 23 gennaio 2024, n. 13 del 20 febbraio 2024 e n. 14 del 6 marzo 2024.

Si evidenzia, tuttavia, che successivamente all'emissione del certificato di ultimazione dei lavori non risultano assunte decisioni da parte del RUP in merito all'applicazione delle penali e che, contestualmente, si registrano ritardi nelle operazioni di collaudo e nella conseguente messa in esercizio dell'opera, responsabilità verosimilmente ascrivibile, almeno in parte, agli avvicendamenti disposti dalla medesima Stazione Appaltante.

In proposito si rileva innanzitutto che la formalizzazione di un nuovo RUP del procedimento (la Prof.ssa *omissis*) da parte del Consiglio di Amministrazione si è avuta solo in data 19 settembre 2024, quasi due mesi dopo la revoca dell'incarico al Dott. *omissis*, avvenuta formalmente in data 24 giugno 2024. Il medesimo RUP *omissis* risultava precedentemente sospeso dall'incarico per 30 giorni, con la conseguenza per la quale, nei fatti, a far data dalla riconsegna dei lavori, la stazione appaltante si è trovata del tutto sprovvista di RUP, con evidenti disagi anche in relazione al collaudo dell'opera e alla redazione dello stato finale dei lavori, come del resto rappresentato dal DL *omissis* in sede ispettiva (cfr. stralcio di verbale ispettivo n. 3, in atti).

Ne consegue che ad oggi, decorsi oltre 6 mesi dalla consegna delle aree, l'opera non risulta ancora collaudata, nonostante la stazione appaltante abbia più volte manifestato di necessitare dei luoghi interessati dai lavori, soprattutto in considerazione degli incrementi delle iscrizioni avutisi negli ultimi anni, il tutto in danno dell'interesse pubblico sotteso alla celere conclusione della procedura esecutiva.

### **Considerazioni dell'Autorità**

In via generale, anche per quanto riguarda il principale elemento di doglianza, rappresentato dal consistente incremento dei costi dell'opera (quasi raddoppiati rispetto al valore di aggiudicazione dell'appalto), l'istruttoria non ha evidenziato profili di particolare criticità; tuttavia, fermo restando che l'appalto risulta oggettivamente caratterizzato da una serie di difficoltà sul piano esecutivo, l'Autorità non può in ogni caso esimersi dal rilevare una serie di concomitanti condotte, contegni e decisioni, assunte dai diversi soggetti coinvolti (anche in ragione delle proprie competenze istituzionali), che hanno di fatto determinato uno stallo nella conclusione dell'opera, in danno ai principi costituzionali di buona amministrazione.

\*\*\*\*\*

Partendo dal progettista/Direttore dei Lavori, l'istruttoria ha posto in evidenza innanzitutto una particolare precisione nella redazione di SAL, relazioni di accompagnamento, ordini di servizio e, più in generale, di tutti i provvedimenti adottati in corso di esecuzione. La documentazione in atti evidenzia poi in più circostanze come la maggior parte delle attività condotte dalla stessa Direzione Lavori siano state realizzate a vantaggio della Stazione Appaltante: a titolo esemplificativo, anche nella redazione di alcuni SAL-bis, vengono richiamate le motivazioni a sostegno della previsione di tempistiche di pagamento difformi da quelle previste per legge, a titolo di garanzia per la stazione appaltante, considerato l'andamento dei lavori in difformità dal cronoprogramma per ragioni che il DL ha ritenuto essere imputabili all'esecutore. Circa tale ultimo profilo, si evidenzia altresì come il DL abbia in più occasioni evidenziato tutti i possibili profili di criticità imputabili all'impresa esecutrice, esprimendo anche preoccupazione nel "*chiaro ritardo rispetto al cronoprogramma di progetto, causato in massima parte da carente organizzazione dell'appaltatore*" (cfr. relazione n. 3 del 30 novembre 2022, in atti) e ritenendo non consistenti le ragioni dei ritardi espresse dall'esecutore, perché non riconducibili né alle lavorazioni aggiuntive rese necessarie per la deviazione del tratto fognario approvato in variante, né alle extra-lavorazioni precedenti alla stipula del contratto, ritenute dal medesimo DL quali "*attività effettivamente non previste ma tali da non ostacolare del tutto l'avvio dei lavori, quali ad esempio il montaggio dei ponteggi sul fronte opposto o le demolizioni al piano primo, che potevano certamente essere eseguite in contemporaneità*" (cfr. relazione n. 4).

Tuttavia, dall'esame dell'intervento finalizzato al recupero funzionale degli edifici oggetto dei lavori, sono emerse diverse incongruenze connesse a talune motivazioni riportate nella perizia di variante e suppletiva, successivamente richiamate dal medesimo progettista e Direttore dei Lavori nel corso dell'attività ispettiva (v. "stralcio allegato al verbale ispettivo n. 3").

Come indicato nella relazione di perizia, la necessità di apportare variazioni al progetto esecutivo originario è stata principalmente ricondotta a:

- l'imprevista e imprevedibile presenza di una rete fognaria non riportata in mappa e in pessimo stato di conservazione;

- l'imprevisto e imprevedibile diffuso degrado delle strutture voltate poste al piano seminterrato degli edifici;
- la richiesta della Direzione dell'*omissis* di realizzare un Laboratorio Carta in luogo delle due aule previste.

Riguardo al primo punto, occorre evidenziare che un breve tratto di tale rete fognaria era già stato individuato durante i saggi archeologici richiesti dalla Soprintendenza nell'ambito dell'approvazione del progetto esecutivo nel novembre 2020. Tale rete, connessa a due vecchie condotte a servizio dei fontanili antistanti i fienili risalenti alla costruzione del Mattatoio (1889- 1891), era stata ritenuta dismessa poiché riferita a fontanili non più esistenti.

Ciò nonostante, nel luglio 2022, durante l'esecuzione del contratto di appalto, i lavori di scavo per la realizzazione del locale tecnico interrato previsto tra i due edifici hanno rivelato che tale rete convogliava anche gran parte delle acque meteoriche del piazzale antistante gli stessi edifici. Solo in questa fase è stata perciò eseguita un'indagine approfondita della rete fognaria esistente, mediante l'apertura dei pozzetti e la pulizia di tratti fognari intasati, finalizzata all'individuazione dei flussi e delle portate, e necessaria per la predisposizione del progetto di rifacimento integrale della vecchia rete di raccolta delle acque dal piazzale antistante gli ex Fienili fino al nuovo allaccio.

In relazione all'imprevisto e imprevedibile diffuso degrado delle strutture voltate - che ha reso necessaria una progettazione ex novo degli interventi strutturali di consolidamento delle volte al piano interrato - si evidenzia che, in corso d'opera, durante la demolizione delle pavimentazioni del piano terra e successivamente allo sgombero di vari materiali e alla rimozione dei rifiuti che ingombravano i sotterranei di entrambi gli edifici rendendoli impraticabili, è stato eseguito un attento esame delle strutture voltate in laterizio. Nonostante tali volte siano state oggetto di verifica già in sede di progettazione esecutiva, risultando adeguate per i carichi di norma (cfr. ST-REL-04), solo a seguito della pulizia e sanificazione degli ambienti interrati è stato effettivamente accertato il reale stato di degrado delle strutture voltate (tre volte su cinque).

A tal proposito, preme evidenziare che, in conformità alle previsioni del D.lgs. 50/2016, in particolare agli articoli 23 e 24 - che disciplinano i livelli della progettazione e sottolineano la centralità della qualità del progetto nel processo di realizzazione dell'opera pubblica - è necessario che, nell'ambito della fase di progettazione, siano condotte tutte le attività di verifica e le indagini preliminari indispensabili per garantire la fattibilità tecnica ed economica dell'intervento. Pertanto, il progettista è tenuto a garantire la qualità e l'affidabilità del progetto, evitando situazioni che possano dar luogo a interferenze o imprevisti durante la fase di esecuzione.

La non completa ed adeguata attività propedeutica alla progettazione – segnatamente: una carente indagine sulla rete fognaria preesistente e la mancata esecuzione di una preventiva pulizia dei locali sotterranei – non risulta pienamente conforme con le prescrizioni normative che richiedono un'analisi dettagliata dello stato di fatto dell'area oggetto di intervento. Tali attività avrebbero dovuto essere svolte contestualmente alla predisposizione della progettazione, per consentire l'elaborazione di un progetto esecutivo in linea con le reali esigenze dell'opera e con le condizioni

esistenti, come richiesto dall'art. 23 del D.lgs. 50/2016. È bene rammentare che la predisposizione di un progetto esecutivo coerente con il quadro conoscitivo dell'area oggetto di intervento, oltre a ridurre il rischio di controversie con l'operatore economico, avrebbe limitato, se non evitato, alcune criticità o variazioni in corso d'opera, oltre che individuato un prezzo a base di gara inevitabilmente maggiorato rispetto a quello effettivamente adottato, ma sicuramente più congruo rispetto al valore degli interventi poi realizzati.

Anche l'Autorità, in più occasioni, riguardo alla fase progettuale degli interventi, ha ribadito che alla base della buona riuscita di un appalto vi è la necessità di una congrua valutazione e di una puntuale progettazione, elementi fondamentali per la corretta esecuzione.

In aggiunta, dall'esame delle riserve dell'appaltatore (cfr. TAB. E - Richieste appaltatore) e delle migliorie proposte dalla Direzione Lavori (TABELLE E-DL-1, E-DL-2 ed E-DL-3), si evince che alcuni lavori non potevano prescindere dall'inserimento in progettazione dell'intervento. Per il corretto utilizzo degli edifici, in conformità con gli obiettivi complessivi di valorizzazione e riqualificazione funzionale dell'opera, infatti, le attività di predisposizione dell'illuminazione esterna (non inserita per carenza di fondi) e la completa sistemazione dell'area esterna dei fienili avrebbero dovuto essere già inseriti nel progetto posto a base di gara e non integrati successivamente.

Da ultimo, si rileva che, nonostante la strategia progettuale dell'intervento fosse orientata a conseguire la massima efficienza energetica mediante l'impiego di sistemi ad alto rendimento, la modifica di alcune soluzioni migliorative proposte dall'appaltatore in sede di gara - finalizzate a contenere ulteriormente i consumi energetici della struttura e i relativi costi di gestione - ha in parte ridotto le prestazioni energetiche degli edifici, con conseguente impatto negativo sui consumi complessivi.

In definitiva, fermo quanto riportato in premessa e in prosieguo, se le citate limitate carenze progettuali fossero state approfondite e computate già in fase di redazione del progetto, l'importo a base di gara avrebbe potuto assumere valori di maggiore aderenza rispetto a quello definitivamente speso dall'amministrazione, con maggiore consapevolezza della stessa stazione appaltante in ordine alla spesa dovuta per la realizzazione delle opere, ancorché il costo complessivo delle stesse non avrebbe subito, nei fatti, modifiche rilevanti e sostanziali.

\*\*\*\*\*

Relativamente al personale e al Direttivo dell'*omissis*, invece, l'attività ispettiva ha evidenziato taluni palesi contrasti interni e difetti di coordinamento tra vertici e responsabili dei singoli settori, il che sicuramente non ha agevolato, nell'ultimo periodo, il collaudo definitivo dell'opera, come desumibile dalle dichiarazioni rese dalle parti intervenute in sede ispettiva, relativamente all'avvicendamento dei RUP, alla sospensione e revoca del Dott. *omissis* e alla mancata assegnazione di idoneo supporto tecnico allo stesso.

Dalla documentazione in atti emerge poi come lo stesso dott. *omissis*, in qualità di RUP, nel verbale del 7 maggio 2024 abbia dichiarato di aver commesso "*gravi errori*" nell'aggiornare il Consiglio di

Amministrazione e nell'espletare le funzioni di raccordo con la Direzione Amministrativa in relazione alle attività condotte dal D.L.; d'altro canto, appare palese la circostanza per cui l'attività di controllo di competenza del Consiglio di Amministrazione sia risultata quantomeno blanda. A titolo esemplificativo, il Consiglio di Amministrazione ha comunque approvato la perizia di variante, "*dopo attenta visione degli atti*", come emerge dai relativi verbali, ed è risultato destinatario di varie comunicazioni trasmesse via pec anche dal D.L.

Inoltre, a prescindere dai rapporti intervenuti tra RUP e DL, deve essere evidenziato che lo stesso Consiglio di Amministrazione ha approvato il bilancio di previsione - con la firma del Presidente *omissis* - per l'esercizio 2023 e il bilancio pluriennale 2024/2025, con provvedimento del 3 ottobre 2023, di cui al verbale n. 19, in atti.

In tale bilancio era già previsto per l'anno 2023 sia un importo di competenza pari ad euro 1.222.819,31 (da aggiungere a quello stanziato per il 2022 per euro 3.292.390,12) che una previsione di spesa per aggiornamento prezzi per il 2023 pari a 850.000,00 euro.

Nella relazione programmatica del Presidente al bilancio 2023, lo stesso rappresentante apicale dell'ente dà poi effettivamente atto dell'aggiornamento dei prezzi dell'appalto, in conseguenza dell'aumento del costo dei materiali (p. 4 e 5); del pari il Direttore *omissis*, anche in qualità di RUP della procedura, nella propria relazione di accompagnamento al bilancio (predisposta in data 3 maggio 2023) aveva preventivamente evidenziato che un importo di circa 2.5 milioni di euro era confluito nel fondo di avanzo di amministrazione ed era vincolante ai fini della prosecuzione dei lavori, a causa dell'aggiornamento prezzi e al fine di concludere l'allestimento della sede; nella medesima relazione era poi ampiamente specificato che l'accantonamento si rendeva disponibile per il successivo esercizio finanziario specialmente in relazione alle "*attività programmate per il completamento della sede presso il omissis...*" e veniva riportato nel dettaglio che la parte vincolata dell'avanzo di amministrazione presunto per l'esercizio 2023 avrebbe dovuto essere destinata anche all'adeguamento dei nuovi spazi e locali di cui al lotto n. 2 (per 1.222.819,31 euro), oltre che all'aggiornamento prezzi per tali lavori (850.000,00).

Pertanto, non può essere negato che l'aumento dei costi connessi alla realizzazione dell'opera fosse quantomeno preventivato, fermo restando che, come ampiamente riportato in premessa, in proposito il principale equivoco di fondo che ha interessato la fase esecutiva dell'opera consiste nell'approvazione e messa a base di gara, da parte del RUP *omissis*, di un progetto redatto secondo un determinato formulario (2012), ma approvato nel vigore di altro formulario (2020), con prezzi inevitabilmente lievitati in considerazione del decorso del tempo.

Tutto questo, unitamente ai vari avvicendamenti tra RUP e alle varie nomine, sospensioni e revoche via via disposte, non hanno di sicuro agevolato nella conclusione dell'opera, che, come emerso in sede ispettiva, risulta nei fatti ultimata, ancorché non ancora formalmente collaudata, il tutto ad oltre un anno e mezzo dalla previsione contrattuale di ultimazione dei lavori e nonostante la chiara volontà - manifestata dai rappresentanti dell'ente - di usufruire dei locali oggetto dei lavori vista la crescente domanda di iscrizioni all'*omissis*.

Può dunque concludersi affermando che le sopra evidenziate difficoltà e le varie responsabilità - di per sé non gravi - condivise tra tutti i soggetti intervenuti nella procedura hanno determinato un notevole incremento dei tempi e dei costi dell'opera, il tutto in danno dell'amministrazione stessa e dell'interesse pubblico e didattico sotteso alla realizzazione dei nuovi edifici dell'*omissis*, in violazione dei principi di buona amministrazione di cui è espressione l'art. 97 della Costituzione, dei connessi principi di efficacia ed economicità di cui all'art. 1 l. 241/1990 e dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza che devono orientare l'operato delle stazioni appaltanti anche in fase di esecuzione contrattuale (art. 30 del d. lgs. n. 50/2016, *ratione temporis* applicabile).

\*\*\*\*\*

Alla luce di tutto quanto innanzi - impregiudicate tutte le opportune valutazioni e azioni che le parti del rapporto contrattuale vorranno reciprocamente intraprendere (applicazione di penali da parte della stazione appaltante, ulteriori richieste avanzate dall'esecutore, approvazione dello stato finale dei lavori ecc.) - si definisce il presente procedimento di vigilanza, ai sensi dell'art. 21, comma 3, del Regolamento interno di Vigilanza del 4.7.2018, *ratione temporis* applicabile, raccomandando all'ente in indirizzo di adeguarsi, anche *pro futuro*, alle osservazioni contenute nella presente nota, come sopra esplicitate.

L'ente in indirizzo è altresì tenuto, entro il termine di **30 giorni** decorrenti dalla trasmissione della presente nota di definizione del procedimento, a comunicare le attività che lo stesso intende intraprendere al fine di adeguarsi alle osservazioni ivi contenute, anche in relazione al collaudo e messa in esercizio dell'opera, nonché a fornire aggiornamenti sulle determinazioni eventualmente rese dal Provveditorato delle Opere Pubbliche in relazione all'esecuzione oggetto del presente procedimento.

Le comunicazioni richieste, unitamente alla documentazione a corredo, potranno essere consegnate presso: "Autorità Nazionale Anticorruzione" – Palazzo Sciarra, via Marco Minghetti, n. 10, 00187 Roma oppure, preferibilmente, inviata al seguente indirizzo: [protocollo@pec.anticorruzione.it](mailto:protocollo@pec.anticorruzione.it), avendo cura di specificare, nell'oggetto, l'identificativo del Fascicolo istruttorio n. 2918/2024.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Firmato digitalmente