



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 363 del 5 aprile 2017

Oggetto: Lavori di “Ristrutturazione, adeguamento strutturale e antisismico, adeguamento alle norme di sicurezza e superamento barriere architettoniche dell’edificio pubblico strategico scuola media statale “Luca Tozzi” ad alta professionalità nelle materie commerciali e turistiche” – C.I.G. 5869635009.

Stazione Appaltante: Comune di Frignano. UVLA/515/16.

Esponente: privati cittadini e genitori alunni Istituto “Luca Tozzi” di Frignano.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 5 aprile 2017;

Visto l’articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all’Autorità nazionale anticorruzione;

visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni.

Considerato in fatto

Sono pervenuti all’Autorità diversi esposti in merito ai lavori di cui all’oggetto da parte di privati cittadini e di genitori degli alunni dell’Istituto “Luca Tozzi” di Frignano, acquisiti al protocollo dell’Autorità ai nn. 3730 del 12.1.2016, 11259 del 22.1.2016, 11858 del 25.1.2016, 25632 del 15.2.2016, con i quali sono stati segnalati disagi dovuti a presunti ritardi nell’esecuzione dei lavori in oggetto.

A seguito di richiesta di informazioni preliminari, formulata al Comune di Frignano con nota prot. 13341 del 26.1.2016 e riscontrata dal Comune medesimo con nota assunta al protocollo dell’Autorità al n. 32009 del 25.2.2016, si è proceduto all’avvio di un procedimento istruttorio (nota protocollo 41070 dell’11.3.2016) nell’ambito del quale sono stati chiesti chiarimenti e documentazione all’Amministrazione comunale. Dell’avvio del procedimento istruttorio è stata data notizia agli esponenti con nota prot. 41571 dell’11.3.2016.

L'Amministrazione comunale, a seguito di una richiesta di proroga del termine per il riscontro assegnato dall'Autorità, formulata con nota assunta al protocollo al n. 54476 del 6.4.2016, ha fornito effettivo riscontro con nota n. 68607 del 29.4.2016.

Nel corso dell'istruttoria sono pervenute numerose comunicazioni da parte dei soggetti esponenti e dell'impresa aggiudicatrice/esecutrice, acquisite al protocollo dell'Autorità ai nn. 103302 del 4.7.2016, 106593 dell'11.7.2016, 109289 del 15.7.2016, 110005 del 26.7.2016, 110704 del 20.7.2016, 111538 del 21.7.2016, 114752 del 28.7.2016, 116162 del 2.8.2016, 117139 del 3.8.2016, 118487 del 5.8.2016, 119687 del 9.8.2016, 122507 del 18.8.2016, 123217 del 22.8.2016, 123978 del 23.8.2016, 128030 del 5.9.2016, 131073 del 9.9.2016, 132211 del 12.9.2016. È, altresì, pervenuta una nota del Genio Civile di Caserta in merito alla problematica dell'autorizzazione sismica (prot. 114792 del 28.7.2016).

Sulla base della documentazione fornita, è stata predisposta la Comunicazione di risultanze istruttorie che, a seguito dell'esame del Consiglio nell'adunanza del 5 ottobre 2016, è stata trasmessa ai soggetti interessati con nota prot. 147166 del 7.10.2016.

La Stazione appaltante con nota prot. 12019 del 4.11.2016, assunta al protocollo dell'Autorità n. 163539 del 7.11.2016, ha presentato le proprie controdeduzioni e con successiva nota prot. 12161 dell'8.11.2016, assunta al protocollo dell'Autorità n. 166199 del 10.11.2016, ha formulato istanza di audizione al Consiglio. L'audizione, a seguito di rinvio richiesto dalla stessa, si è tenuta in data 11.1.2017, con la partecipazione del Sindaco, avv. Gabriele Piatto, e dell'Assessore ai lavori pubblici, avv. Vincenzo Mastroianni. I partecipanti hanno dichiarato che l'assegnazione dell'appalto al secondo classificato era stato oggetto di ricorso al Tar Campania da parte dell'aggiudicatario iniziale e che il parere del Genio Civile sulla variante strutturale, presumibilmente, sarebbe arrivato entro 20 giorni. Per gli altri profili si sono, invece, riportati a quanto già evidenziato nella nota di riscontro alla Comunicazione di risultanze istruttorie.

Preso atto di quanto dichiarato in sede di audizione, l'Ufficio istruttore, con nota prot. 8892 del 20.1.2017, ha invitato la Stazione appaltante a comunicare con cortese sollecitudine l'avvenuto rilascio da parte del Genio Civile di Caserta dell'autorizzazione sismica alla variante strutturale.

Il Comune di Frignano con nota prot. 890 del 25.1.2017, assunta al protocollo dell'Autorità n. 13851 del 27.1.2017, integrata poi con nota prot. 971 del 27.1.2017, assunta al protocollo dell'Autorità n. 15677 del 31.1.2017, ha trasmesso:

- la sentenza del TAR Campania n. 494/2017 con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso promosso dal Consorzio Conpat s.c.a.r.l. e dalla ditta Pro.Lav. s.r.l. relativamente all'aggiudicazione dell'appalto alla seconda classificata;
- la determina n. 339 del 20.12.2016 di rettifica dell'importo dell'affidamento dell'appalto alla seconda classificata, A.T.I. ADA Restauri;
- il verbale di consegna parziale e provvisoria dei lavori alla seconda classificata.

Si è, invece, riservato di trasmettere copia dell'autorizzazione sismica a seguito del futuro rilascio da parte del Genio Civile.

Rilevata la mancata comunicazione da parte del Comune di Frignano del rilascio dell'autorizzazione sismica e atteso il notevole lasso di tempo trascorso, in relazione a quanto dallo stesso dichiarato in sede di audizione, l'Ufficio istruttore, con nota prot. 34282 del 6.3.2017,

ha nuovamente invitato il Comune a comunicare l'avvenuto rilascio dell'autorizzazione sismica. Con nota prot. 2979 del 13.3.2017, assunta al protocollo dell'Autorità n. 38315 del 14.3.2017, è stato comunicato che la pratica è ancora all'esame del Genio Civile di Caserta.

A riscontro della Comunicazione di risultanze istruttorie, il Consorzio Stabile Conpat s.c.a.r.l. e l'impresa esecutrice Pro.Lav. s.r.l. per il tramite dell'avv. Rosaria Migliardi, con nota del 2.11.2016, assunta al protocollo dell'Autorità a n. 161799 del 3.11.2016, hanno formulato richiesta di essere sentiti in audizione presso l'Ufficio istruttore. L'audizione si è tenuta in data 30.11.2016, come da verbale allegato al fascicolo.

Successivamente all'invio della Comunicazione di risultanze istruttorie, sono pervenute numerose comunicazioni da parte degli esponenti (protocollo nn. 152628 del 18.10.2016, 153677 del 19.10.2016, 154864 del 20.10.2016, 160165 del 28.10.2016, 162586 del 4.11.2016, 179557 del 5.12.2016, 190670 del 27.12.2016, 161548 del 28.12.2016, 192273 del 29.12.2016, 5920 del 16.1.2017, 23626 del 14.2.2017 e 25510 del 16.2.2017). Da ultimo, con comunicazione assunta al protocollo dell'Autorità n. 46260 del 28.3.2017, uno degli esponenti, sig. Ulisse Farese, ha trasmesso copia della relazione depositata, in data 12.3.2017, dal C.T.U. nell'ambito dell'accertamento tecnico preventivo.

L'appalto di cui all'oggetto è relativo alla ristrutturazione dell'edificio della scuola media L. Tozzi che, secondo quanto dichiarato dall'arch. Di Bello, Responsabile del procedimento (di seguito anche Rup) e Responsabile del Settore tecnico alla data della nota di riscontro all'avvio del procedimento istruttorio, non era adeguato alla normativa sismica e si trovava in condizioni di degrado tali da non ritenerlo agibile alle attività didattiche.

Il progetto preliminare dei lavori di "Ristrutturazione, adeguamento strutturale ed antisismico, adeguamento alle norme di sicurezza e superamento barriere architettoniche dell'edificio pubblico strategico scuola media statale Luca Tozzi ad alta professionalità nelle materie commerciali e turistiche", redatto da personale interno all'Amministrazione, è stato approvato con delibera di Giunta comunale n. 64 del 15.6.2009, per un importo complessivo di €. 1.967.360,00.

La redazione del progetto definitivo ed esecutivo è stata invece affidata all'ATP arch. Pasquale Riccardo (capogruppo) – ing. Pietro D'Orazio – ing. Luigi Pagano – arch. Stefano Sembante (di seguito ATP Riccardo), unitamente al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, per un importo di € 2.500,00, incluso Inarcassa ed esclusa IVA (determina del Settore tecnico n. 201 del 17.7.2009).

Per l'affidamento dell'incarico la Stazione appaltante ha fatto ricorso a una procedura negoziata, con invito rivolta a 5 operatori cui è stato chiesto di presentare offerta entro 5 giorni. L'offerta dell'ATP aggiudicataria, l'unica pervenuta in tempo utile, prevedeva come onorario per la progettazione definitiva ed esecutiva e per il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione un importo di € 2.500,00 (incluso Inarcassa, esclusa IVA) e come onorario per la direzione lavori un importo di € 95.000,00, per un totale di € 97.500,00 corrispondente a un ribasso complessivo dichiarato dello 2,01%.

Nell'offerta medesima l'ATP Riccardo ha dichiarato la sua «*disponibilità ad accettare l'eventuale incarico ulteriore di Coordinamento della Sicurezza in fase di Esecuzione e Direttore*

operativo dei Lavori che l'Amministrazione potrà affidare direttamente allo stesso progettista ai sensi dell'art. 91 comma 6 del D.lgs. 163/2006».

Il suddetto progetto definitivo ed esecutivo, consegnato dall'ATP affidataria in data 23.7.2009, è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n. 81 del 23.7.2009, per un importo di € 1.967.360,00 di cui € 1.520.000,00 per lavori (di cui € 38.031,27 per oneri speciali della sicurezza) ed € 447.360,00 per somme a disposizione dell'amministrazione, da finanziare per € 1.957.360,00 mediante fondi POR Campania e per € 10.000,00 mediante fondi comunali.

A seguito della partecipazione all'avviso pubblico della Regione Campania (L.R. 1/2009 - Decreto Dirigenziale n° 62/2009-AGC 08 Settore 02), il progetto è stato dichiarato ammissibile ma non finanziato per carenza di fondi.

Il Comune di Frignano, preso atto delle delibere di Giunta regionale n. 148 del 27.5.2013 e n. 378 del 24.9.2013, con le quali la Regione Campania ha deciso di dare "accelerazione" alla spesa dei fondi strutturali, selezionando progetti di immediata attuazione mediante un avviso pubblico rivolto ai comuni che avevano già presentato progetti di cui alla L.R. 1/2009, ha deciso di presentare la ricandidatura del progetto in questione.

Dietro richiesta dell'Amministrazione, l'ATP Riccardo in data 10.1.2014 ha presentato il progetto definitivo ed esecutivo con aggiornamento dei prezzi sulla base del tariffario Regione Campania 2013; l'importo dell'intervento è stato, così, rideterminato in € 2.395.518,22, di cui € 1.852.881,61 per lavori (di cui € 77.345,40 per oneri speciali della sicurezza) ed € 542.629,61 per somme a disposizione dell'Amministrazione.

Il progetto definitivo ed esecutivo aggiornato è stato approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 12 del 12.2.2014, dando atto dell'intervenuta validazione dello stesso in data 10.2.2014. Il Verbale di validazione, che fa riferimento al progetto esecutivo, risulta sottoscritto oltre che dal Rup, ing. Francesco Porfidia, anche dal progettista, arch. Riccardo Pasquale.

La Giunta Regionale ha selezionato il progetto in questione e lo ha finanziato per un importo di € 2.385.518,22 (decreto n. 418 del 9.6.2014). Il Comune di Frignano e la Regione Campania hanno sottoscritto in data 30.6.2014 apposita convenzione.

Relativamente all'intervento in questione risultano affidati numerosi incarichi professionali, sintetizzati nella tabella che segue.

Oggetto	Affidatario	Importo	Procedura	Provvedimento
Progettazione definitiva ed esecutiva, coordinamento sicurezza in fase di progettazione	ATP Riccardo	€ 2.500,00 inclusi oneri previdenziali, IVA esclusa	Invito a 5 operatori	Determina n. 201 del 17.7.2009
Indagine geologica e geotecnica	geol. Francesco Fabozzi	€ 6.220,00 compreso di oneri previdenziali e IVA	Affidamento diretto (art. 125, co. 11 Codice, Regolamento comunale)	Determina n. 208 del 14.7.2014
Indagini di laboratorio su campioni di materiali	Analisi Generali Costruzioni s.r.l.	€ 6.089,02 IVA compresa	Affidamento diretto (art. 125, co. 11 Codice, Regolamento comunale)	Determina n. 209 del 14.7.2014

Collaudo statico in corso d'opera	ing. Gianfranco Iodice	€ 9.136,36 oltre oneri previdenziali e IVA	Affidamento diretto (art. 125, co. 11 Codice, Regolamento comunale)	Determina n. 415 del 30.12.2014
Direzione lavori, misura e contabilità	ATP Riccardo	€ 68.084,00 oltre oneri previdenziali e IVA	Affidamento diretto (art. 130, co. 2, lett. b e art. 91, co. 6 del Codice, Regolamento comunale)	Determina n. 120 del 19.5.2015
Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione	RTP ing. Mastroianni - ing. Cristiano - ing. Massimo	€ 32.684,38 oltre oneri previdenziali e IVA	Affidamento diretto (art. 125, co. 11 Codice e art. 267 d.p.r. 207/2010, Regolamento comunale)	Determina n. 121 del 25.5.2015
Supporto al RUP	ing. Vincenzo De Luca	€ 5.240,07 oltre oneri previdenziali e IVA	Affidamento diretto (art. 125, co. 11 Codice e art. 267 d.p.r. 207/2010, Regolamento comunale)	Determina n.129 del 15.6.2015
Collaudo tecnico-amministrativo in corso d'opera	ing. Ernesto Santagata (con la collaborazione geom. Nicola Sabatino)	€ 12.107,09 oltre oneri previdenziali e IVA	Affidamento diretto (art. 125, co. 11 Codice, Regolamento comunale)	Determina n. 130 del 15.6.2015

Riguardo alla circostanza che l'affidamento delle indagini geologiche sia intervenuto dopo la validazione del progetto, il dott. D'amato¹ ha dichiarato che il progetto è stato «*validato sulla base di dimensionamenti effettuati riferendosi alle indagini geologiche allegate al programma di fabbricazione del Comune*» e che solo dopo aver ottenuto il finanziamento «*si è proceduto ad avviare lo studio geologico da allegare al progetto statico delle opere*». Al riguardo, l'arch. Di Bello ha dichiarato che «*le indagini geologiche non furono reperite in allegato al progetto e pertanto si ritenne opportuno eseguirle al fine della redazione del calcolo strutturale*». In realtà, nella deliberazione di Giunta comunale n. 9 del 15.1.2014, si affermava chiaramente che «*il progetto di che trattasi allo stato attuale è privo degli elaborati dei calcoli strutturali*» e di conseguenza si dava mandato al «*conferimento a tecnici esterni per la redazione dei calcoli strutturali, indagini distruttive e non distruttive sulle strutture esistenti con prove di laboratorio, relazione geologica ed eventuali elaborati necessari e opportuni per la completezza del progetto*». Sulla base della documentazione fornita, gli incarichi conferiti successivamente alla suddetta deliberazione n. 9/2014 sono relativi solo alla relazione geologica/geotecnica e alle analisi di laboratorio.

Il Comune di Frignano, con determina a contrarre n. 359 del 17.11.2014, ha stabilito di affidare i lavori in oggetto mediante procedura aperta ai sensi dell'art. 55, comma 5, del d.lgs. 163/2006, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, assegnando alla «*Centrale di Committenza Asmel Consortile Soc. cons. a.r.l. le attività inerenti l'indizione della procedura di gara attraverso la piattaforma Asmecom*», secondo le caratteristiche espressamente indicate negli atti di gara; la Centrale di committenza è stata, altresì, delegata all'adozione del

¹ Segretario comunale con incarico dal 21.3.2016 di Responsabile pro-tempore del Settore Tecnico.

provvedimento di pubblicazione della gara, alla nomina della commissione di gara e all'espletamento della relativa procedura.

In attuazione di quanto sopra, il bando di gara è stato pubblicato sulla GURI n. 132 del 17.11.2014, con importo a base di gara di € 1.852.888,61 di cui € 77.345,40 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso. Con determina del Responsabile del Settore Tecnico n. 119 del 19.5.2015, l'appalto è stato aggiudicato in via definitiva al consorzio stabile Conpat s.c.a.r.l. per l'importo di € 1.824.906,05, di cui € 1.747.560,65 per lavori, al netto del ribasso offerto dell'1,576%, ed € 77.345,40 per oneri della sicurezza; il consorzio aggiudicatario, nell'istanza di partecipazione, aveva dichiarato di concorrere in nome e per conto della ditta Pro.Lav. s.r.l. (ditta esecutrice). Il quadro economico dell'intervento, rimodulato a seguito dell'aggiudicazione, è stato nuovamente rimodulato con determina n. 2013 del 7.8.2015, a seguito della richiesta della Regione Campania di indicare separatamente le voci relative al collaudo e quelle relative al coordinamento della sicurezza. Gli importi complessivi sono rimasti invariati.

In data 25.5.2015 la Direzione lavori ha proceduto, sotto riserva di legge, alla consegna parziale dei lavori con efficacia dal giorno successivo; il verbale non dà evidenza delle parti di lavori consegnate e delle motivazioni della stessa consegna parziale, limitandosi a precisare che il *«tempo utile per dare compiuti i lavori decorrerà dalla data di consegna del verbale definitivo dei lavori»*. L'arch. Di Bello ha dichiarato che la consegna parziale era avvenuta *«in pendenza del ritiro presso il Genio Civile di Caserta dell'autorizzazione sismica ai sensi del D.M. 14.01.2008»*. Analoga motivazione è rilevabile dal verbale di consegna definitiva dei lavori del 18.9.2015, dove si dà atto dell'intervenuta autorizzazione sismica (n. 8708 del 1.9.2015, comunicata al Comune in data 15.9.2015).

Tale verbale è stato sottoscritto con riserva dalla ditta esecutrice che in data 24.9.2015 ha esplicitato la riserva dichiarando di aver riscontrato *«evidenti difformità ed indeterminatezze tra il progetto strutturale autorizzato ... dal Genio Civile e lo stato dei luoghi sia per quanto attiene alle strutture orizzontali e verticali»* e di ritenere necessaria una sospensione dei lavori, in quanto le difformità riscontrate non consentivano la prosecuzione degli stessi e risultavano ormai esaurite le lavorazioni oggetto della consegna parziale. La riserva di cui sopra, attesa la genericità della stessa, è stata ritenuta dalla Direzione lavori non meritevole di accoglimento (nota prot. n. 10972 del 01.10.2015) e i lavori strutturali sono iniziati a far data dal 21.9.2015, secondo quanto dichiarato dall'arch. Di Bello.

Il contratto di appalto è stato stipulato in data 24.7.2015, fissando il termine di ultimazione in 130 giorni dalla data dell'ultimo verbale di consegna dei lavori.

Con determina n. 282 del 25.11.2015, il Responsabile del Settore tecnico -LL.PP. ha approvato il SAL n. 1 a tutto il 17.8.2015, per un importo di € 518.973,50 oltre IVA al 10% e disposto la liquidazione della relativa fattura dell'impresa, dando atto della sottoscrizione da parte del RUP, del Direttore lavori e dell'impresa del certificato di pagamento n. 1 in data 18.8.2015.

L'acconto del 10% per un importo di € 160.591,74, tenendo conto della quota già riscossa con il SAL n. 1, è stato liquidato con determina n. 7 del 1.2.2016, a seguito di fattura emessa dal consorzio Conpat s.c.a.r.l. in data 26.8.2015. La Stazione appaltante ha dichiarato che il pagamento è avvenuto con notevole ritardo rispetto alla richiesta in quanto il materiale accreditato della somma da parte della Regione si è verificato solo mesi dopo la richiesta. In particolare, a

seguito dell'accredito dei finanziamenti «verso la parte finale dell'anno», si è provveduto a liquidare prima il SAL n. 1 e, «successivamente, per un disguido di fatturazione elettronica», l'acconto.

In data 22.12.2015, la Direzione lavori ha depositato al Genio Civile di Caserta una nuova richiesta di autorizzazione sismica in variante al provvedimento sismico originario «al fine di regolarizzare alcuni aspetti, riguardanti il montaggio del cappotto termico, la copertura termica in alluminio offerti dalla ditta in sede di gara, oltre alla verifica statica dell'intero edificio, nonché un diverso trattamento di risanamento del solaio di copertura». In particolare, secondo quanto riportato nelle relazioni fornite dalla Stazione appaltante e relativi allegati², la seconda autorizzazione sismica è stata richiesta per «dare attuazione compiuta alle migliorie offerte in sede di gara» dall'appaltatore e per tener conto della necessità di «apportare alcune modifiche agli elementi già calcolati, per esigenze nate nel corso dell'esecuzione dei lavori, e per alcune modificazioni geometriche, verificate in corso d'opera».

Le suddette migliorie attengono a:

- realizzazione cappotto termico³: per consentirne il montaggio lineare si è reso necessario apportare una modifica alla cerchiatura dei pilastri perimetrali, riducendo il ringrosso dei lati esterni da 10 a 6 cm e aumentando quello degli altri lati da 10 a 14 cm;
- realizzazione copertura a doppia falda⁴: si è reso necessario valutare la sua azione sulla struttura, modificando lo schema statico della copertura.

Le modifiche rese necessarie in corso d'opera erano, invece, correlate a:

- struttura di fondazione, costituita da una trave rovescia con sovrastante trave in c.a., posta ad una minore profondità rispetto a quella ipotizzata nel calcolo;
- riposizionamento dei pilastri con rettifica dello schema dei fili fissi;
- solaio di copertura che, a seguito della rimozione dell'intonaco, si è rivelato in condizioni tali da poter esser mantenuto in opera, essendo solo la parte estrema dell'intradosso del solaio interessata da fenomeno di degrado.

In merito a tale seconda richiesta di autorizzazione sismica, il Genio Civile di Caserta in data 28.7.2016 ha comunicato, per conoscenza anche all'Autorità, che la stessa non era stata rilasciata in quanto il Comune di Frignano non aveva ancora riscontrato la richiesta di integrazioni formulata in data 1.3.2016 e che, bensì, era «in procinto di emanare comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della stessa».

In merito, la Stazione appaltante ha precisato che «sono state eseguite, prima del rilascio dell'autorizzazione sismica, alcune opere quali: posa in opera di ponteggio, spicconatura intonaco, rimozione pavimentazioni ed infissi, sistemazione esterna, rimozione impianti, predisposizione impianti tecnici, predisposizione copertura sulla strada avulsa dall'edificio, proposta dall'impresa come pacchetto esterno, pavimentazione» e che le attività inerenti alle strutture «hanno avuto inizio dopo l'autorizzazione sismica». Anche il Collaudatore statico ha dichiarato con nota del 3.8.2016 che, «a tutt'oggi, gli interventi strutturali, ..., rispettano l'autorizzazione sismica in vigore, n. 8708 del

² In particolare, Progetto definitivo-esecutivo variante strutturale datato novembre 2015.

³ Parete ventilata con sistema tipo Isotec e rivestimento con fibrocemento ecologico ancorato alla murature perimetrale.

⁴ In sede di gara, l'appaltatore ha proposto la realizzazione di una copertura a doppia falda in alluminio tipo Alugraf con copertura termica tipo Isotec in luogo della copertura a terrazzo prevista nel progetto a base di gara.

1.9.2015, rilasciata dal Genio Civile di Caserta» e che «non è mai emersa l'esecuzione di opere strutturali in difformità della predetta autorizzazione».

Con riferimento alle lavorazioni eseguite, la ditta esecutrice Pro.Lav. s.r.l., in una nota del 30.12.2015 indirizzata al Sindaco, al Rup, al Direttore lavori, al Collaudatore statico e al Collaudatore tecnico-amministrativo, ha segnalato l'esecuzione di lavori non previsti in progetto per un importo di € 555.128,94 (ascrivibili a demolizioni e rimozioni, opere provvisorie, movimentazioni trasporti e smaltimento, opere di risanamento e consolidamento), pari a circa il 30% dell'importo contrattuale. Per la regolarizzazione di quanto eseguito, la ditta medesima ha richiesto la redazione di una perizia di variante suppletiva, atteso anche il superamento della «soglia del 20% stabilito da leggi e regolamenti vigenti», e la sospensione dei lavori.

La Stazione appaltante ha evidenziato come il Responsabile del procedimento abbia chiesto alla Direzione lavori e al Collaudatore statico di verificare quanto comunicato dalla ditta esecutrice, senza fornire, tuttavia, indicazioni dettagliate circa i risultati delle verifiche e i provvedimenti adottati. È stata trasmessa solo la risposta della Direzione lavori del 22.2.2016 nella quale si afferma che il «contratto sottoscritto tra committente (...) ed Impresa appaltatrice (...) prevede la realizzazione a corpo di opera chiusa chiavi in mano come da progetto proposto dalla stessa ed aggiudicato in sede di gara», in esito alla quale il Rup, in data 11.3.2016, ha nuovamente chiesto alla Direzione lavori una relazione con «la stima dei lavori regolarmente eseguiti e che devono essere accreditati all'appaltatore» e «di formulare, ove necessario, la contestazione degli addebiti all'appaltatore, assegnando un termine non inferiore a quindici giorni per la presentazione delle proprie controdeduzioni».

Atteso il mancato riconoscimento delle presunte lavorazioni aggiuntive, l'aggiudicataria Conpat s.c.a.r.l. e la ditta esecutrice Pro.Lav. s.r.l. in data 7.7.2016 hanno depositato presso il Tribunale di Napoli Nord ricorso per accertamento tecnico preventivo ex art. 696 c.p.c.; di conseguenza, la ditta esecutrice in data 11.7.2016 ha comunicato alla Stazione appaltante, al Rup e alla Direzione lavori la sospensione dei lavori, tenuto conto anche della mancanza dell'autorizzazione sismica alla variante strutturale. Il Giudice all'udienza di comparizione delle parti del 18.8.2016 ha conferito mandato al C.T.U. per tutti i quesiti richiesti, assegnando 120 giorni, a partire dal 12.9.2016, per il deposito dell'elaborato. Al C.T.U. è stato chiesto di accertare lo stato dei luoghi, con individuazione dei lavori svolti dalla ditta esecutrice e relativa contabilizzazione, di verificare la presenza di errori e/o omissioni nel progetto definitivo ed esecutivo e se gli stessi pregiudichino in qualche modo la realizzazione dell'opera, nonché l'ammontare di maggiori e/o diversi lavori dovuti agli stessi errori e/o omissioni e, infine, di verificare se sia intervenuta l'autorizzazione sismica della variante strutturale e/o la sospensione dei lavori.

Il C.T.U., nella relazione depositata in data 12.3.2017, ha rilevato quanto segue:

- lavori eseguiti per un importo lordo di € 768.962,08, di cui € 71.750,42 per lavori di miglioria previsti nell'offerta dell'appaltatore;
- «omissioni nella contabilità di gara sia per l'esecuzione di opere ordinarie che per interventi propedeutici per successive opere strutturali» che richiedono un surplus economico variabile da un minimo di € 80.180,70, se si esclude qualsiasi intervento sul solaio di copertura, ad un massimo di € 445.458,80, se si include «il costo della demolizione e ricostruzione dell'ultimo

solai come da autorizzazione sismica»; tali omissioni non incidono sull'obiettivo finale di rendere il fabbricato antisismico ma pregiudicano il completamento dello stesso se non eseguiti;

- il mancato rilascio dell'autorizzazione sismica alla data dell'8.3.2017.

Con riferimento al quesito inerente la verifica di errori nel progetto definitivo ed esecutivo, il CTU ha evidenziato che *«l'individuare un errore progettuale richiede di entrare nel merito della progettazione mediante una verifica accurata della stessa con programmi informatici»*; ritenendo che tale verifica non rientrasse nell'incarico ricevuto, lo stesso sulla base di un'analisi, *«seppure non operativa, della sola documentazione in atti»* ha ritenuto che *«non esistono errori progettuali data la metodologia informatica di calcolo adoperata per la progettazione strutturale e i calcoli operati dal Genio Civile»*, anche se alcune scelte tecniche strutturali inerenti l'ultimo solaio *«non possono essere condivise»*.

A seguito della sospensione dei lavori ad opera della ditta esecutrice, la Direzione lavori nell'arco di tempo tra il 12.7.2016 e il 1.8.2016 ha emesso, previo sopralluogo in cantiere, numerosi ordini di servizio con i quali ha ordinato alla Conpat s.r.l. e alla Pro.Lav. s.r.l. l'immediata ripresa dei lavori e la celere prosecuzione degli stessi, per recuperare il ritardo accumulato. In particolare, con ordine di servizio del 15.7.2016 (prot. 8003 del 18.7.2016), la Direzione lavori ha anche assegnato al consorzio aggiudicatario e alla ditta esecutrice quindici giorni di tempo per compiere i lavori in ritardo rispetto alle previsioni del crono-programma, evidenziando, altresì, che il reiterato e continuato inadempimento agli ordini di servizio costituiva grave inadempimento alle obbligazioni contrattuali tali da compromettere la buona riuscita dei lavori. Tale precisazione è riscontrabile anche nei successivi ordini di servizio, nei quali, constatata l'inottemperanza ai precedenti ordini di servizio, sono state impartite disposizioni per l'esecuzione di specifiche lavorazioni; gli stessi riportano, inoltre, la dicitura *«il presente Ordine di Servizio conferma i tempi comunicati, le prescrizioni impartite e le comunicazioni ed i contenuti nell'Ordine di Servizio del 15.07.2016 già agli atti ed acclarato al protocollo dell'Ente Comunale il giorno 18.07.2016 protocollo n. 8003»*.

Constatata la mancata ripresa dei lavori, con comunicazione del 1.8.2016, la Direzione lavori ha invitato la ditta aggiudicatarie e la ditta esecutrice in cantiere per il giorno 3.8.2016 per il sopralluogo di constatazione. Nel verbale, non sottoscritto dalla ditta aggiudicataria e dalla ditta esecutrice non presenti in cantiere, si dà atto della mancata ripresa dei lavori nonché di un grave ritardo nell'avanzamento degli stessi. Preso atto di quanto sopra e del fatto che nel termine assegnato non erano pervenute osservazioni o controdeduzioni in merito da parte delle imprese coinvolte, la Giunta comunale con Deliberazione n. 38 del 17.8.2016 ha disposto la risoluzione contrattuale per grave inadempimento alle obbligazioni contrattuali e l'escussione della cauzione definitiva.

Per assicurare l'esecuzione dell'opera, la Stazione appaltante, con Determinazione del Responsabile del settore tecnico n. 250 del 4.10.2016, ha approvato lo stato di consistenza finale redatto dalla Direzione lavori per un importo lordo dei lavori eseguiti di € 516.926,53; detraendo il ribasso d'asta e l'importo delle migliorie non eseguite, pari a € 70.735,96, l'importo netto è risultato pari a € 438.383,85. Con successiva Determinazione n. 374 del 3.11.2016, ha approvato anche il verbale di accertamento tecnico contabile redatto dal collaudatore tecnico

amministrativo, prendendo, altresì atto della somma di € 349.240,36 che l'appaltatore doveva restituire alla Stazione appaltante.

Tale somma, determinata tenendo conto della restituzione dell'acconto, della differenza tra quanto liquidato con il SAL n. 1 e quanto realmente eseguito all'impresa e dell'applicazione di una penale per ritardo nell'esecuzione dei lavori di importo pari a € 100.000,00, è stata richiesta al consorzio Conpat s.c.a.r.l. e all'impresa Pro.Lav. s.r.l. con nota del Responsabile del procedimento prot. 10812 del 5.10.2016 e con nota prot. 11366 del 19.10.2016 è stata richiesta l'escussione della polizza fideiussoria.

La Stazione appaltante, in seguito, con determinazione n. 316 del 29.11.2016 ha affidato alla seconda classificata, A.T.I. ADA Restauri, l'appalto dei lavori in oggetto per un importo di € 1.315.786,24, rettificato in € 1.397.064,41 con Determinazione n. 339 del 20.12.2016. In data 21.12.2016, nelle more della stipula del contratto, si è proceduto alla consegna parziale dei lavori, con esclusione delle opere oggetto di autorizzazione sismica e quelle richiedenti l'ausilio del ponteggio interno ed esterno.

Sulla base della documentazione disponibile sono state rilevate le seguenti criticità, confluite nella Comunicazione di risultanze istruttorie (nota prot. 147166 del 7.10.2016):

- carenze nel progetto definitivo-esecutivo posto a base di gara, per l'assenza della relazione geologica, geotecnica e dei calcoli strutturali;
- mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 47, co. 2, lett. c) del d.p.r. 207/2010, per la validazione del progetto effettuata dal Responsabile del procedimento nonostante l'importo dell'intervento fosse superiore a un milione di euro;
- nomina del Direttore lavori pochi giorni prima dell'aggiudicazione dell'appalto, in contrasto con le previsioni di cui all'art. 147 del d.p.r. 207/2010;
- anomalie nell'affidamento della progettazione definitiva-esecutiva per evidente squilibrio tra l'onorario offerto per la progettazione definitiva/esecutiva e il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e quello offerto per la direzione lavori e tempi eccessivamente ristretti per la presentazione dell'offerta e per l'esecuzione della prestazione;
- mancata acquisizione dell'autorizzazione sismica prima della validazione del progetto posto a base di gara (art. 53, d.p.r. 207/2010);
- ritardo nella richiesta di nuova autorizzazione sismica per la variante strutturale;
- carenze nell'attività di vigilanza sulla corretta esecuzione delle opere se l'accertamento tecnico preventivo dovesse confermare l'esecuzione di lavorazioni in difformità al progetto evidenziata dall'impresa esecutrice;
- irregolare sospensione dei lavori da parte dell'impresa.

È stato, altresì, richiesto alla Stazione appaltante di fornire:

- la documentazione relativa all'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva;
- lo stato di consistenza e il verbale di accertamento tecnico contabile redatti a seguito della risoluzione;
- i provvedimenti adottati o che si intendeva adottare per il completamento dell'intervento;

- la documentazione relativa a quanto dalla stessa operato al fine di assicurare l'esecuzione dell'opera in conformità al progetto e nei tempi previsti, antecedentemente alla risoluzione contrattuale.

A riscontro della Comunicazione di risultanze istruttorie, la Stazione appaltante ha fornito le proprie controdeduzioni, come di seguito riportato.

In primo luogo, il Responsabile del procedimento ha evidenziato come il progetto definitivo-esecutivo approvato nel febbraio 2014 fosse in realtà privo della sola relazione geologica; la relazione geotecnica era invece presente in quanto costituiva la Tavola n. 31 del progetto definitivo-esecutivo consegnato dall'ATP Riccardo in data 10.2.2014.

La carenza della relazione geologica è stata, invece, giustificata con la mancanza di disponibilità economica nel bilancio comunale (erano necessari circa 12.000 €); l'Amministrazione ha deciso di approvare comunque il progetto per assicurarsi il finanziamento da parte della Regione Campania, demandando la redazione della relazione geologica all'effettivo ottenimento del finanziamento, per evitare di sostenere una spesa gravosa che in caso di mancata concessione del finanziamento sarebbe risultata inutile. Subito dopo l'ottenimento del finanziamento (9.6.2014) si è provveduto all'affidamento dell'incarico per le indagini geologiche e la relativa relazione e i tecnici progettisti hanno completato *«nella loro interezza la verifica dei calcoli strutturali, al fine di ottenere l'autorizzazione sismica, rendendo il progetto definitivo-esecutivo completo, legittimo e pronto per la procedura di gara»*.

Con riferimento al mancato rispetto dell'art. 47, co. 2 del d.p.r. 207/2010, l'arch. Di Bello ha dichiarato che la verifica del progetto è stata effettuata dal Responsabile del procedimento dell'epoca perché presso la struttura comunale non esisteva nessuna figura tecnica professionale che potesse assolvere a tale compito. L'ing. Porfidia era infatti sia Responsabile del settore tecnico che Responsabile del procedimento.

La tardiva nomina della Direzione lavori è stata giustificata con l'intenzione iniziale del Settore tecnico di svolgere l'incarico con professionalità interne; successivamente, tenuto conto che il Responsabile del Settore tecnico era *«operato e gravato di molteplici compiti e responsabilità professionali/istituzionali»* e della *«carenza di capacità operativa del personale tecnico presente nell'Ente»*, si è provveduto a nominare l'ufficio di Direzione lavori ai sensi dell'art. 130, co. 2 del d.lgs. 163/2006, dopo aver verificato anche la disponibilità di tecnici presso il Comune di Casaluce. Al riguardo, l'arch. Di Bello ha dichiarato di aver svolto lui stesso, in qualità di Responsabile del Settore tecnico, le funzioni di Direttore lavori per tutti gli atti prodromici all'esperimento della gara.

In relazione all'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, è stato evidenziato come agli atti dell'ufficio non risulti alcuna formalizzazione della procedura negoziata con determina a contrarre né che sia stato redatto apposito verbale di gara; è stata trasmessa una lettera d'invito del Responsabile del procedimento dell'epoca, ing. Antonio Manzella.

Il Responsabile del procedimento ha, altresì, dichiarato che nessun lavoro strutturale è iniziato in data antecedente all'autorizzazione sismica del 1.9.2015, evidenziando come il verbale di consegna parziale dei lavori del 23.5.2015 autorizzasse l'esecuzione dei soli lavori non

strutturali. Solo in data 21.9.2015 con il verbale di consegna definitiva dei lavori l'impresa ha iniziato le lavorazioni relative alle opere strutturali.

Per ciò che concerne la necessità di acquisire l'autorizzazione sismica prima della validazione e dell'avvio della procedura di gara, è stato richiamato l'art. 2 del Regolamento regionale n. 4/2010 che richiede la sottoscrizione della denuncia dei lavori anche da parte del costruttore. La previsione di cui all'art. 18 del medesimo Regolamento che consente la presentazione, nel caso di lavori pubblici, della denuncia dei lavori senza l'indicazione del costruttore, secondo la Stazione appaltante è un'agevolazione concessa dal legislatore agli Enti e non *«un'obbligatorietà a cui gli stessi sono sottoposti per la presentazione delle autorizzazioni sismiche prima della procedura di gara»*. La stessa ritiene, inoltre, che le autorizzazioni cui fa riferimento l'art. 53, co. 2, lett. i) del d.p.r. 207/2010 sono quelle *«che vengono rilasciate dagli Enti Pubblici Territoriali, quali ad es. Sovrintendenza, Conferenza dei Servizi, Impatto Ambientale, etc, e non quella in materia di autorizzazione sismica che nel caso di specie è ben disciplinata dal Regolamento Regionale n. 4/2010 all'art. 18 comma 2»*. Al riguardo, il Responsabile del procedimento ha fatto presente che se l'Amministrazione avesse avviato la procedura di gara dopo aver ottenuto l'autorizzazione sismica, *«alla luce dei tempi lunghissimi che il Genio Civile di Caserta impiega»* per il rilascio della stessa (7 mesi nel caso di specie), si sarebbe corso il rischio di non rispettare i tempi ristretti stabiliti dalla Regione Campania per la rendicontazione al 31.12.2015. Ha, anche, evidenziato che i calcoli strutturali e la relativa autorizzazione sismica non hanno comportato modifiche al progetto originario né all'importo a base d'asta.

La Stazione appaltante ha dichiarato che l'autorizzazione sismica per la variante strutturale è stata richiesta con ritardo per consentire alla Direzione lavori di verificare, strada facendo, altre necessità tecniche da inserire nella medesima variante e che il ritardo nel riscontro alla integrazione richiesta dal Genio civile (circa 7 mesi) è imputabile al Commissario Prefettizio (nominato agli inizi del mese di marzo 2016 a seguito dello scioglimento del consiglio comunale) e alla non riconferma del Responsabile del procedimento da parte dello stesso.

Ciò ha comportato un ritardo nell'affidamento delle indagini di laboratorio su campioni di materiali provenienti dalla scuola resesi necessarie per ottemperare alle richieste di integrazioni tecniche-amministrative del Genio Civile; tali indagini sono state, infatti, affidate con determina n. 143 del 27.6.2016 in modo diretto alla ditta Analisi generali Costruzioni s.r.l., per un importo di € 19.646,00, oltre IVA. Sono state così effettuate indagini di laboratorio su n. 98 prelievi di carote di pilastri, travi di impalcato e di fondazione, n. 8 prelievi di barre di travi e pilastri e n. 289 prove pacometriche per il 50% degli elementi strutturali (travi rovesce, pilastri e travi di piano).

Riguardo alla realizzazione di lavori in difformità al progetto, evidenziata dall'impresa esecutrice, l'arch. Di Bello ha dichiarato che non vi è stata nessuna variazione e/o addizione al progetto approvato né tanto meno sono stati emanati da parte della Direzione lavori ordini di servizio nei confronti dell'impresa circa fasi lavorative in difformità al progetto; ciò è stato attestato anche nello stato di consistenza approvato con determina n. 250 del 4.10.2016 e nel verbale di accertamento tecnico contabile, approvato con determina n. 274 del 3.11.2016. L'accertamento tecnico-preventivo è stato richiesto dall'impresa al fine di farsi riconoscere alcune fasi lavorative che la stessa *«ha dovuto comunque eseguire obbligatoriamente e necessariamente, come*

previsto dagli elaborati grafici a corredo del contratto di appalto, per rendere l'opera eseguita a regola d'arte», per le quali non può essere riconosciuto alcun compenso essendo l'appalto a corpo, come statuito nel contratto d'appalto.

In merito alla risoluzione del contratto, il Responsabile del procedimento ha richiamato le gravi inadempienze a carico dell'appaltatore, tali da compromettere la buona riuscita dei lavori che hanno comportato il ricorso alla procedura ex art. 136 del d.lgs. 163/2006, e, in particolare, inottemperanza agli ordini di servizio del direttore lavori, che ha determinato un ritardo così consistente da non consentire il rispetto dei termini contrattuali e da pregiudicare l'erogazione del contributo della Regione Campania, abbandono ingiustificato del cantiere, lasciato inoltre incustodito, e mancato rispetto dei «*termini temporali di consegna*».

L'arch. Di Bello ha anche dichiarato che non è stata disposta la sospensione dei lavori in attesa del rilascio della nuova autorizzazione sismica alla variante strutturale o la proroga dei termini contrattuali in quanto il progetto prevedeva l'esecuzione di opere indipendenti dalle strutture; una sospensione sarebbe stato solo un inutile e inopportuno allungamento dei tempi di consegna.

Infine, circa le verifiche avviate dal Responsabile del procedimento per le lavorazioni in diffinità, è stato rappresentato che alcuni atti sono stati adottati in lieve ritardo a causa della sfiducia dell'Amministrazione comunale che ha determinato anche la mancata nomina del dirigente del Settore tecnico.

Il Consorzio Stabile Conpat s.c.a.r.l. e l'impresa esecutrice Pro.Lav. s.r.l. hanno formulato le proprie controdeduzioni nel corso dell'audizione tenutasi presso l'Ufficio istruttore in data 30.11.2016.

In particolare, l'impresa Pro.Lav. s.r.l. ha evidenziato una serie di anomalie del computo metrico del progetto a base di gara riconducibili a incongruenze dello stesso rispetto allo stato di fatto, in relazione ad esempio ai pilastri e al solaio del piano terra; anomalie che sono state oggetto di apposita riserva in sede di consegna finale del cantiere, non eccepita nel merito dalla Stazione appaltante. Secondo l'impresa medesima, la perizia di variante, per la quale è stato necessario richiedere una nuova autorizzazione al Genio Civile, giustificata dal Comune di Frignano con l'esigenza di accogliere le migliorie presentate dall'impresa, sia in realtà dovuta alla necessità di sanare errori progettuali.

Proprio in relazione alla necessità di ottenere la suddetta autorizzazione, l'impresa Pro.Lav. ha chiesto più volte la sospensione dei lavori, mai concessa dalla Stazione appaltante. Ha, altresì, richiamato l'attivazione a luglio 2016 di un accertamento tecnico preventivo presso il Tribunale di Napoli Nord, al fine di ottenere il riconoscimento dei lavori realizzati. Per documentare quanto intervenuto nel corso dell'appalto, l'impresa ha consegnato la corrispondenza intercorsa con il Comune di Frignano e altra documentazione dell'appalto tra cui il giornale dei lavori (assunte al protocollo dell'Autorità al n. 178023 del 1.12.2016).

L'ing. Gandolfi, consulente di parte della Pro.Lav. s.r.l. nell'ambito dell'accertamento tecnico preventivo, ha illustrato una relazione inerente le diffinità presenti nel progetto a base di gara e nel progetto autorizzato dai competenti uffici del Genio Civile in relazione allo stato di

fatto dell'intervento, con specifico riferimento al solaio del piano terra, al ringrosso dei pilastri e al 3° impalcato.

È stato, altresì, evidenziato come la Stazione appaltante abbia in tempi rapidi disposto la risoluzione del cantiere, l'immediato ripiegamento del cantiere e l'avvio del procedimento per l'affidamento dei lavori al secondo classificato. Per la redazione dello stato di consistenza finale, l'impresa è stata convocata in cantiere con solo due giorni di preavviso e la stessa è avvenuta in assenza di contraddittorio, non essendo l'impresa esecutrice presente in cantiere. Infine, l'impresa esecutrice ha evidenziato carenze del computo metrico del progetto approvato dal Comune di Frignano in relazione ai ponteggi, agli scavi, alla perforazione per gli inghisaggi dei pilastri e alla demolizione e ricostruzione del 3° impalcato.

L'appaltatore, con successiva nota assunta al protocollo dell'Autorità n. 188850 del 21.12.2016, ha comunicato che l'ing. Gandolfi, a completamento della verifica sulla validità dell'adeguamento sismico proposto dal Comune di Frignano, ha consegnato una relazione tecnica, datata 15.12.2016 e allegata alla nota medesima, *«dalla quale si evince, nelle conclusioni e per le verifiche effettuate, che né il progetto posto a base di gara né il progetto di variante strutturale, presentato il 22.12.2015 e non ancora autorizzato, sono in grado di soddisfare il fine principale dei lavori in oggetto, ossia l'adeguamento strutturale ed antisismico dell'edificio pubblico strategico Scuola media statale»*.

Ritenuto in diritto

Con riferimento all'appalto di cui all'oggetto, si rilevano criticità fin dalla fase progettuale dell'intervento a partire dalla procedura per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e della direzione lavori, intercorsa nel 2009.

In primo luogo, i termini assegnati per la presentazione dell'offerta appaiono eccessivamente ristretti e in contrasto con quanto previsto all'art. 63 del d.p.r. 554/1999, applicabile *ratione temporis*, che fissava il termine minimo in 40 giorni dalla data di spedizione della lettera di invito. A conferma di ciò, risulta pervenuta in tempo utile una sola offerta. Altrettanto ristretto appare il tempo concesso per la redazione del progetto definitivo ed esecutivo (6 giorni dalla determina di affidamento dell'incarico stesso), tempo che non appare adeguato alla luce delle attività richieste per la redazione di un progetto di livello definitivo ed esecutivo, quali relazioni specialistiche (sismica, degli impianti, geologica, geotecnica, ecc.), calcolo delle strutture e degli impianti, piano di sicurezza e coordinamento e tutti gli altri elaborati previsti dalla norma. Tale condizione potrebbe aver influito sulla qualità del progetto stesso che, come di seguito evidenziato, è risultata essere non sufficientemente adeguata.

Inoltre, l'offerta presentata dall'ATP aggiudicataria è incongruente dal punto di vista economico; è evidente lo squilibrio tra l'onorario offerto per la progettazione definitiva/esecutiva e il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione (€ 2.500,00) e quello offerto per la direzione lavori (€ 95.000,00). Relativamente a tale ultimo aspetto, è stato verificato che la lettera d'invito della Stazione appaltante non riportava la suddivisione dell'importo a base d'asta tra importo per progettazione definitiva, esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e importo per direzione lavori, come invece

specificatamente richiesto ai concorrenti; pertanto l'incongruenza negli importi è attribuibile all'offerta del ATP aggiudicatrice e doveva essere oggetto di valutazione da parte della Stazione appaltante in sede di aggiudicazione.

Dall'analisi della lettera di invito alla procedura negoziata, fornita dalla Stazione appaltante in sede di controdeduzioni, è emersa un'ulteriore anomalia; la stessa, infatti, prevede la possibilità di affidare al progettista, «*ai sensi dell'art. 91 comma 6 del D.lgs. 163/2006*», anche l'incarico di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di direttore operativo dei lavori, in aggiunta a quello di progettazione definitiva ed esecutiva, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di direzione lavori.

Al di là dell'incongruenza connessa all'affidamento dell'incarico di direttore operativo distinto da quello della direzione lavori, l'opzione di cui sopra, ai sensi dell'art. 29, co. 1 del d.lgs. 163/2006, doveva essere considerata ai fini della determinazione dell'importo a base d'asta e quindi della scelta della procedura di affidamento più appropriata. Tenuto conto che l'importo stimato delle attività di progettazione definitiva ed esecutiva, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di direzione lavori, comprensivo di cassa previdenziale ed esclusa IVA, era di € 99.500,00 ne discende che l'importo complessivo dell'affidamento comprensivo di opzione era superiore a € 100.000,00.

In conformità alle previsioni di cui all'art. 91 del d.lgs. 163/2006, la procedura corretta per l'affidamento degli incarichi professionali in questione sarebbe stata quella aperta e non quella con invito a 5 operatori adottata dalla Stazione appaltante.

L'opzione prevista dalla lettera di invito non sembra, tuttavia, essere stata esercitata; come rilevabile dalla tabella che precede, infatti, il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione risulta affidato ad altro professionista mentre non si rilevano incarichi relativi al direttore operativo.

Con riferimento all'attività di progettazione, il progetto definitivo/esecutivo, validato e approvato nel febbraio 2014, è risultato privo della relazione geologica.

Nonostante tale carenza fosse stata rilevata dalla Giunta comunale a gennaio 2014, unitamente a quella dei calcoli strutturali, e la stessa avesse dato mandato di affidare gli incarichi professionali per la redazione degli elaborati necessari a rendere il progetto completo, si è proceduto, sempre ad opera della Giunta comunale, alla validazione e approvazione del progetto senza aver colmato le lacune, almeno con riferimento alla relazione geologica; la Stazione appaltante ha, infatti, confermato che la stessa è stata redatta solo dopo l'approvazione del progetto, in evidente contrasto con le previsioni di cui all'art. 26 del d.p.r. 207/2010 che indicano la relazione geologica quale uno degli elaborati già del progetto definitivo.

Le motivazioni adottate dal Comune di Frignano con riferimento alla mancanza del suddetto elaborato non possono ritenersi condivisibili, atteso che la relazione geologica è alla base delle elaborazioni strutturali del progetto, anche con riferimento all'azione sismica (la relazione geologica consegnata a luglio 2014 è relativa anche alla modellazione sismica del sito oggetto dei lavori). La necessità di assicurarsi il finanziamento non può andare a discapito della qualità e, soprattutto, della sicurezza dell'opera che si deve realizzare; ciò, appare, quanto mai rilevante nel caso di un edificio scolastico.

Permangono, inoltre, perplessità sulla presenza all'atto della validazione e approvazione del progetto definitivo/esecutivo di adeguati calcoli strutturali, in relazione alla carenza degli stessi rilevata dalla Giunta comunale prima dell'approvazione del progetto e all'assenza di adeguate indagini geologiche all'epoca dell'approvazione del progetto stesso. Nell'elenco degli elaborati consegnati dal progettista in data 10.2.2014 non si rinvenivano elaborati specifici relativi ai calcoli strutturali ma solo una tavola (la n. 32) denominata "Particolari costruttivi strutturali". In sede di controdeduzioni, le dichiarazioni fornite dal Responsabile del Settore Tecnico al riguardo non appaiono univoche, da una parte si afferma che i progettisti, dopo aver acquisito la relazione geologica e i risultati delle prove in situ, hanno completato *«la verifica dei calcoli strutturali, al fine di ottenere l'autorizzazione sismica»* e dall'altra che *«i calcoli strutturali e la relativa autorizzazione sismica non hanno comportato modifiche al progetto originario né, conseguentemente, all'importo posto a base di gara»*.

Quanto sopra dà, altresì, evidenza di una carente verifica del progetto a base di gara; l'affermazione relative all'esistenza delle indagini geologiche, riportata nel verbale di validazione del progetto esecutivo, non è veritiera.

Con riferimento alla validazione, effettuata dal Responsabile del procedimento dell'epoca, ing. Francesco Porfidia, si rileva anche la violazione dell'art. 47, co. 2, lett. c) del d.p.r. 207/2010, *ratione temporis* applicabile, secondo il quale l'attività di verifica, per opere puntuali, può essere svolta dal responsabile del procedimento solo in caso di lavori di importo inferiore a un milione di euro. La *«mancanza di altra figura tecnica professionale che potesse assolvere a tale compito»*, rappresentata dalla Stazione appaltante, poteva essere superata facendo ricorso alle strutture tecniche di altre amministrazioni di cui la stessa poteva avvalersi ai sensi dell'art. 33, co. 3 del d.lgs. 163/2006, come esplicitamente previsto dal medesimo art. 47, co. 1.

Ulteriori criticità sono rilevabili nella fase esecutiva dell'appalto con riferimento all'autorizzazione sismica dell'intervento.

Al riguardo, si evidenzia che l'art. 94 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), riprendendo la previsione dell'art. 18 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, sancisce che *«nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità ..., non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione»*, individuato negli uffici del Genio Civile. La correlata disciplina regionale individuabile nella legge regionale 7 gennaio 1983, n. 9, e ss.mm.ii., ha previsto all'art. 4, co. 2 che *«In tutte le zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, l'inizio dei lavori è subordinato al rilascio dell'autorizzazione sismica»*. Analogamente, il "Regolamento per l'espletamento delle attività di autorizzazione e di deposito dei progetti, ai fini della prevenzione del rischio sismico in Campania (Regolamento n. 4/2010)" all'art. 5, comma 6 ha prescritto che *«I lavori strutturali possono avere inizio solo dopo l'avvenuto ritiro del provvedimento di "autorizzazione sismica" ...»*.

Trattandosi di lavori pubblici, le suddette disposizioni vanno raccordate con quelle del d.p.r. 207/2010 che, in tema di validazione del progetto da porre a base di gara, ha stabilito all'art. 53, co. 2, lett. i), che in sede di verifica debba essere accertata l'acquisizione di tutte le approvazioni e autorizzazioni di legge previste per il livello di progettazione in questione.

Pertanto, l'autorizzazione sismica doveva essere acquisita sul progetto definitivo/esecutivo prima che lo stesso fosse validato e posto a base di gara, contrariamente a quanto avvenuto nel caso di specie, in cui la richiesta di autorizzazione è stata presentata in data 11.2.2015, quattro mesi dopo la pubblicazione del bando di gara. Si richiama, inoltre, la previsione dell'art. 18 del citato Regolamento n. 4/2010 secondo la quale, per gli appalti di lavori pubblici, è possibile presentare la denuncia dei lavori omettendo l'indicazione del costruttore nelle more del completamento della procedura di scelta del contraente.

Al riguardo, pur prendendo atto della dichiarazione secondo la quale *«nessun lavoro strutturale è iniziato in data antecedente all'autorizzazione sismica ottenuta in data 01.09.2015»*, non possono ritenersi condivisibili le giustificazioni fornite dalla Stazione appaltante circa la necessità di attenersi all'obbligo imposto dalla Regione Campania di completare e rendicontare le opere entro il 31.12.2015. La convenzione per il finanziamento dell'opera, che presumibilmente ha definito anche la tempistica di esecuzione e rendicontazione dell'intervento, è stata sottoscritta in data 30.6.2014; subito dopo poteva essere richiesta l'autorizzazione sismica in modo da poterla ottenere, almeno, prima dell'avvio della gara (intervvenuto il 17.11.2014).

Analogamente, , non si condivide l'interpretazione fornita dalla Stazione appaltante in relazione alla previsione di cui all'art. 18 del Regolamento n. 4/2010 che consente agli enti pubblici di presentare la richiesta di autorizzazione sismica omettendo l'indicazione dell'appaltatore, che sarebbe una *«agevolazione»* per le stazioni appaltanti e non un obbligo da rispettare prima della gara.

L'obbligatorietà di acquisire l'autorizzazione sismica prima della validazione del progetto non discende dal citato Regolamento regionale ma dal citato art. 53 del d.p.r. 207/2010, secondo il quale in sede di verifica deve essere accertata l'acquisizione di tutte le approvazioni e autorizzazioni di legge previste per il livello di progettazione in questione, e l'autorizzazione sismica è, senza dubbio, un'autorizzazione di legge in quanto sancita, prima che dal citato Regolamento n 4/2010, dall'art. 94 del d.p.r. 380/2001.

Le approvazioni e autorizzazioni di legge non possono ritenersi limitate a quelle degli Enti Pubblici Territoriali (soprintendenza, conferenza di servizi, impatto ambientale, ecc.), come sostenuto dalla Stazione appaltante, anche perché la verifica effettuata dal validatore in merito alla rispondenza della soluzione progettuale alle normative assunte a riferimento, in relazione anche alla stabilità delle strutture, è strettamente correlata a quella effettuata dal Genio Civile circa la correttezza delle impostazioni progettuali in relazione alle norme tecniche vigenti.

Pertanto, la previsione dell'art. 18 del Regolamento regionale n. 4/2010 consente alle Stazioni appaltanti di dare piena attuazione alle disposizioni di cui all'art. 53 del d.p.r. 207/2010.

Anche la giustificazione fornita dalla Stazione appaltante circa i *«tempi lunghissimi che il Genio Civile di Caserta impiega per il rilascio dell'autorizzazione sismica»* non può ritenersi accettabile, in quanto l'art. 94, co. 3, del d.p.r. 380/2001 consente il ricorso al Presidente della giunta regionale in caso di mancato rilascio dell'autorizzazione entro il termine di 60 giorni.

Analogamente non sono condivisibili le motivazioni addotte dal Responsabile del procedimento in relazione alla mancata sospensione dei lavori in attesa del rilascio dell'autorizzazione sismica; pur prendendo atto di quanto affermato dallo stesso Responsabile circa la presenza in progetto di opere eseguibili indipendentemente dalle strutture, il Direttore

lavori avrebbe dovuto procedere alla sospensione parziale dei lavori non eseguibili (ex art. 158, co. 7, del d.p.r. 207/2010), ossia delle strutture oggetto di autorizzazione sismica e di quelle lavorazioni, ad esempio di finitura, che potevano essere realizzate solo dopo quelle inerenti le strutture.

L'impossibilità di eseguire una parte delle lavorazioni è confermata anche dal verbale di consegna parziale dei lavori al nuovo appaltatore, nel quale le opere oggetto di autorizzazione sismica sono state espressamente escluse dalla consegna.

Lo stesso Genio Civile di Caserta nella nota del 28.7.2016 ha rammentato al Direttore lavori e al Collaudatore che «è loro obbligo non consentire la ripresa e la prosecuzione dei lavori strutturali in assenza della preventiva autorizzazione sismica», lasciando intendere la necessità di una sospensione parziale delle lavorazioni.

Di particolare rilevanza appare, inoltre, la questione del consistente perdurare del procedimento di rilascio dell'autorizzazione sismica da parte del Genio Civile di Caserta; alla data del 14.3.2017, secondo quanto dichiarato dal Responsabile del Settore tecnico, lo stesso non era ancora concluso.

Non sono, tuttavia, note le motivazioni per le quali la struttura regionale non proceda al rilascio o al diniego dell'autorizzazione medesima; dalla documentazione fornita si rileva solo una richiesta di integrazioni intervenuta a marzo 2016 e riscontrata dalla Stazione appaltante circa sei mesi fa (settembre 2016).

L'art. 5 del Regolamento regionale n. 4/2010 disciplina nel dettaglio la tempistica del procedimento di rilascio dell'autorizzazione anche in caso di richiesta di integrazioni; i tempi assegnati appaiono ormai abbondantemente superati.

Tenuto conto dell'eccessivo perdurare del procedimento, il Comune di Frignano, attesa anche necessità di completare i lavori entro breve tempo, pena la perdita del finanziamento regionale, avrebbe dovuto ricorrere, ai sensi dell'art. 94, co. 3, del d.p.r. 380/2001, al Presidente della Giunta regionale per l'adozione del provvedimento.

Per quanto concerne le presunte lavorazioni eseguite in difformità al progetto, per le quali la ditta esecutrice ha richiesto un accertamento tecnico preventivo, le determinazioni di approvazione dello stato di consistenza finale e del verbale di accertamento non danno evidenza di tali lavorazioni, come dichiarato anche dal Responsabile del procedimento nelle controdeduzioni fornite.

La relazione del C.T.U. riporta, invece, un elenco di opere realizzate dall'impresa ma non previste nella contabilità di gara e un importo lordo dei lavori realizzati (€ 768.962,08) ben superiore a quello dello stato di consistenza redatto dalla Direzione lavori (€ 516.926,53).

Al riguardo, si rammenta che ai sensi dell'art. 161 del d.p.r. 207/2010 «nessuna variazione o addizione al progetto approvato può essere introdotta dall'esecutore se non è disposta dal direttore dei lavori e preventivamente approvata dalla stazione appaltante» nel rispetto delle condizioni e dei limiti indicati all'articolo 132 del d.lgs. 163/2006.

Il medesimo articolo attribuisce ai componenti dell'ufficio della direzione lavori, nei limiti delle rispettive attribuzioni, la responsabilità dei danni derivati alla stazione appaltante dalla inosservanza delle previsioni dell'articolo stesso nonché delle conseguenze derivate dall'aver ordinato o lasciato eseguire variazioni o addizioni al progetto, senza averne ottenuta regolare

autorizzazione. Responsabilità al riguardo sono imputabili anche al collaudatore in corso d'opera, tenuto anche lui a verificare che l'esecuzione delle opere avvenga in conformità al progetto.

Pertanto, allo stato degli atti e di quanto rilevato dal C.T.U., emergono carenze nell'operato della direzione lavori e del collaudatore, con riferimento sia alla vigilanza sull'esecuzione delle lavorazioni in conformità al progetto approvato sia alla redazione degli atti contabili.

Alla problematica delle suddette lavorazioni aggiuntive è correlata anche quella dei presunti errori progettuali evidenziati dall'appaltatore anche in sede di audizione. Dalla documentazione fornita è possibile rilevare carenze nella fase di rilievo e analisi delle componenti strutturali dell'edificio, fondamentale per una corretta individuazione del sistema strutturale esistente e del suo stato di sollecitazione.

Analogamente, le numerose indagini effettuate sugli elementi strutturali solo a seguito delle richieste del Genio Civile lasciano presupporre lacune anche nelle attività svolte in fase di progettazione per l'acquisizione di un'adeguata conoscenza delle caratteristiche dei materiali e del loro degrado, ai fini di una corretta valutazione della resistenza meccanica degli stessi.

Tutto ciò in evidente contrasto con quanto richiesto dalle Norme tecniche delle costruzioni di cui al D.M. del Ministro delle infrastrutture del 14.1.2008.

Carenze nella progettazione sono state rilevate anche dal C.T.U. che nella sua relazione ha evidenziato «*diffformità abbastanza rilevanti*» tra gli elaborati grafici del progetto iniziale e quelli di rilievo, anche con riferimento ai pilastri, nonché la mancata previsione di opere ritenute necessarie anche per la realizzazione delle opere strutturali.

Come dichiarato dallo stesso C.T.U., le omissioni del progetto posto a base di gara comporteranno un esborso economico aggiuntivo in quanto le stesse, seppur non in grado di compromettere il raggiungimento dell'obiettivo di rendere antisismico l'edificio scolastico, sono necessarie per il completamento dell'intervento.

Infine, con riguardo alla risoluzione del contratto, si rileva che la stessa è intervenuta a seguito della sospensione dei lavori ad opera della ditta esecutrice; la sospensione è una facoltà riconosciuta, al ricorrere di determinate condizioni, solo al direttore lavori ed eventualmente, per ragioni di pubblico interesse, al Responsabile del procedimento (cfr. artt. 158-159 del d.p.r. 207/2010).

All'appaltatore è riconosciuta la sola facoltà di agire ai sensi dell'articolo 1460 del codice civile in caso di ritardo nell'emissione dei certificati di pagamento nei termini definiti all'art. 133, co. 1 del d.lgs. 163/2006.

Pertanto, atteso che la nota con la quale la ditta Pro.Lav. s.r.l. ha comunicato l'intenzione di sospendere i lavori fa riferimento solo al ricorso per accertamento tecnico preventivo e alla mancanza dell'autorizzazione sismica della variante strutturale, e che gli ordini di servizio emessi dalla Direzione lavori precedentemente alla risoluzione contrattuale richiamano l'impresa all'esecuzione di lavorazioni che, da quanto dichiarato, non erano oggetto di autorizzazione sismica, si ritiene che l'appaltatore non potesse abbandonare il cantiere.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- relativamente all'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e della direzione lavori, la non conformità della procedura adottata all'art. 91 del d.lgs. 163/2006, il mancato rispetto dei termini minimi per la presentazione delle offerte previsti dall'art. 63 del d.p.r. 554/1999, nonché tempi non sufficientemente adeguati per la redazione della progettazione oggetto di affidamento;
- di ritenere che i tempi ristretti per la redazione del progetto possano aver influito sulla qualità dello stesso, che è risultata essere non sufficientemente adeguata, come desumibile anche dalla relazione del C.T.U.; il progetto approvato era carente della relazione geologica richiesta già per il progetto definitivo dall'art. 26 del d.p.r. 207/2010 e presentava lacune anche con riferimento alla parte strutturale;
- il mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 47, co. 2, lett. c) del d.p.r. 207/2010;
- la mancata acquisizione dell'autorizzazione sismica prima della validazione del progetto, in contrasto con l'art. 53 del d.p.r. 207/2010;
- il mancato rispetto dell'art. 158, co. 7, del d.p.r. 207/2010 per non aver proceduto alla sospensione parziale dei lavori oggetto di autorizzazione sismica;
- di rilevare carenze nell'operato della direzione lavori e del collaudatore con riferimento sia alla vigilanza sull'esecuzione delle lavorazioni in conformità al progetto approvato sia alla redazione degli atti contabili;
- di ritenere ingiustificato l'abbandono del cantiere da parte dell'impresa;
- di inviare, a cura dell'Ufficio Vigilanza Lavori, la presente deliberazione al Comune di Frignano, affinché comunichi, entro 30 giorni dal ricevimento, gli eventuali provvedimenti adottati, nonché all'impresa aggiudicataria;
- di inviare, altresì, la presente deliberazione al Genio Civile di Caserta, attesa la rilevanza della questione del mancato rilascio dell'autorizzazione sismica, anche in relazione al completamento dell'intervento.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 aprile 2017

Il Segretario
Maria Esposito