



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 823 del 26 settembre 2018

Fascicolo UVLA n. 4706/2016

Oggetto: Programma Pluriennale per il completamento delle dotazioni infrastrutturali del Corpo della Guardia di Finanza. Lavori di ristrutturazione e restauro e adeguamento dell'immobile demaniale ex ospedale civile "San Sebastiano" di Caserta da destinare a sede del Comando Prov. della G.F.. Stazione Appaltante MIT – Provveditorato per le opere pubbliche Campania, Molise, Puglia e Basilicata.

Il Consiglio

nell'adunanza del 26 settembre 2018;

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

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

Premessa

Con nota assunta a prot. n. 0158077 in data 26.10.2016 la ditta TMC, appaltatrice delle opere in oggetto, segnalava a questa Autorità talune criticità nella conduzione dei lavori che avevano portato alla sospensione degli stessi in data 21.03.2016 e protrattasi per oltre sei mesi.

In data 7.12.2016 l'ufficio di vigilanza audiva la ditta che rappresentava in tale sede le problematiche realizzative dell'opera.

Con successive note l'appaltatore provvedeva ad aggiornare questo ufficio altresì rappresentando la propria intenzione di risolvere il contratto in danno dell'Amministrazione¹ e figurando l'ammalorarsi dei lavori già eseguiti sull'immobile e non portati a compimento.

Acquisiti preliminarmente gli atti ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento di Vigilanza, con nota prot. n. 0037664 in data 03.05.2018 veniva avviato il procedimento istruttorio, all'esito del quale venivano formalizzate alla Stazione Appaltante e all'Impresa, con nota prot. N. 0068118 in data 02.08.2018, le contestazioni in merito alle discrasie rilevate dall'Ufficio di Vigilanza.

Valutate le controdeduzioni da entrambi presentate alle contestazioni mosse si considera quanto segue.

¹ Prot. Ingresso ANAC N.0104783 del 06/09/2017.

Iter dell'appalto – Fatti.

Con Legge Finanziaria 2006² è stato autorizzato uno stanziamento pari a €. 6.754.765,00 per la ristrutturazione dell'immobile demaniale ex Ospedale Civile S. Sebastiano di Caserta, da destinare a sede del Comando Provinciale della Guardia di Finanza; con l'atto di intesa del 30.01.2006 è stato conferito al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Provveditorato OO.PP. della Campania, l'incarico dell'intera gestione degli interventi, dalla progettazione esecutiva al collaudo dei lavori.

L'Ufficio Tecnico del Provveditorato ha redatto un progetto definitivo che è stato sottoposto al parere della Soprintendenza ai BB.AA.AA.A.SS. di Caserta, la quale ha espresso parere favorevole con prescrizioni, e del Comando Generale della Guardia di Finanza che ha richiesto una rivisitazione della soluzione progettuale interna.

In sede di Conferenza dei Servizi, tenutasi **in data 25.9.2006**, l'Amministrazione Provinciale e l'Amministrazione Comunale hanno altresì espresso parere favorevole al progetto raccomandando l'osservanza di quanto consigliato dall'Organo Collegiale in materia Paesaggistica ed Ambientale del Comune di Caserta per la tinteggiatura esterna delle facciate, facendo riferimento al Piano di Colore del Piano di recupero della Città di Caserta.

L'Ufficio Tecnico del Provveditorato, recepite le osservazioni e prescrizioni degli Enti sopraccitati, ha redatto un progetto generale dell'importo complessivo pari a €. 7.700.000,00.

Al fine di contenere la spesa entro l'importo finanziato di €. 6.754.765,00 è stato predisposto il progetto di **1° stralcio funzionale** che prevedeva i medesimi interventi inclusi nel progetto generale ad esclusione degli interventi di pavimentazione e zoccolatura del cortile interno, delle opere di rifinitura e della realizzazione della struttura in acciaio e vetro sul prospetto dell'edificio di epoca recente del cortile interno.

Il Comitato Tecnico Amministrativo del Provveditorato, nella seduta del **20.7.2007**, ha reso il voto n° 18 con il quale ha espresso parere favorevole all'approvazione del progetto generale e del 1° stralcio con prescrizioni ed osservazioni.

Con Decreto del Provveditore n°15015/458 emesso in data **5.12.2007** è stato approvato, in linea tecnica, nell'importo di €. 7.700.000,00 il progetto generale, e ed in linea tecnica ed economica, nell'importo di **€. 6.754.765,00 il progetto di 1° stralcio funzionale** relativo ai lavori di ristrutturazione ed adeguamento funzionale dell'immobile demaniale ex Ospedale Civile "S. Sebastiano" di Caserta sito in Piazza Marconi da destinare a sede del Comando Provinciale della Guardia di Finanza.

Con il suddetto decreto è stato altresì stabilito che all'occorrenza spesa di €. 6.754.765,00 si sarebbe

² art.1, comma 93 legge n. 266 del **23.12.2005**: *Per il perseguimento degli obiettivi di contrasto dell'economia sommersa, delle frodi fiscali e dell'immigrazione clandestina, rafforzando il controllo economico del territorio, al fine di conseguire l'ammmodernamento e la razionalizzazione della flotta del Corpo della guardia di finanza, nonché per il miglioramento e la sicurezza delle comunicazioni, a decorrere dall'anno 2006, è autorizzato un contributo annuale di 30 milioni di euro per quindici anni, nonché un contributo annuale di 10 milioni di euro per quindici anni per il completamento del programma di dotazione infrastrutturale del Corpo, e la spesa di 1,5 milioni di euro a decorrere dal 2006 per il potenziamento delle dotazioni organiche.*

fatto fronte con l'impegno assunto con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Comando Generale della Guardia di Finanza in misura pari a €.450.317,62 per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2006 fino al 2020.

Per l'affidamento dei lavori del 1° stralcio funzionale è stata esperita una gara informale³, ai sensi dell'art. 17 comma 4 del D. Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii..

Aggiudicatario provvisorio della procedura in data **6.11.2008** è risultato il Consorzio Cooperative Costruzioni CCC Società Cooperativa con sede in Bologna con il ribasso offerto pari al 18,195%. Il Consorzio Cooperative Costruzioni CCC successivamente è stato oggetto di segnalazione all'Autorità di Vigilanza sui contratti di lavori per l'annotazione nel casellario informatico delle imprese pertanto i lavori sono stati in definitiva affidati a l'R.T.I. "CIS di Boschetti Gianni & C. s.n.c. – T.M.C. Costruzioni Immobiliari Italiane s.r.l." con un **ribasso del 15,440%**, e dunque al **prezzo netto complessivo di €. 4.392.857,31** oltre €. 75.041,02 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta.

I lavori sono stati affidati in data 15.2.2010. Il relativo verbale è stato firmato dall'Impresa senza riserve, in esso infatti si legge: *"Il dott. [omissis] dichiara di accettare la consegna dell'immobile e dei lavori senza sollevare alcuna riserva o eccezione di sorta alcuna..."*.

Con nota **in data 16 febbraio 2010**, il giorno dopo la consegna dei lavori, la ditta scriveva (fra gli altri) al Provveditore rilevando la necessità di adeguamento del progetto alle nuove norme tecniche per le costruzioni intanto intervenute per le quali chiedeva la predisposizione di una perizia di variante ai sensi dell'art. 132 comma e) del codice dei contratti al tempo vigente; evidenziava altresì che *"dalla più approfondita disamina del progetto mandato in gara sono emerse talune incongruenze tecniche nonché la mancata previsione, anche sotto il profilo economico, delle necessarie puntellature dei solai pericolanti (al primo piano già crollato prima della consegna) e constatato dalla D.L., dei ponteggi interni di tutti i locali di una dovuta bonifica e disinfezione dei rifiuti misti depositati nel corso degli anni e di tutti gli oneri di smaltimento previsti per legge..."*.

Nel **maggio del 2010** veniva richiesta dall'Ufficio tecnico del Provveditorato al Provveditore di estendere l'incarico già in essere del prof. [omissis] *alla luce delle intervenute nuove norme tecniche e delle condizioni attuali dell'immobile a seguito della verifica puntuale della muratura priva di intonaco interno; inoltre l'incarico risulta necessario per l'indagine conoscitiva degli elementi strutturali verticali, mediante ulteriori prove e verifiche della muratura portante dell'edificio in esame*⁴ nonché l'estensione dell'incarico di consulenza degli impianti all'Ing. [omissis].

Le indagini diagnostiche suppletive della struttura muraria dell'immobile in questione, evidenziavano un valore *non del tutto soddisfacente di resistenza meccanica a compressione della struttura muraria realizzata in tufo*.

In data 10.1.2011 veniva emesso il verbale di sospensione parziale dei lavori per la necessità di redigere una perizia di variante; restavano escluse dalla sospensione le lavorazioni relative alla realizzazione di tutte le piattabande esterne ed interne e di quelle riferite agli ordini di servizio emessi dalla direzione dei lavori (puntellature, messa in sicurezza del cantiere, impermeabilizzazione provvisoria dei solai piani di copertura, cucì e cucì di murature, chiusura di vani aperti ecc.).

³ Pubblicazione su SIMOG in data 18 aprile 2008 – invitate 5 imprese.

⁴ Cfr Relazione Progetto di variante elaborato AMM_VAR_01

Il verbale veniva firmato dall'impresa con riserva la quale eccepiva il ritardo della formalizzazione della sospensione e contestualmente segnalava l'evenienza che "la sospensione non rientra tra le ipotesi previste per legge...", oltre a lamentare il mancato inserimento di alcuni mezzi d'opera nell'elencazione delle attrezzature di cantiere.

Per l'esecuzione delle opere di cui agli ordini di servizio, non previste nel contratto di appalto, venivano concordati dei nuovi prezzi.

L'ufficio di direzione dei lavori pro-tempore redigeva un progetto generale di variante dell'importo complessivo di €. 13.200.000,00 ed un progetto di variante al primo stralcio funzionale dell'importo complessivo di €. 10.500.000,00, *ai sensi dell'art.132 comma 1 lett.b) del D.Lgs. 163/2006 ed ai sensi dell'art.205 comma 4 del medesimo decreto legislativo*⁵.

Entrambi i progetti venivano sottoposti all'esame del C.T.A. nella **seduta del 02.08.2011**, che, con **voto n. 136** esprimeva parere **favorevole all'approvazione in linea tecnica** al progetto di variante, con le seguenti considerazioni:

- *Il progetto generale risulta correttamente elaborato, in funzione della sua definizione di progettazione esecutiva;*
- *Il progetto generale dal punto di vista strutturale risulta correttamente elaborato, e meritevole d'approvazione;*
- *Il progetto impiantistico generale risulta correttamente elaborato;*
- *Per quanto riguarda la redazione del progetto stralcio di variante, per limitare l'importo suppletivo, attesa la necessità di variare l'intervento strutturale, **occorre limitare la progettazione dello stralcio, anche se non funzionale, ai soli interventi strutturali, contenendo il nuovo importo nel valore massimo suppletivo del 50% di quello contrattuale;***
- *I nuovi prezzi devono essere rapportati alla data dell'appalto;*
- *Occorre acquisire il parere preventivo sulla suddetta variante da parte dell'Avvocatura di Stato.*

L'ufficio di direzione dei lavori pro-tempore, al fine di ottemperare alle predette prescrizioni, rielaborava il progetto di variante dello **stralcio NON funzionale dell'importo di €. 8.700.000,00**.

Il Comitato Tecnico Amministrativo, nella seduta del 11.10.2011, con voto n° 158 esprimeva parere favorevole, in linea tecnica al progetto generale di variante dell'importo complessivo di €. 13.200.000,00 ed in linea tecnica ed economica al progetto di variante suppletiva dello stralcio non funzionale dell'importo complessivo di €. 8.700.000,00.

In data **08.03.2012 veniva redatto il verbale di ripresa dei lavori**. L'impresa firmava con riserva lamentando il lungo tempo di sospensione non dipendente da cause a lei imputabili.

Con D.P. n. 11274 del 22.5.2012 veniva approvato e reso esecutivo l'atto aggiuntivo repertorio n.9922 in data 9.5.2012 con il quale l'Amministrazione e l'impresa T.M.C. Costruzioni Immobiliari Italiane s.r.l, prendevano atto del subentro della medesima società T.M.C. Costruzioni Immobiliari Italiane s.r.l. quale contraente singolo nella titolarità del contratto di appalto rep. n. 9425 del 22.12.2009 relativo ai lavori in questione.

⁵ Cfr relazione illustrativa del RUP prot. n. 0017476 del 23.02.2018

Con D.P. n. 27149 del **19.11.2012** veniva approvata, in linea tecnica, **la perizia di variante n. 1** del progetto generale dell'importo di €. 13.200.000,00, nonché in linea tecnica ed economica il **progetto di variante e suppletiva dello stralcio NON funzionale dell'importo complessivo di €. 8.584.765,00 e in data 5.12.2012 veniva stipulato il relativo II" atto aggiuntivo.**

Risultano agli atti diverse note dell'impresa del **marzo – aprile 2013** inviate all'Amministrazione con le quali la stessa lamentava l'assenza di indicazioni riguardo le lavorazioni afferenti la scala principale dell'edificio rilevando la necessità che *“l'esecuzione di lavori di rinforzo e restauro della scala principale.... debba essere affidata quali lavori complementari necessari alla funzionalità dell'opera alla scrivente impresa”*. L'impresa segnalava altresì nelle proprie note⁶ la sussistenza di *macroscopiche manchevolezze in merito alla definizione dei solai di copertura con grafici di progetto di livello non esecutivo...*; l'impossibilità di eseguire *le lavorazioni relative alle demolizioni dei solai di copertura in tutta la zona lato chiesa;*...l'assenza nei progetti di *ogni indicazione in merito alla tipologia e modalità di esecuzione della struttura di copertura del vano ascensore* e numerose altre carenze progettuali e gestionali.

A tali note seguivano da parte dell'Amministrazione l'Ordine di Servizio n. 5 del 3.5.2013, con il quale la D.L. ordinava la messa in sicurezza della scala e ulteriori interventi di carattere strutturale, e l'effettuazione di una serie di riunioni, in data 8, 14 e 17 maggio 2013 nell'ambito delle quali venivano discusse con l'impresa le problematiche strutturali dalla stessa evidenziate in corso d'opera.

In data **03.06.2013** i lavori venivano nuovamente sospesi per la necessità di redigere una **seconda perizia di variante**. L'impresa firmava il verbale di sospensione con riserva.

*Successivamente, in corso d'opera, in considerazione del fatto che i lavori riguardavano il recupero funzionale di immobile soggetto a vincolo di cui al D.Lgs. 42/2004, al fine di dare continuità alle lavorazioni e non interrompere le attività lavorative ogni qual volta si presentavano delle variazioni dello stato dei luoghi o delle situazioni imprevedibili, vennero concordati tra l'impresa esecutrice ed il Direttore dei lavori pro-tempore n. 35 nuovi prezzi (dal N.P. 94 al N.P. 128). In particolare **durante l'esecuzione dei lavori l'ufficio di direzione dei lavori, congiuntamente al collaudatore statico in corso d'opera, visto il pericolo per l'incolumità dei confinanti, in ottemperanza al combinato disposto di cui all'art .205, comma 4 del decreto legislativo n.163/2006 e s.m.i ed all'art.161, comma 11, del D.P.R. n.207/2010 e s.m.i., ordinò la demolizione e il rifacimento dell'ultimo ordine dell'impalcato di copertura piana della porzione del fabbricato posto a nord dell'edificio e realizzato negli anni sessanta, risultante fuori asse con la struttura muraria sottostante e caratterizzato da pessime condizioni degli elementi in c.a e del solaio di copertura, di tipo “sap”**⁷.*

La 2^ perizia di variante e suppletiva del 1° stralcio nell'importo complessivo di €. 10.000.000,00 veniva trasmessa al C.T.A. che, nella seduta del 20.05.2014, la licenziò con parere favorevole, ma senza mai formalizzare il relativo voto.

Successivamente il Provveditore pro tempore ritenne necessario un riesame della pratica. A seguito del suddetto riesame il C.T.A., **nella seduta del 11.12.2014, con voto n. 115, espresse parere non favorevole all'approvazione della perizia di variante n. 2, prescrivendo che le opere fossero**

⁶ Cfr. nota del 30 aprile 2013 inviata all'Amministrazione

⁷ Cfr. narrazione di cui al voto n. 24 adunanza del CTA dell'8.2.20018

concluse secondo le previsioni di cui alla perizia di variante e suppletiva n.1, approvata con D.P. n. 27149 del 19.11.2012 (**cioè nel limite del 50% dell'importo dei lavori del progetto originario**).

Nello specifico il Comitato considerava che:

- “ *la variante proposta non rientra nella fattispecie dell'art. 132 comma e) del D.L. 12.04.2006 n. 163;*
- *inoltre non risulta ottemperata la prescrizione, di cui al voto 136 del 02.08.2011 relativa al non superamento del 50% dell'importo contrattuale;*
- *risulta ancora uno stralcio non funzionale, in quanto riguarda esclusivamente le opere strutturali?*”.

In data **27.2.2015** venne emesso, dal Direttore dei Lavori pro-tempore, il verbale di **sospensione dei lavori** per la redazione e approvazione della II perizia di variante e assestamento nei limiti dell'importo contrattuale della prima perizia di variante, come da indicazione del Comitato Tecnico Amministrativo nel voto 115/2014.

L'Ufficio di direzione dei lavori predispose la 2^a perizia di variante e assestamento nell'importo contrattuale pari a €. 8.584.765,00.

La 2^a perizia di variante ed assestamento venne esaminata con **parere favorevole** dal Comitato Tecnico Amministrativo nella seduta del **16.09.2015 con voto n. 151**.

In data 24.02.2016 veniva redatto il **verbale di ripresa** dei lavori nelle more della formalizzazione della II perizia di variante su indicazione del Provveditore pro tempore.

Tuttavia in data **21.03.2016** i **lavori** venivano nuovamente **sospesi** per la difficoltà “*di realizzazione della via di esodo esterna della struttura in ferro...*”

In data **05.05.2017** veniva nominato un nuovo Direttore dei Lavori delle opere di cui all'oggetto.

In data 15.5.2017 risulta notificata dall'Impresa alla S.A. un atto di diffida ad adempiere ex art. 1454 C.C.

Risulta agli atti⁸ che il nuovo direttore dei lavori predisponendo alcune modifiche *non sostanziali* della struttura risolvendo interferenze e problematiche segnalate nel corso dei lavori dall'impresa medesima.

In data 14.09.2017 l'impresa condivideva le modifiche strutturali apportate dal D.L. (che comportavano un incremento di spesa di 12.000 euro circa) e **in data 30.10.2017** veniva sottoscritto il **verbale di ripresa dei lavori**. L'impresa, in sede di sottoscrizione dei suddetti atti progettuali variati, manifestava l'espressa volontà di rinunciare all'azione per la risoluzione contrattuale ex art. 1454 CC.

In **data 06.11.2017** i **lavori** venivano nuovamente **sospesi**, si legge nel verbale “*Considerato che, a seguito dell'esecuzione dello scavo di sbancamento per la realizzazione della fondazione della struttura in acciaio, è stata rinvenuta la presenza di una trave, in calcestruzzo armato, di coronamento alla palificata di consolidamento della muratura perimetrale dell'edificio esistente, che aggettando, rispetto al filo esterno della muratura, invade, e, interferisce con la nuova fondazione impedendone di fatto la sua realizzazione, pertanto non si può procedere alla esecuzione delle opere, come previsto dal progettista strutturale, in quanto si rende necessario un approfondimento, da parte di quest'ultimo, per*

⁸ Cfr. narrazione voto CTA n. 24 del 08.02.2018

la verifica puntuale, mediante la predisposizione di particolari costruttivi atti a garantire la coesistenza delle due fondazioni". Risulta dal suddetto verbale che, la percentuale d'avanzamento dei lavori eseguiti alla data del presente verbale di sospensione è pari al 90% circa dell'importo contrattuale assunto.

Con **verbale in data 23.11.2017** "Accertato che sono cessate le ragioni che determinarono la sospensione in quanto il progettista strutturale a fatto pervenire in data 17.11.2017 i particolari costruttivi per l'esecuzione della puntuale modifica della fondazione in corrispondenza della rinvenuta trave di coronamento del precedente consolidamento delle strutture in elevazione dell'edificio esistente" i **lavori** venivano **ripresi**. Conteggiando tutti i periodi di sospensione sopracitati i lavori si sarebbero dovuti ultimare entro il 22.06.2018.

Con **verbale in data 25.01.2018** i **lavori** venivano nuovamente **sospesi** per redigere una perizia di variante e di assestamento. Le motivazioni sono espresse nel verbale ai seguenti considerato:

- *"a seguito della variazione non sostanziale della struttura. in acciaio si è registrato un aumento della quantità di acciaio da fornire per la pasa in opera di siffatta struttura;*
- *a seguito dell'esecuzione dello scavo di sbancamento per la realizzazione della fondazione della struttura in acciaio, è stata rinvenuta la presenza di una trave, in calcestruzzo armato, di coronamento alla palificata di consolidamento. della muratura perimetrale dell'edificio esistente, che interferendo con la realizzando fondazione, il progettista strutturale ha previsto delle lavorazioni aggiuntive al fine di rendere solidali le due strutture di fondazione;*
- *l'Impresa esecutrice ha realizzato maggiori quantità nella realizzazione delle cornici dei vani della struttura;*
- *per effetto della ritardata autorizzazione, da parte della Soprintendenza di Caserta, per l'approvazione delle tinteggiature delle facciate, si devono riconoscere i maggiori costi per il noleggio dei ponteggi;"*

In data 08.02.2018 con voto n. 24 veniva **approvata** dal CTA **la III perizia di variante** suppletiva e assestamento dei lavori in oggetto per un importo netto pari ad €.6.468.989,15 di cui €. 6.361.931,77 per lavori al netto del ribasso d'asta del 15,440% ed €. 107.057,38 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta. Lo schema di atto di sottomissione risulta sottoscritto dall'Impresa. Il nuovo termine di ultimazione, considerati gli ulteriori periodi di sospensione, era stabilito nel giorno 05.06.2018.

In data 23.4.2018 l'Amministrazione inviava l'atto aggiuntivo alla Corte dei Conti per le verifiche di competenza come previste all'art.162 comma 5 del D. Lgs. 50/2016.

Non risulta che i lavori siano stati ad oggi ripresi.

In data 26.7.2018 la S.A. ha bandito una procedura aperta per l'affidamento delle opere di completamento, ai sensi dell'art.60 del D .Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii., con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art.95 del medesimo disposto normativo (bando pubblicato sulla GURI n. 86 del 25.7.2018), il valore dell'appalto ammonta ad E. 5.142.528,16, la scadenza è fissata per le ore 12,00 del giorno 20.09.2018.

Avvio dell'istruttoria

Con nota prot. n. 0037664 in data 03.05.2018 veniva avviato il procedimento istruttorio per la verifica della sussistenza di possibili criticità in relazione ai seguenti aspetti:

1. approvazione di uno "stralcio non funzionale" dei lavori , varianti in corso d'opera in

- carenza dei presupposti di legge e completa disponibilità dei finanziamenti a copertura dell'intervento;
2. sussistenza di errore progettuale per *carente valutazione dello stato dei luoghi*;
 3. interventi di messa in sicurezza dell'edificio;
 4. tempi previsti per il completamento dell'opera, concreta fruibilità della stessa al termine dei lavori e stato dei contenziosi con l'impresa esecutrice.

Con nota assunta a prot. N.0045799 del 29.05.2018 perveniva la documentazione richiesta alla Stazione Appaltante unitamente ad una relazione esplicativa del RUP sulle problematiche poste.

Le criticità contestate – controdeduzioni dell'Amministrazione appaltante e considerazioni dell'Autorità

Valutati gli atti e la documentazione acquisita l'Ufficio Istruttore dell'Autorità con nota prot. 0068118 del 02.08.2018 formulava alla S.A. ed alla ditta, a ciascuno per quanto di competenza, le seguenti specifiche contestazioni:

1. illegittimo affidamento di un lotto non funzionale dei lavori;
2. possibili carenze dell'originario progetto con particolare riferimento alla insufficiente valutazione dello stato dei luoghi e alla non adeguatezza al livello esecutivo degli elaborati progettuali;
3. intempestivi rilievi dell'impresa circa lo stato dei luoghi rinvenuto all'atto della consegna dei lavori e con riguardo alle carenze progettuali poi contestate;
4. supposta non corretta contabilizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione della sopraelevazione effettuati in corso d'opera nelle more dell'approvazione della seconda perizia di variante e suppletiva.

È stato altresì chiesto alla Stazione Appaltante

5. di riferire circa i tempi previsti per il completamento dell'opera, considerato che, i lavori risultavano ancora sospesi dal 25.01.2018 in attesa dell'approvazione dell'atto aggiuntivo relativo alla terza perizia di variante, un lasso temporale che appare eccessivo considerato che il CTA si è espresso favorevolmente già in data 08.02.2018.

1. illegittimo affidamento di un lotto non funzionale dei lavori;

Osservazioni e Rilievi

«L'evenienza che i lotti in appalto debbano essere “funzionali” è un principio fondante della normativa sui lavori pubblici che ha da sempre prediletto l'unitarietà degli affidamenti⁹ al fine di massimizzare il contrasto al fenomeno dell'illegittimo “frazionamento” degli appalti.

E' utile richiamare al riguardo la determinazione n. 5 del 09.06.2005 con cui l'Autorità di Vigilanza ha fornito la nozione di “lotto funzionale” inteso come quella *parte di un lavoro generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità, fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre*

⁹ Cfr.: Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato n. 827/1934 - artt. 37 e 43; Legge 109/94 – art. 14 comma 7; DPR 554/99 art. 8; d.lgs 163/06 art. 128; DPR 207/10 art. 10.

parti, così richiedendo che *ogni singolo lotto abbia una sua propria autonomia, cioè una sua specifica utilità*, di modo che non vi sia *“il rischio di inutile dispendio di denaro pubblico in caso di mancata realizzazione della restante parte d'intervento”*. [...]. Da quanto sopra considerato, ed astraendo da più specifiche valutazioni riguardo alla natura delle opere in variante e sulla sussistenza dei relativi presupposti legittimanti, si ritiene che **l'affidamento di lavori, anche in variante, costituenti un lotto non funzionale sia illegittimo**.

La suddetta *illegittimità* consegue dalla necessità di contenere l'importo delle opere in variante entro il 50% del valore dell'appalto. In sostanza, come dichiarato dal RUP, *qualora fosse stata approvata la seconda perizia di variante e suppletiva si sarebbero completati tutti i lavori di sistemazione esterna e le opere di rifinitura interna compreso la realizzazione degli impianti per rendere funzionale il piano terra dell'edificio*, tuttavia poiché la variante superava il limite di importo imposto dalla normativa¹⁰ (comunitaria e italiana) pari al 50% dell'importo originario, si è scelto di eseguire solo parte dei lavori, quelli strutturali, prescindendo dalla funzionalità e conseguente successiva fruibilità dell'opera alla conclusione dell'appalto.

Il RUP al riguardo ha dichiarato: *“In merito alla fruibilità dell'immobile si attesta che con gli interventi di 1° stralcio si assicurano l'accessibilità ma non l'agibilità del cespite demaniale in oggetto, che sarà garantita con l'esecuzione del lotto di completamento ove sono previsti gli interventi di rifinitura interna e la realizzazione di tutti gli impianti, compreso quelli dei sottoservizi localizzati nel cortile principale”*.

Fermo restando i profili di illegittimità sopra rilevati, **si chiede a codesta S.A. di far conoscere le proprie valutazioni al riguardo, tenuto conto dello stato attuale della procedura e degli interessi in essa rilevanti, con invito ad aggiornare l'Autorità circa l'affidamento delle suddette opere di completamento** al fine di avere certezza della loro realizzazione così da scongiurare *il rischio di inutile dispendio di denaro pubblico in caso di mancata realizzazione della restante parte d'intervento* ».

Controdeduzioni dell'Amministrazione

«...Le indagini diagnostiche suppletive della struttura muraria, evidenziarono un valore non del tutto soddisfacente di resistenza meccanica a compressione, che indusse l'Ufficio Tecnico di questo Istituto, con l'ausilio del consulente strutturale, a redigere una perizia di variante e suppletiva del progetto generale dell'importo di Euro 13.200.000,00 e di 1° stralcio funzionale di Euro 10.500.000,00 ai sensi dell'art.132 comma 1 lett.b) del D.Lgs. 163/2006 e ss.mm.il. e dell'art.205 comma 4 del medesimo decreto legislativo. [...]. Le motivazioni di dare priorità agli interventi strutturali e di completamento delle opere esterne apparivano chiare ed opportune al C.T.A. per diverse ragioni, la prima scontata era quella di eseguire tutti gli interventi strutturali prima di intervenire con le opere di rifinitura, la seconda era quella di farli eseguire alla stessa ditta per motivi di opportunità e di responsabilità. Relativamente alle ragioni di dare esecuzione anche agli interventi di rifiniture esterne, di importo inferiore alle eventuali opere che potessero completare un lotto funzionale, apparivano necessarie per poter rimuovere le opere provvisorie presenti sui prospetti esterni, evitando così di pagare due volte gli stessi ponteggi.

¹⁰ La limitazione del 50% deriva da principi fissati a livello comunitario; infatti è con riferimento ai suddetti principi che il Consiglio di Stato, nel parere emesso della sez. II in data 15.02.1989 recante ad oggetto *“Contratti dello Stato – aggiunte o varianti a contratti di appalto di opera pubblica in corso di esecuzione oltre il quinto – Affidabili allo stesso imprenditore mediante atto aggiuntivo - Limiti di ammissibilità”*, ha stabilito che trattasi di lavori complementari (sia in aggiunta che in variazione, anche qualiquantitativa) non previsti e non prevedibili al momento della stesura del progetto, tecnicamente o economicamente non separabili dall'appalto principale oppure strettamente necessari al perfezionamento dello stesso il cui ammontare complessivo non superi il 50% dell'importo dell'appalto originario; precisando altresì che, mentre il concetto di complementarietà dei nuovi lavori consente, in sede di applicazione alla vasta gamma delle possibili situazioni concrete, un ragionevole margine di estensione, invece la condizione *“che il loro ammontare complessivo non superi il 50% dell'importo del primo appalto”* costituisce limite quantitativo insuscettibile di dilatazione.

Purtroppo se si fosse sviluppato un progetto stralcio funzionale, si sarebbe dovuto sacrificare una buona parte degli interventi strutturali e l'esecuzione di tutti gli interventi di rifinitura esterna.

Ad oggi in questa fase del procedimento, ad opere quasi ultimate, appare inopportuno e controproducente adottare atti in autotutela, considerato la mancanza dell'interesse pubblico da salvaguardare e l'eventuale aggravio di spesa per il differimento delle residuali opere da completare. Per quanto attiene lo stato di affidamento delle opere di completamento si rileva che questa Amministrazione in data 26.7.2018 ha bandito una procedura aperta, ai sensi dell'art.60 del D .Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii., con II criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art.95 del medesimo disposto normativo (bando pubblicato sulla GURI n. 86 del 25.7.2018), Il cui valore dell'appalto ammonta ad E. 5.142.528,16, la cui scadenza è fissata per le ore 12,00 del giorno 20.09.2018»

Considerazioni finali

Riguardo le suddette controdeduzioni si osserva quanto segue.

Una variante che preveda la realizzazione di opere il cui importo è pressochè doppio di quello previsto nell'appalto principale non può che considerarsi una variante "sostanziale". Tale è altresì la *ratio* del dettato normativo che limita l'importo degli affidamenti aggiuntivi al medesimo operatore economico, anche nel caso di varianti in corso d'opera, al 50% dell'importo originario delle opere (limite quantitativo insuscettibile di dilatazione come statuito dal Consiglio di Stato nel parere emesso della sez. II in data 15.02.1989)¹¹.

Il raddoppio dell'importo dei lavori avrebbe inciso infatti, quantomeno, sulle classi delle categorie SOA richieste all'atto della gara con la conseguenza che, molto probabilmente, sarebbero stati chiamati a partecipare alla competizione, altri diversi operatori economici, e forse l'aggiudicatario medesimo, considerate le proprie qualifiche SOA al tempo della gara, neppure sarebbe stato invitato a partecipare¹².

Al suddetto limite quantitativo del 50% il CTA/Provveditore ha ritenuto di ottemperare approvando uno stralcio del progetto non funzionale che circoscrive i lavori da effettuare a quelli strutturali, ragionevolmente ritenuti più urgenti.

Al rilievo mosso di illeggittimità dell'affidamento di un lotto non funzionale dei lavori, anche per il rischio di inutile dispendio di denaro pubblico in caso di mancata realizzazione della restante parte d'intervento, la S.A. ha risposto comunicando di aver bandito in data 26.7.2018 la gara per l'affidamento delle opere di completamento.

Pur permanendo la non conformità sopra rilevata relativa all'affidamento di un lotto non funzionale di lavori, non può che prendersi atto del fatto che la S.A. si sta adoperando per scongiurare il rischio di lasciare le opere incompiute nella considerazione dalla stessa espressa che *ad oggi in questa fase del procedimento, ad opere quasi ultimate, appare inopportuno e controproducente adottare atti in autotutela, considerato*

¹¹ L'evenienza di una variante sostanziale non va, infatti, legata ai soli aspetti tecnici delle modifiche progettuali apportate, bensì agli effetti che tali variazioni avrebbero potuto avere, se già presenti o comunque note, sulle offerte fatte dagli altri concorrenti che al tempo hanno partecipato alla gara d'appalto. Ciò in quanto vanno salvaguardati i principi di concorrenza e parità di condizioni che altrimenti risulterebbero lesi dal mutamento sostanziale, per importo o entità, del progetto dell'opera posto a base della gara ad evidenza pubblica (T.A.R. Campania, Sez. I, n. 1654/2002).

¹² L'importo dei lavori di cui all'originario bando era pari a 5.195.000 euro circa e prevedeva, quale categoria prevalente, l'OG1 che, al tempo, l'aggiudicatario possedeva fino alla classifica V (5.165.000 euro).

la mancanza dell'interesse pubblico da salvaguardare e l'eventuale aggravio di spesa per il differimento delle residuali opere da completare.

2. possibili carenze dell'originario progetto con particolare riferimento alla insufficiente valutazione dello stato dei luoghi e alla non adeguatezza al livello esecutivo degli elaborati progettuali.

Osservazioni e Rilievi

«In merito al punto 2 relativo alla possibile sussistenza di un errore progettuale per carente valutazione dello stato dei luoghi, il RUP, nel ricordare che la variante n. 3 è scaturita da tre ordini di cause, ha sottolineato che in definitiva il CTA ha proceduto alla sua approvazione ascrivendola alla fattispecie di cui all'art. 132 lett. b) del dlgs 163/06. [...].

Tuttavia a prescindere dalle questioni tecniche poste con la terza perizia di variante non può non rilevarsi come l'intero appalto sia stato connotato da un susseguirsi di eventi ritenuti dall'Amministrazione imprevedibili che, già dall'avvio dei lavori, hanno comportato numerose sospensioni e l'esigenza di effettuare modifiche e soprattutto integrazioni progettuali solo in parte imputabili, invero, ad eventi imprevedibili, alcune delle suddette modifiche/integrazioni sembrano infatti sopperire a carenze significative dell'originario progetto esecutivo.

Ci si riferisce ad esempio all'esigenza di effettuare *l'indagine conoscitiva degli elementi strutturali verticali, mediante ulteriori prove e verifiche della muratura portante dell'edificio in esame*, indagine che si ritiene potesse essere condotta anche prima dell'affidamento dei lavori; ovvero alla messa in sicurezza della scala, intervento oggetto di apposito ordine di servizio da parte della D.L., nonché all'assenza di grafici strutturali dei solai di copertura di adeguato livello esecutivo, ovvero ancora, (come peraltro risulta dai verbali di riunione dell'aprile del 2013), all'assenza di dimensionamento e grafici esecutivi di alcuni elementi strutturali di rilievo quali il vano ascensore, le travi solaio lucernaio, la vasca di accumulo antincendio, gli interventi di consolidamento da effettuare sulle volte, le impermeabilizzazioni e numerosi altri ancora.

Pur ammettendo che le condizioni dell'immobile possano essere peggiorate dalla data di avvio dell'appalto all'effettiva consegna dei lavori, come sembrerebbe far pensare l'evidenziato crollo del solaio del primo piano avvenuto prima della consegna dei lavori, deve rilevarsi che tale significativa evenienza non è stata tracciata nel verbale di consegna dei lavori, dalla lettura del quale non sembra evincersi alcuna specifica problematica. »

Controdeduzioni dell'Amministrazione

«Prima di passare a fornire i chiarimenti richiesti sul punto, occorre non dimenticare che l'intervento in questione riguarda lavori di restauro architettonico e risanamento conservativo di un immobile vincolato ai sensi del T.U. 42/2004, di notevole entità sia volumetrica che di superficie e che pertanto per poter avere un quadro certo delle condizioni statiche di tutte le strutture e materico la S.A. avrebbe dovuto impegnare somme cospicue e verifiche puntuali su ogni singolo elemento, cosa non considerata prima dell'appalto in quanto visivamente non si evidenziavano segni evidenti di dissesti e/o cedimenti.

Le varianti tecniche e suppletive, predisposte dall'Amministrazione, si sono rese necessarie ed indispensabili solamente durante l'esecuzione dei lavori per fatti non prevedibili al momento della progettazione originaria.

La prima, riguarda prevalentemente la necessità di intervenire sulle strutture murarie dell'edificio, mediante il loro consolidamento puntuale delle stesse non previsto originariamente, a seguito della spicconatura dell'intonaco interno che aveva fatto emergere una situazione critica degli elementi strutturali verticali impensabile al momento dei rilievi e della progettazione.

Anche per la seconda perizia di variante, si è dovuto sopperire in sede di esecuzione dei lavori e riguarda la demolizione dell'ultimo ordine di una porzione di edificio posta a nord e a confine con edifici privati (sopraelevazione e superfetazione realizzata negli anni '50-'60), resasi necessaria a seguito di puntuale accertamento di disassialità degli elementi strutturali verticali del secondo e terzo ordine e delle cattive condizioni del solaio di copertura, peggiorate nel corso degli ultimi anni.

Inoltre tale intervento di sostituzione dell'ultimo ordine, disposto in corso d'opera dall'ufficio di direzione dei lavori di concerto con il RUP e il collaudatore statico, ha garantito l'eliminazione del pericolo dell'incolumità pubblica e il pericolo di danneggiamento degli elementi originari dell'immobile storico.

Le cause suindicate non potevano essere preventivate e valutate dai progettisti in sede di rilievo e accertamento. Anche la previsione dei puntellamenti dei solai pericolanti, segnalata dalla ditta subito dopo la consegna dei lavori, non poteva essere considerata dai progettisti in sede di rilevamento avvenuto quattro anni prima della consegna.

Tale suindicato intervento provvisorio è stato considerato e disposto dall'ufficio di direzione dei lavori pochi giorni dopo la consegna dei lavori, successivamente al crollo di un solaio avvenuto dopo quattro anni dalla redazione del progetto, con apposito ordine di servizio indirizzato alla ditta esecutrice, unitamente allo schema di puntellamento della porzione di muratura crollata con il solaio, mediante struttura in acciaio.»

Considerazioni finali

Le giustificazioni della S.A. non appaiono del tutto convincenti.

Se da un lato può riconoscersi la difficoltà e l'onerosità dell'esecuzione di saggi preliminari sull'intero vasto complesso immobiliare, che tuttavia sono da ritenersi in linea generale imprescindibili ai fini di un'adeguata successiva progettazione, dall'altra non può non rilevarsi come numerose problematiche poste dall'impresa medesima e affrontate poi in corso d'opera e in perizia attengano a questioni visibili anche a mezzo di sopralluoghi senza l'effettuazione di particolari rilievi sulla muratura¹³; dai report fotografici acquisiti¹⁴, risulta evidente lo stato di volte e solai, anche a prescindere dal crollo del solaio avvenuto pochi giorni prima della consegna dei lavori, la cui criticità va certamente al di là del lasso di tempo intercorso tra l'appalto e la consegna dei lavori; traspare dagli atti altresì la sussistenza di carenze nei grafici di progetto esecutivo sia dal punto di vista architettonico che strutturale e la necessità di apportare ad essi numerose correzioni e integrazioni¹⁵.

3. intempestivi rilievi dell'impresa circa lo stato dei luoghi rinvenuto all'atto della consegna dei lavori e con riguardo alle carenze progettuali poi contestate

Osservazioni e Rilievi

¹³ Ci si riferisce all'assenza di dimensionamento e grafici esecutivi di alcuni elementi strutturali di rilievo quali il vano ascensore, le travi solaio lucernaio, la vasca di accumulo antincendio, gli interventi di consolidamento da effettuare sulle volte, le impermeabilizzazioni ecc...

¹⁴ Cfr tavola AMM02 costituente la documentazione fotografica dei luoghi al luglio 2007, nonché il report fotografico dell'impresa.

¹⁵ Cfr. ad esempio il verbale n. 1 dell'8.05.2013 nel quale la stessa D.L. per alcuni aspetti, quali ad esempio la vasca di accumulo antiincendio, "prende atto che in progetto mancano i calcoli e i grafici strutturali?"; ed ancora il verbale del 17.05.2013 nel quale si da atto della consegna di elaborati e particolari costruttivi di elementi non riconducibili a rinvenimenti imprevedibili in sede di redazione di progetto.

Riguardo alle lagnanze dell'impresa è stato chiesto come mai in sede di consegna dei lavori, come risulta dall'apposito verbale, la ditta non abbia mosso rilievi di sorta; «ciononostante, già il giorno successivo alla consegna dei lavori, la stessa inviava alla S.A. una nota con la quale lamentava dalla più approfondita disamina del progetto mandato in gara ... talune incongruenze tecniche nonché la mancata previsione, anche sotto il profilo economico, delle necessarie puntellature dei solai pericolanti (al primo piano già crollato prima della consegna) e constatato dalla D.L., dei ponteggi interni di tutti i locali di una dovuta bonifica e disinfezione dei rifiuti misti depositati nel corso degli anni e di tutti gli oneri di smaltimento previsti per legge...».

Tale approfondita *disamina del progetto* di certo non può essere avvenuta nell'immediatezza e pertanto si evidenzia come l'appaltatore, pur nella consapevolezza delle carenze del progetto, non abbia ritenuto di segnalarle anzitempo alla S.A., nel rispetto dei principi essenziali di correttezza e leale collaborazione, in modo da favorire le condizioni per l'assunzione di eventuali correttivi, sempre assumibili dall'Amministrazione in sede di autotutela, operando scelte diverse per propria convenienza.»

Controdeduzioni dell'impresa

“La T.M.C. Costruzioni Immobiliari Italiane s.r.l., ... chiarisce quanto segue: in primo luogo “il dott. [omissis] dichiara di accettare lo consegna dell'immobile e dei lavori senza alcuna riserva o eccezione di sorta alcuna “ tali frasi di rito sono abitualmente sempre inserite dai funzionari degli enti pubblici nei verbali di consegna dei lavori - sospensione - ripresa etc. etc. risalente al 15/02/2010 e che non rappresentano alcun impegno ed assunzione di responsabilità da parte dell'impresa, ma nella fattispecie, in riferimento alla nostra nota inviata il giorno dopo 16/02/2010 essa è stata una segnalazione doverosa e responsabile delle circostanze rilevate all'atto dell'ingresso in cantiere non appena ricevute le chiavi, alla vista di pareti e solai crollati con copiose infiltrazioni di acqua dai solai di copertura con imminenti pericoli di ulteriori crolli che necessariamente andavano subito puntellati al fine di evitare crolli e preservare l'incolumità delle maestranze e degli addetti ai lavori...”.

Considerazioni finali

Al riguardo appare opportuno chiarire la valenze delle suddette *frasi di rito* su un verbale, redatto dal Direttore dei lavori in contraddittorio con l'appaltatore ai sensi dagli artt. 153, 154, 155, 156 e 157 del d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207, la cui sottoscrizione senza riserva da parte di quest'ultimo non costituisce la mera ottemperanza ad un atto formale redatto dalla pubblica Amministrazione, ma attesta la condivisione a quanto in esso contenuto, con particolare riferimento allo stato dei luoghi come rinvenuti al momento della consegna e, conseguentemente, attesta la possibilità di realizzare il progetto così come appaltato.

Senza dubbio l'impresa ha il dovere, prima ancora che il diritto, di manifestare all'Amministrazione le problematiche riscontrate, ancor più se riferite a questioni inerenti la sicurezza delle maestranze, tuttavia esse, specie se ritenute dall'appaltatore rilevanti come nel caso in esame, in ottemperanza all'art. 155 del d.p.r. 207/10, devono essere rappresentate all'atto stesso della consegna del cantiere, ciò anche per la corretta eventuale attivazione delle conseguenti procedure come previste nell'articolo medesimo¹⁶. Si ricorda altresì che ai sensi del comma 4 del sopracitato articolo 155 *Qualora l'esecutore intenda far valere*

¹⁶ Art. 155 d.p.r. 207/10 comma 2: *Se sono riscontrate differenze fra le condizioni locali ed il progetto esecutivo, non si procede alla consegna, e il direttore dei lavori ne riferisce immediatamente al responsabile del procedimento, indicando le cause e l'importanza delle differenze riscontrate rispetto agli accertamenti effettuati in sede di redazione del progetto esecutivo e delle successive verifiche, e proponendo i provvedimenti da adottare.*
3. Il responsabile del procedimento, acquisito il benestare del dirigente competente, cui ne avrà riferito, nel caso in cui l'importo netto dei lavori non eseguibili per effetto delle differenze riscontrate sia inferiore al quinto dell'importo netto di aggiudicazione e sempre che la eventuale mancata esecuzione non incida sulla funzionalità dell'opera o del lavoro, dispone che il direttore dei lavori proceda alla consegna parziale, invitando l'esecutore a presentare, entro un termine non inferiore a trenta giorni, il programma di esecuzione di cui all'articolo 154, comma 7.

pretese derivanti dalla riscontrata difformità dello stato dei luoghi rispetto a quello previsto in progetto, deve formulare riserva sul verbale di consegna con le modalità e con gli effetti di cui all'articolo 190.

Ai sensi dell'art. 191 comma 2 del Dpr 207/10 infatti l'appaltatore, a pena di decadenza, ha l'onere di formulare eventuali riserve relative a maggiori compensi nel primo documento contabile utile e, dunque, qualora l'esigenza sorga al momento della consegna, proprio nell'apposito verbale, documento idoneo all'apposizione di riserve, salvo poi l'onere di ripeterle nel registro di contabilità.

Secondo la Suprema Corte In tema di appalto di opere pubbliche, con riguardo alle pretese ricollegabili all'esecuzione dell'opera che comportino anche un aumento della somma dovuta dall'Amministrazione in corrispettivo della detta esecuzione, l'appaltatore deve proporre riserva, nella forma vincolata imposta dalla legge, non appena è possibile, atteso che l'Amministrazione committente deve conoscere, tempestivamente e costantemente, tutti i fattori che siano suscettibili di aggravare il costo dell'opera. Infatti, l'onere della riserva ha la sua ragione d'essere nella tutela della P.A. che, nell'esercizio della sua attività discrezionale, deve essere posta in grado di esercitare prontamente ogni necessaria verifica e deve, inoltre, poter valutare, in ogni momento, l'opportunità del mantenimento ovvero del recesso dal rapporto di appalto, in relazione al perseguimento ovvero del recesso dal rapporto di appalto, in relazione ai fini di interesse pubblico (In applicazione di tale principio la Corte ha confermato la sentenza di merito che ha ritenuto tardiva la riserva, per fatti già noti, iscritti solo nel primo stato di avanzamento dei lavori, ma non anche nel verbale di consegna dei lavori, o in quello di ripresa degli stessi, anche se tali verbali non rientrati tra i documenti contabili elencati dall'art. 38 R.D. n. 350 del 1895, applicato "ratione temporis", ma poi debbono essere riversati, quanto prima, nel registro di contabilità).

Appare dunque non adeguatamente trasparente, e certamente non conforme ai dettami del codice, l'operato dell'appaltatore che ha sottoscritto senza alcuna riserva il verbale di consegna dei lavori al fine della pronta e sicura acquisizione degli stessi, segnalando solo successivamente le problematiche che, secondo sua valutazione, impedivano il regolare avvio dell'appalto e che prescindevano dai saggi successivamente effettuati sulle murature e considerati, dalla S.A., eventi non prevedibili nella redazione del progetto.

Ci si riferisce ad esempio alla evenienza, segnalata nella nota dell'impresa del 16.02.2010, della presenza di rifiuti (documentati anche dal report fotografico inviato a questo ufficio) e alla conseguente esigenza di effettuare una bonifica interna con richiesta degli oneri di smaltimento, ovvero alle *incongruenze tecniche* riscontrate che apparivano evidentemente già note ben prima dell'avvio dei lavori.

Si osserva a tal riguardo che, peraltro, il progetto esecutivo annoverava fra i propri elaborati la tavola AMM02 costituente la documentazione fotografica dei luoghi al luglio 2007. Tale documentazione, per obbligo normativo, era stata certamente esaminata dall'impresa prima della propria partecipazione alla gara d'appalto, e da essa si evinceva già al tempo con chiarezza lo stato di degrado dei solai lamentato dall'impresa e la conseguente necessità di puntellature¹⁷, peraltro parimenti apprezzabile ad un sopralluogo sul sito stesso dei lavori.

¹⁷ Art. 118 comma 2 D.P.R. 207/10: *Ai sensi dell'articolo 53, comma 4, del codice, per le prestazioni a corpo, il prezzo convenuto non può essere modificato sulla base della verifica della quantità o della qualità della prestazione, per cui il computo metrico estimativo, posto a base di gara ai soli fini di agevolare lo studio dell'intervento, non ha valore negoziale. Prima della formulazione dell'offerta, il concorrente ha l'obbligo di controllarne le voci e le quantità attraverso l'esame degli elaborati progettuali e pertanto di formulare l'offerta medesima tenendo conto di voci e relative quantità che ritiene eccedenti o mancanti. L'offerta va inoltre accompagnata, a pena di inammissibilità, dalla dichiarazione di aver tenuto conto delle eventuali discordanze nelle indicazioni qualitative e quantitative delle voci rilevabili dal computo metrico estimativo nella formulazione dell'offerta, che, riferita all'esecuzione dei lavori secondo gli elaborati progettuali posti a base di gara, resta comunque fissa ed invariabile.*

4. supposta non corretta contabilizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione della sopraelevazione effettuati in corso d'opera nelle more dell'approvazione della seconda perizia di variante e suppletiva.

Osservazioni e Rilievi

In relazione «agli interventi di messa in sicurezza dell'edificio si prende atto di quanto ribadito dal RUP, ovvero che *L'ufficio di direzione dei lavori, pro-tempore, ed il collaudatore statico in c.a., nelle more di approvazione della 2 variante e suppletiva, visto il pericolo di collasso della sopraelevazione del corpo di fabbrica posto a nord, autorizzarono ai sensi dell'art.161 comma 11 del D.P.R. 207/2010 la ditta esecutrice dei lavori di eseguire gli interventi di demolizione e ricostruzione della sopraelevazione, necessari ad evitare danni all'edificio sottostante, così come recita il T.U. 42/2004 e ai residenti e all'edificio prospiciente, ai sensi dell'art.161 comma 11 del D P R. 207/2010, rilevando la necessità dell'intervento visto il pericolo di collasso della sopraelevazione del corpo di fabbrica. Non appare ancora chiaro tuttavia come tale intervento sia stato contabilizzato considerato che la perizia di variante n° 2 che doveva contenerlo non ha trovato poi approvazione, né se in definitiva tale intervento sia stato considerato dal consulente strutturale della S.A. e dal C.T.A. necessario o meno.»*

Controdeduzioni dell'Amministrazione

“Relativamente alla contabilizzazione delle opere di sostituzione della sopraelevazione, si fa presente che i nuovi lavori riguardano le maggiori quantità di lavorazione (eccedenti in misura non eccessive rispetto alle quantità approvate e contenute abbondantemente nel 10%), i cui prezzi risultavano già concordati, approvati e contrattualizzati dall'Amministrazione con la prima variante (muratura portante tipo poroton, calcestruzzo armato per i pilastri e travi e solai piani), mentre per le esigue nuove lavorazioni non previste, si è dato corso alla loro contabilizzazione mediante l'acquisizione dei verbali di concordamento dei nuovi prezzi, approvati dal responsabile del procedimento ai sensi dell'art.163 comma 3 primo capoverso, in quanto non comportavano maggiori spese rispetto alle somme previste nel quadro economico approvato precedentemente”.

Considerazioni finali

Nel prendere atto dell'avvenuta contabilizzazione delle opere di che trattasi si rileva il positivo superamento del motivo di contestazione avanzato.

5. tempi previsti per il completamento dell'opera

Infine in merito alla richiesta di conoscere la **data presunta di riavvio e successivo completamento dei lavori**, considerato che gli stessi risultano sospesi da lungo tempo (dal 25.01.2018) in attesa dell'approvazione dell'atto aggiuntivo relativo alla terza perizia di variante, la S.A. ha così risposto:

”Come evidenziato nella nota di codesta Autorità i lavori risultano, alla data della presente, ancora sospesi in ragione che la S.A., ancorché abbia approvato la terza perizia di variante e suppletiva in data 8.2.2018 è in attesa del visto della Corte dei Conti di cui all'art.162 comma 5 del D. Lgs. 50/2016, che assoggetta i contratti secretati al visto della Sezione Speciale del citato Organo di Controllo qualora i contratti risultino superiori ai 5.000.0000 di euro, circostanza che si è verificata con la stipula degli atti aggiuntivi al contratto principale.

In ogni caso il nuovo direttore dei lavori, nominato in data 5.5.2017, con nota n.11890 del 23.4.2018 e successiva prot. n. 13961 del 17.5.2018, unitamente al R.U.P. avanzavano le relative richieste finalizzate all'ottenimento dell'autorizzazione della ripresa in via d'urgenza dei lavori residuali di cui in argomento per dar luogo alle lavorazioni di montaggio della struttura in acciaio attesa l'urgenza di ultimare i lavori (con la predisposizione di tutti gli atti di collaudo attinenti le opere strutturali eseguite) in ragione dell'imminente affidamento dei lavori di completamento, procedura, come

sopra evidenziato, avviata in data 26.7.2018 la cui scadenza per la presentazione delle offerte è prevista per il giorno 20.9.2018”.

Al riguardo si osserva che, in merito al su richiamato articolo 162 del d.lgs 50/2016, al comma 5 è prescritto: *La Corte dei conti, tramite un proprio ufficio organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza, esercita il controllo preventivo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti di cui al presente articolo, nonché sulla regolarità, correttezza ed efficacia della gestione. Dell'attività di cui al presente comma è dato conto entro il 30 giugno di ciascun anno in una relazione al Parlamento.* L'Ufficio preposto al controllo è stato istituito con delibera della Corte dei Conti dell' 8 giugno 2016, pubblicata nella G.U. n. 151 del 30 giugno 2016.

Nella suddetta delibera la Corte all'art. 3 comma 1 stabilisce: *Per il caso in cui, effettuata l'istruttoria di rito, il competente magistrato non ritenga di proporre l'ammissione dell'atto al visto ed alla registrazione, trova applicazione, in via analogica, per il deferimento dell'atto al Collegio, il disposto dell'art. 3, comma 11, della legge 14 gennaio 1994, n. 20¹⁸.* E al successivo Comma 2 specifica: *L'atto diventa in ogni caso esecutivo trascorsi i termini previsti dall'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340¹⁹.*

Considerate dunque le date delle note di invio da parte della S.A. i termini sopra indicati sembrerebbero, allo stato, utilmente decorsi e pertanto che, ove ritenuto dall'Organo di controllo competente, la S.A. possa a breve avviare alla conclusione i lavori in essere.

Considerazioni conclusive

Nel complesso l'appalto è risultato gravato da notevoli ritardi a causa delle continue interruzioni necessarie per apportare modifiche ed integrazioni all'originario progetto esecutivo posto in gara, cui si sono via via sommate quelle in fase esecutiva relative ai numerosi rinvenimenti, alcuni imprevedibili, altri probabilmente non adeguatamente censiti in sede di progettazione e dunque riconducibili ad una carente valutazione dello stato dei luoghi. Il lungo lasso di tempo trascorso tra la fase di progettazione e quella di effettiva consegna dei lavori (per l'attesa della risoluzione del contenzioso amministrativo con l'impresa risultata in gara prima aggiudicataria), ha ulteriormente aggravato la situazione strutturale dell'immobile rispetto alle previsioni di progetto.

In verità, all'atto della redazione della perizia di variante, constatata l'evenienza che per la realizzazione di un lotto funzionale dei lavori l'importo degli stessi sarebbe dovuto raddoppiare rispetto alle originarie previsioni di gara, l'Amministrazione avrebbe più opportunamente potuto procedere in autotutela, applicando le procedure previste dalle norme per tale casistica, e avviare successivamente il riappalto dell'opera.

La S.A., nel prediligere e dare priorità evidentemente alla risoluzione delle problematiche strutturali dell'edificio, ha ritenuto invece di approvare uno stralcio non funzionale dei lavori. Tale evenienza non

¹⁸ Ferme restando le ipotesi di deferimento previste dall'articolo 24 del citato testo unico delle leggi sulla Corte dei conti come sostituito dall'articolo 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161, la sezione del controllo si pronuncia in ogni caso in cui insorge il dissenso tra i competenti magistrati circa la legittimità di atti. Del collegio viene chiamato a far parte in qualità di relatore il magistrato che deferisce la questione alla sezione.

¹⁹ Art. 27 (Accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti) comma1: *Gli atti trasmessi alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione. Il predetto termine è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle amministrazioni o del Governo, che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni.*

è conforme ai principi del codice, soprattutto per il rischio di lasciare le opere infruibili e dunque di fatto incompiute.

La S.A. si è altresì successivamente attivata per il completamento delle stesse bandendo nel luglio 2018 apposita gara.

In conclusione si ritiene che le controdeduzioni dell'Amministrazione, tranne che per i chiarimenti sugli aspetti di carattere contabile degli interventi di demolizione dell'ultima sopraelevazione dell'edificio, non abbiano fugato le perplessità originariamente espresse nella nota di Comunicazione Risultanze Istruttorie.

Tutto ciò rilevato e considerato

DELIBERA

- sussistono carenze generalizzate del progetto esecutivo posto a base di gara con particolare riferimento alla non adeguatezza al livello esecutivo degli elaborati progettuali; pur dando atto altresì che il lungo lasso temporale trascorso tra la redazione del progetto e la consegna dei lavori possa aver aggravato lo stato di degrado dell'immobile, non possono escludersi, alla luce degli elementi emersi, margini di approssimazione connessi all'esatta valutazione dello stato dei luoghi;
- non è conforme ai dettami del codice l'operato dell'appaltatore che ha sottoscritto senza alcuna riserva il verbale di consegna dei lavori, segnalando solo successivamente le problematiche che, secondo la sua valutazione, avrebbero impedito il regolare decorso dell'appalto;
- non è conforme ai dettami del codice l'affidamento di un lotto non funzionale di lavori.

Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di monitorare il corso del procedimento e l'esito della procedura d'appalto di completamento avviata dalla Stazione Appaltate in data 26.7.2018.

Da mandato altresì al medesimo Ufficio di trasmettere la presente Delibera al Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche di Campania Molise Puglia e Basilicata, al RUP dei lavori, all'impresa esecutrice nonché alla Procura della Corte dei Conti per gli aspetti di propria competenza.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 5 ottobre 2018

Il Segretario, *Maria Esposito*