



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio Vigilanza Lavori

Delibera n. 401 del 17 aprile 2018

Fascicolo UVLA 4074/2015

Oggetto: Lavori di ristrutturazione, recupero ed adeguamento funzionale dell'edificio di proprietà del comune di Grumo Nevano, sito in piazza Capasso

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Nell'adunanza del 17 aprile 2018;

Visti il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ed il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

Visto il 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Considerato in fatto

Il sig. [...omissis...], con esposto acquisito al protocollo di questa Autorità al n. 0104944 del 19.8.2015, ha segnalato anomalie in ordine alle procedure seguite per la realizzazione dei lavori di ristrutturazione, recupero ed adeguamento funzionale dell'edificio di proprietà del comune di Grumo Nevano, sito in piazza Capasso. In particolare, il sig. [...omissis...] pone in evidenza anomalie relative sia alla fase di approvazione del progetto posto a base di gara, sia alla procedura seguita in fase di esecuzione dei lavori.

Per quanto attiene al progetto definitivo ed esecutivo, a firma dell'arch. [...omissis...] e dell'ing. [...omissis...], fa rilevare che lo stesso venne approvato in via definitiva con delibera della Giunta comunale n. 140/2009, per l'importo complessivo di € 633.685,54, senza che fosse stato preventivamente validato, in violazione dell'art. 47 del regolamento di cui al Dpr 554/1999. Aggiunge che, in realtà, il progetto era carente delle relazioni specialistiche geologica e sismica, previste dall'art. 37, comma 1, dello stesso regolamento e, quindi, non poteva essere validato, né tantomeno approvato. Fa rilevare che i lavori vennero comunque appaltati e in data 23.12.2009

venne sottoscritto il contratto d'appalto per l'importo di € 328.740,56. Detto contratto venne stipulato "a corpo", ai sensi dell'art. 53, comma 4, D.lgs. 163/2006. Stante le carenze progettuali di cui sopra, il Rup ha proceduto alla sospensione dei lavori in data 21.1.2010, al fine di "definire gli adempimenti delle opere di fondazione."

Fa rilevare che in data 5.5.2010 il geologo [...omissis...], incaricato il giorno precedente dal Rup con determinazione n. 59 del 4.5.2010, consegnò al Comune la Relazione geologica e la Relazione sismica relative ai lavori già appaltati; il giorno seguente (6.5.2010) la T.S. Sondaggi, incaricata dal Rup

con la determinazione predetta, consegnò l'esito dei sondaggi geologici, finalizzati a determinare le caratteristiche del terreno di fondazione. Aggiunge che tali studi portarono a determinare la convinzione dell'ing. [...omissis...] (progettista e direttore dei lavori) che il terreno di fondazione non presentava una sufficiente capacità portante, ravvisando la necessità di realizzare una struttura di fondazione diversa da quella originariamente progettata e, conseguentemente, di redigere una perizia di variante. L'ing. [...omissis...], in una lettera rivolta alla Stazione appaltante (prot. 9445/2010), ribadendo la necessità di variare il progetto dei lavori, ammetteva che il progetto originario da lei redatto ed approvato non era in realtà idoneo alla realizzazione dell'intervento.

Evidenzia che il Comune non ha mai proceduto all'approvazione della variante, che avrebbe richiesto ulteriori risorse ed avrebbe posto in evidenza le carenze procedurali poste in essere dall'Amministrazione. Con il protrarsi dello stallo in cui si trovavano i lavori, l'impresa appaltatrice, in data 15.6.2010, chiese ed ottenne di sciogliere il contratto.

Fa rilevare infine come tutto si risolse con un accordo bonario con la ditta appaltatrice, mediante la chiusura dei lavori e il concordamento del prezzo per la prestazione fino ad allora eseguita. Con determinazione n. 88 del 19.7.2010 vennero liquidate: a) le competenze professionali del geologo [...omissis...], pari a € 3.060,00; b) le spettanze della T.S. Sondaggi pari a € 1.340,95; c) compenso incentivante al RUP pari a € 7.077,99 (in questo caso non dovuto per gli errori e le omissioni commessi ma ugualmente elargito dall'Amministrazione); d) la somma di € 45.000,00 (IVA compresa) pattuita con l'ATI appaltatrice per lo scioglimento del contratto.

Conclude facendo rilevare che, a seguito dello scioglimento del contratto, l'Amministrazione comunale ha provveduto ad affidare, con atto del 28.7.2010, prot. 2010-13860, al Provveditorato per le OO.PP.

per la Campania e il Molise, una nuova progettazione dei lavori di ristrutturazione dell'immobile comunale, ricominciando così da capo tutto l'iter tecnico-amministrativo ed avendo speso inutilmente la somma complessiva di € 117.961,96.

Con nota prot. 0113194 del 9.9.2015, l'Ufficio ha comunicato alla Stazione appaltante l'apertura di una procedura volta a verificare la regolarità delle procedure poste in essere, chiedendo chiarimenti ed informazioni, oltre alla documentazione inerente le stesse procedure.

Il Comune di Grumo Nevano ha dato riscontro alla nota di avvio del procedimento istruttorio con nota in data 28.9.2015, acquisita al protocollo di questa Autorità in data 12.10.2015, al n. 0131579, allegando una relazione illustrativa e copie di n. 25 documenti inerenti la vicenda di che trattasi.

In tale relazione, viene fatto presente quanto segue:

- in data 12.6.2009, con atto della Giunta comunale n. 140, è stato approvato il progetto dei lavori di ristrutturazione, recupero ed adeguamento funzionale dell'edificio di proprietà del comune di Grumo Nevano, sito in piazza Capasso. Tra gli elaborati progettuali, figurava una relazione geologica precedentemente redatta dal dott. [...omissis...], incaricato con atto n. 30 del 29.3.2007, per un progetto analogo riguardante l'immobile di che trattasi (progetto definitivo dell'importo di € 2.086.000), approvato con atto della Giunta comunale n. 154/2006. Viene quindi rigettata l'affermazione dell'esponente secondo cui il progetto sarebbe stato privo di relazioni specialistiche;
- in data 9.11.2009 i lavori sono stati consegnati, sotto riserva, all'impresa appaltatrice ed ebbero inizio il 16.11.2009. Il contratto d'appalto è stato sottoscritto in data 23.12.2009, per l'importo di € 328.740,56.
- nel contempo, in data 5.10.2009, con nota prot. 16740, è stato richiesto al progettista ing. [...omissis...] di verificare il progetto delle strutture in c.a. alla luce delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche; in relazione a tale necessità il RUP richiama l'atto di indirizzo della regione Campania, approvato con deliberazione G.R. n. 49 del 28.1.2010, relativo all'applicazione delle norme tecniche per le costruzioni, di cui al D.M. Infrastrutture 14.1.2008, efficaci dal 30.6.2009; tale delibera stabilisce anche che " ... le indagini e le prove devono essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all'art. 59 del DPR 6.6.2001, n. 380".
- i lavori sono stati sospesi in data 21.1.2010, al fine di integrare la Relazione Geologica, a suo tempo redatta dal dott. [...omissis...], con le indagini richieste dalla normativa vigente. Tali indagini richiedevano due prove penetrometriche pesanti, eseguite dalla ditta Trivel Sondaggi, incaricata con determina n. 59 del 4.5.2010. La Relazione integrativa redatta dall'ing. [...omissis...], è stata trasmessa in data 5.5.2010, mentre i risultati delle due prove eseguite dalla Trivel Sondaggi sono stati trasmessi in data 6.5.2010;
- con note prot. 9266 del 21.5.2010 e prot. 9445 del 25.5.2010, il progettista strutturale ing. [...omissis...], ha comunicato che *il terreno in fondazione non aveva sufficiente capacità portante e, pertanto, il progetto doveva essere rivisto alla luce delle nuove norme in materia sopravvenute;*
- la Stazione appaltante, a questo punto, ha deciso di non procedere nel senso di una revisione del progetto, anche in valutazione del fatto che il Provveditorato Interregionale per le OO.PP. per la Campania, con nota del 20.1.2010, aveva comunicato che l'opera di che trattasi era nell'elenco delle opere inserite nel Piano degli interventi prioritari "*Opere minori ed interventi finalizzati al supporto dei servizi di trasporto nel Mezzogiorno*", per l'importo di € 736.000,00, richiedendo tempi stretti per la consegna dell'immobile, al fine di porre in essere i provvedimenti finalizzati all'esecuzione dei lavori a cura dello stesso Provveditorato;
- con nota del 15.6.2010, l'impresa appaltatrice, essendo trascorso oltre un quarto del tempo totale contrattuale, ha chiesto *lo scioglimento del contratto senza indennità, come previsto*

dall'art. 24 del D.M. n. 145 del 19.4.2000, richiedendo solo il corrispettivo delle opere eseguite fino alla data di sospensione dei lavori. Tale istanza è stata accolta e recepita con delibera della Giunta comunale n. 120/2010, anche al fine di poter consegnare l'immobile al Provveditorato Interregionale per la Campania e il Molise, mettendo a disposizione i fondi residui pari a € 515.723,58;

- con *Atto Rep. 7005 del 8.9.2010*, tutte le attività per la realizzazione delle opere di "Ristrutturazione, recupero e adeguamento funzionale dell'edificio comunale sito in piazza Capasso" sono state affidate quindi al suddetto Provveditorato Interregionale, che avrebbe assunto, pertanto, la funzione di stazione appaltante.

In data 29.10.2015, su istanza del Comune di Grumo Nevano, si è tenuta un'audizione dei rappresentanti del Comune stesso innanzi all'Ufficio istruttore di questa Autorità. In tale sede, i rappresentanti della Stazione appaltante hanno ribadito quanto già esposto nella precedente nota di chiarimenti, riferendo, inoltre, su richiesta esplicita dell'Ufficio, che l'opera di che trattasi è tutt'ora ferma e non è noto lo stato della procedura presso il Provveditorato Interregionale.

Dalla documentazione disponibile sono state rilevate le seguenti criticità, confluite nella Comunicazione di risultanze istruttorie (nota prot.20411 del 5.02.2016):

-Viene in rilievo, innanzi tutto, che la Relazione geologica che sarebbe posta a corredo del progetto approvato per l'opera in parola, era stata commissionata in realtà per un altro progetto, seppure riferito allo stesso immobile comunale. Peraltro, nella delibera che approva il progetto (n. 140 del 12.6.2009) non vengono elencati gli elaborati progettuali facenti parte del progetto stesso, mentre l'elenco degli elaborati fornito a corredo della nota di chiarimenti, non porta alcuna data.

- Non è stata inoltre fornita alcuna documentazione circa la validazione del progetto posto in gara.

- Un'ulteriore incongruenza emerge nei tempi che hanno scandito la consegna dei lavori e l'esigenza della loro sospensione: secondo la predetta nota di chiarimenti, i lavori sono stati consegnati in data 9.11.2009 e iniziati il 16.11.2009; la Stazione appaltante, sempre da quanto si legge, con nota in data 5.10.2009, quindi prima dell'inizio dei lavori, ha comunicato al progettista strutturale la necessità di verificare il progetto delle strutture in c.a.; ciò al fine di verificare la conformità del progetto all'atto di

indirizzo della regione Campania per l'applicazione delle norme di cui al D.M. 14.1.2008, emanato solo

alcuni mesi dopo ed esattamente il 28.1.2010, con deliberazione G.R. n. 49. Quindi, la Stazione appaltante, prima di consegnare i lavori alla ditta appaltatrice, sente la necessità di verificare che il progetto sia idoneo sotto il profilo strutturale; la ragione di tale necessità non può tuttavia essere quella derivante dall'atto di indirizzo regionale sopra richiamato, che sarebbe stato approvato solo successivamente (28.1.2010).

-La procedura posta in essere dalla Stazione appaltante, per quanto rilevato, è soprattutto carente per un elemento essenziale, quale la validazione del progetto, ai sensi dell'art. 55 del Regolamento approvato con Dpr n. 107/2010 e, in definitiva, delle verifiche progettuali richieste ai fini della

validazione stessa.

-Altro aspetto rilevante della vicenda si ravvisa nella liquidazione delle parcelle ai professionisti. Al riguardo non sono state fornite adeguate motivazioni relativamente all'assenza di responsabilità degli

stessi; in particolare, da quanto riferito, emergerebbe la redazione di una relazione geologica, a base del

progetto posto in gara, non supportata da idonee indagini sul terreno di fondazione, sulla quale si sarebbe impropriamente basato il progettista. Come pure risulterebbe la liquidazione dell'incentivo al RUP, nonostante la non realizzazione dell'intervento e, soprattutto, le carenze di validazione del progetto.

-Si osserva, infine, che, nonostante l'attività di stazione appaltante sia stata affidata successivamente al Provveditorato per le OO.PP. per la Campania e il Molise con atto del 28.7.2010, al febbraio 2016 non risulterebbero noti gli esiti di tale attività; si è ritenuto, pertanto, di coinvolgere anche il Provveditorato suddetto, nelle persone del Provveditore alle OO.PP. e del Responsabile del procedimento dell'intervento delegato dal Comune, al fine di verificare l'effettivo svolgimento dell'attività allo stesso delegata.

A riscontro della Comunicazione di risultanze istruttorie, la Stazione appaltante ha fornito le proprie controdeduzioni con nota pervenuta all'Anac con protocollo n.33259 del 29.02.2016, come di seguito riportato.

In primo luogo, il Responsabile del procedimento ha evidenziato come *“il progetto per la ristrutturazione dell'edificio in titolo, approvato con delibera di G.C. n. 140/2009, dell'importo di € 633.685,54, fu redatto dall'ing. [...omissis...], incaricato con determina n. 21 del 12.03.2009, a seguito di procedura concorsuale, giusto atto di indirizzo dell'Amministrazione comunale n.24 del 10.02.2009 e che solo a fini economici per l'Ente, si ritenne opportuno avvalersi della Relazione Geologica del geol. [...omissis...], già incaricato precedentemente con determina n. 30/2007 nell'ambito di una analoga e più articolata progettazione per la ristrutturazione dello stesso edificio da adibire a sede comunale, approvata con delibera di G.c. 132/2007 e n. 31/2008 per l'importo di € 2.487.600,00.”*

Il Responsabile del procedimento riferisce che *“L'Amministrazione comunale, con delibera di G.C. n, 196 del 11.12.2008, annullava tale progetto, ad oggetto "Recupero funzionale dell'edificio in piazza Capasso per adibirlo a sede comunale" e, nel contempo, formulava disposizioni per la redazione di uno studio di fattibilità per adibire tale edificio a "Centro Polivalente”.”*

Ribadisce che *“ La citata Relazione Geologica, come si rileva dalla stessa, fu supportata da una accurata campagna di indagini, ovvero, furono eseguiti idonei sondaggi esplorativi, prove penetrometriche e indagini in prospettiva sismica, che permisero il riconoscimento delle caratteristiche geolitologiche, geomeccaniche, idrogeologiche, sismiche e di stabilità dell' area al fine di acquisire i parametri tecnici indispensabili per una precisa definizione del quadro statico locale su cui si sarebbe basato poi il progettista delle strutture. Più precisamente, furono eseguiti n. 18 trivellazioni con funzioni geognostiche e n. 1 prova penetrometrica, effettuata con adeguato strumento, per la definizione dei parametri geotecnici, rispettando le vigenti disposizioni dell'epoca contenute nel D.M. 11/03/1988, ss.mm.ii. e del D.M.14/09/2005. Il progetto strutturale (composto da n. 29 elaborati) fu trasmesso dall'ing. [...omissis...] con nota n. 5598 del 23.03.2009 e, dopo aver scontato la verifica della documentazione progettuale secondo le indicazioni dell'art. 47 del D.P.R. 554/99 e la rispondenza degli elaborati ai sensi dell'art. 93 del D.Lgs. 163/2006, giusto verbale del 08.06.2009, redatto in*

contraddittorio con il progettista, fu approvato con delibera di G.C. n. 140 del 12.06.2009 unitamente alla citata Relazione Geologica.”

In secondo luogo, il Responsabile del procedimento riferisce che “A seguito di gara indetta con determina n. 51 del 24.06.2009, l'appalto fu affidato con determina dirigenziale n. 72 del 04.09.2009. Nel frattempo, però, era sorta una oggettiva situazione di incerto riferimento normativo e di dubbi interpretativi riguardante le certificazioni della indagini e prove geotecniche che coinvolgeva anche il corretto esercizio delle funzioni regionali per il deposito dei progetti e le relative autorizzazioni sismiche preventive. Al riguardo, tale problematica interessava le imprese ovvero i laboratori riconosciuti nel "Settore C" autorizzate ad effettuare esplorazioni del sottosuolo, con mezzi speciali, compreso i prelievi di campioni da analizzare per le relazioni geotecniche e relativa certificazione ufficiale da porre a supporto per la redazione della progettazione delle strutture. Per tale motivo e a seguito di vari incontri avutosi con il tecnico redattore delle strutture in c.a. e con funzionari del Genio Civile di Napoli per chiarimenti in merito su tale problematica, si giunse alla conclusione di richiedere con nota prot. 16740 del 5.10.2009 al medesimo progettista di verificare il progetto alla luce delle nuove norme emanate per l'attuazione di quanto stabilito dal D.M. delle Infrastrutture 14.01.2008 (NTC 2008), al fine di richiedere la preventiva autorizzazione sismica, prima di intraprendere le attività riguardanti le opere strutturali in c.a. Tale dubbio interpretativo fu chiarito in seguito all' "Avviso" emanato dalla Giunta Regionale della Campania "Settore Provinciale del Genio Civile di Napoli" il 27.10.2009. Successivamente, per non intralciare il regolare svolgimento dell'intervento, e in attesa della preventiva autorizzazione sismica, con verbale del 06.11.2009, si dispose l'inizio dei lavori a far data il 16.11.2009 affidati con precedente determina n. 72 del 04.09.2009 e, fino alla data di sospensione avvenuta il 21.01.2010, furono realizzate solo opere per l'approntamento del cantiere, la demolizione delle tramezzature interne e altre opere necessarie e preliminari in attesa del deposito dei calcoli e della relativa autorizzazione sismica per realizzare i lavori strutturali, oggetto dell'appalto. In data 28.01.2010 la Giunta Regionale della Campania con propria deliberazione n. 49, aveva chiarito definitivamente i dubbi interpretativi, ovvero, stabilendo che le indagini e le prove dovevano essere eseguite e certificate da laboratori abilitati e inseriti in appositi elenchi, puntualizzando, tra l'altro, l'obbligatorietà dell'applicazione delle NTC 2008 a partire dal 30.06.2009. Per tale motivo, con determina dirigenziale n. 59 del 04.05.2010, veniva incaricata la ditta Travel Sondaggi, unitamente al citato geologo [...omissis...], ad eseguire ulteriori e opportune prove e indagini, per adeguare e integrare la Relazione Geologica allegata al progetto approvato con delibera di G.C. n. 140/2009. La Relazione Geologica integrativa e quella sismica furono trasmesse presso l'Ente in data 05.05.2010 e consegnata in pari data e inviata con successiva nota del 11.05.2010 all'ing. [...omissis...] per i dovuti provvedimenti di competenza. L'ing. [...omissis...], a seguito di intercorsa corrispondenza, comunicava che alla luce delle nuove disposizioni normative sopravvenute e dall'esame delle ulteriori indagini eseguite, il progetto doveva essere rivisto e quindi proponeva la redazione di una perizia di variante, l'Ente, però, approfittando della richiesta della ditta aggiudicatrice, inviata con nota prot. 10731 del 15.06.2010, provvide alla rescissione del contratto, giusto delibera di G.C. n. 120 del 01.07.2010.”

Infine il Responsabile del procedimento rileva che:

- Il progetto delle strutture in c.a., consegnato il 23.03.2009, approvato il 12.06.2009 (posto a base di gara il 24.06.2009), non doveva essere rivisto perchè carente sotto il profilo strutturale o privo di

adeguate relazioni specialistiche, invero, risultava conformemente redatto sulla base di una Relazione Geologica e applicata la normativa previgente al D.M. delle Infrastrutture 14.01.2008 (NTC 2008), non essendo tale applicazione obbligatoria. A conferma di ciò con successivo "Avviso" datato 27.10.2009, a cura del Settore Provinciale del Genio Civile di Napoli, si sancisce la procedura da applicarsi per il deposito dei calcoli strutturali. Procedura confermata con delibera di G.R. n. 49 del 28.01.2010, da cui emerge in modo retroattivo l'obbligatorietà del citato D.M. 2008 a partire dal 30.06.2009, data successiva a quelle sopra evidenziate.

- La Relazione Geologica, posta a base del progetto approvato, era stata redatta a seguito di opportune e necessarie indagini eseguite sul sito interessato all'intervento, ovvero, come in essa elencato, erano state eseguite, n. 18 trivellazioni con funzioni geognostiche e D. 1 prova penetrometrica.

- Il progetto prima di essere posto a base di gara fu oggetto di verifica, in data 08.06.2009, secondo le indicazioni e gli indirizzi dettati dall'art. 47, conuna 1 e 2 del DPR n. 554/99, riscontrandone la rispondenza e la conformità alla normativa vigente all'epoca della sua redazione.

- Non si ritiene, a parere, evincersi eventuali carenze e/o responsabilità alla base della procedura del progetto in titolo né si ravvisano anomalie per quanto riguarda il corrispettivo liquidato ai professionisti per le varie prestazioni svolte per la progettazione redatta conformemente alla normativa vigente dell'epoca e per i lavori eseguiti.

-L'intervento, invece, non ha avuto più seguito in quanto l'Amministrazione comunale, approfittando della rescissione del contratto, giusta delibera di G.C. n. 120/2010, richiesto dalla ditta appaltatrice (prot. 10731 del 15.06.2010), e avvalendosi dei finanziamenti CIPE. di € 736.000,00 (del. CIPE n. 103 dc16.11.2009) e di ulteriori euro 736.000,00 (del. CIPE n. 34 del 23.3.2012), provide ad affidare, con Atto n. 7005 di Rep. dell'08/09/2010 e con successivo Atto n. 7236 di Rep del 03.05.2012, le attività relative alle funzioni di "Stazione Unica Appaltante" al Provveditorato Interregionale per le OO.PP. per la Campania e Molise, ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 163/2006.

Oltretutto, si osserva che, ai sensi della norma vigente in materia dei LL.PP., il progetto dopo la sua redazione e approvazione poteva anche essere rivisto e, se del caso, redigersi una perizia di variante alla luce delle sopraggiunte disposizioni legislative e regolamentari ma, per quanto innanzi specificato, ciò non è avvenuto, anche se proposto dal progettista delle strutture a seguito delle risultanze delle ulteriori indagini eseguite ed inviatogli.

L'Amministrazione comunale, ha provveduto ad inserire, con atti di Giunta Comunale n. 84/2013, n.8/2014 e n. 8/2015, tale intervento nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche per l'importo di € 1.400.000,00.

Il Responsabile del procedimento conclude che:

"Per completezza di informazioni, si rappresenta che, contattati gli Uffici del Provveditorato Interregionale per le OO.PP. della Campania, Molise, Puglia e Basilicata, tale intervento attualmente è inserito nel "Programma Fondo di Sviluppo e Coesione" per l'importo di € 1.000.000,00 e per tale problematica provvederanno gli stessi Uffici del Provveditorato a riferire più dettagliatamente in merito."

A riscontro della Comunicazione di risultanze istruttorie, l'esponente [...omissis...] con nota pervenuta presso l'Autorità con protocollo n.25335 del 15.02.2016, ha evidenziato quanto segue :

- che l'Ing. [...omissis...] non aveva l'incarico di progettista, in quanto la stessa era semplicemente supporto al Rup, così come si evince dalla determina n. 21 del 12.03.2009. Dagli atti prodotti dal Comune di Grumo Nevano si evince che il progettista è l'arch. [...omissis...], che è anche Rup.
- che non esistono atti dai quali si evince l'affidamento dell'incarico di progettista, né architettonico né strutturale , all'ing. [...omissis...] e pertanto risulta del tutto arbitrario il

ruolo di progettista assunto dalla stessa e del tutto ingiustificata ed illegittima la parcella liquidata di euro 59.057,03 con la determina n. 23 del 17.02.2010.

- che l'Ing. [...omissis...] ha presentato un ricorso per decreto ingiuntivo per il pagamento di ulteriore competenze professionali per altri euro 59.088,27 per una presunta prestazione di progettazione del secondo lotto di lavori per il completamento dell'edificio di piazza Capasso, nonostante tale progettazione, fu affidata al Provveditorato OO.PP Campania, Molise, Puglia e Basilicata.

A riscontro della Comunicazione di risultanze istruttorie, il Provveditorato per le OO.PP. per la Campania e il Molise con nota pervenuta presso l'Anac, con protocollo n.40283 del 10.03.2016, ha rappresentato quanto segue :

- *che con convenzione Rep.n.13860 del 28.07.2010, il Provveditorato per le OO.PP. ha assunto le funzioni di Stazione Unica Appaltante per conto del Comune di Grumo Nevano;*
- *che l'art.7 del predetto atto convenzionale prevede che l'Ente possa avvalersi del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche Campania Molise anche per l'espletamento di ulteriori funzioni tecniche ed amministrative.*
- *che nell'elenco degli interventi predisposto dall'Istituto relativamente al programma "Opere Minori ed interventi finalizzati al supporto dei servizi di trasporto nel Mezzogiorno" di cui alla delibera CIPE n. 34/2012 era stato inserito quello relativo ai lavori di ristrutturazione, recupero ed adeguamento funzionale dell'edificio di proprietà del comune di Grumo Nevano, sito in piazza Capasso, secondo lotto, per un importo complessivo di euro 1.000.000,00;*
- *che il Comune di Grumo Nevano, che aveva in previsione la realizzazione del progetto di primo lotto del sopra citato intervento, finanziato con fondi comunali mediante mutuo Cassa DD.PP, ritenne opportuno, in considerazione dell'importo assegnato, procedere all'unificazione dei due lotti e, non disponendo di adeguata struttura tecnica ed amministrativa, sottoscrisse apposito atto aggiuntivo alla convenzione Rep.n.13860 del 28.07.2010, nonché successiva convenzione Rep.n.7236 del 3.05.2012;*
- *che con i citati atti furono affidate al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche Campania Molise tutte le attività relative alle funzioni di Stazione Unica Appaltante (progettazione dell'intervento, approvazione del progetto, indizione della gara di appalto, stipula del contratto di appalto, direzione e collaudazione delle opere) nonché alla verifica dei vari livelli di progettazione ai sensi della parte II, capo II del DPR n. 207/2010 e s.m.i.;*
- *che i funzionari incaricati nell'ambito delle attività propedeutiche alla progettazione, sulla scorta di sopralluoghi congiunti con tecnici comunali, ritennero indispensabile eseguire la verifica di vulnerabilità sismica dell'edificio per la definizione degli interventi strutturali, sulla scorta di apposite indagini geologiche-tecniche . Furono quindi avviate le procedure per l'affidamento delle indagini geologiche - tecniche indispensabili per la progettazione degli interventi strutturali. A tal riguardo venivano espletate due gare informali, una in data 23.05.2014 e l'altra in data 11.06.2014 andate entrambe deserte.*
- *che per quanto attiene invece la progettazione impiantistica, il Responsabile Unico pro-tempore, previa superiore autorizzazione, affidò, con convenzione rep.7689 in data 25.09.2014 incarico professionale all'ing. [...omissis...], subordinando l'espletamento dello stesso, al finanziamento*

dell'intervento. Il professionista esterno incaricato per la parte impiantistica a tutt'oggi non ha svolto nessuna attività né gli è stato corrisposto alcun compenso.

- che per sopravvenute esigenze infatti l'intervento in questione venne parzialmente definanziato. Successivamente, l'intervento in oggetto, è stato inserito nella proposta di programma inoltrata nel dicembre 2015 al Superiore Dicastero, da finanziare con i fondi per lo sviluppo e coesione economica, per lo stesso importo sopra riportato, tuttora in fase di approvazione e finanziamento. Al momento si è in attesa dell'approvazione della proposta di programma e dell'assegnazione del relativo finanziamento.”

Ritenuto in diritto

Con riferimento all'appalto di cui all'oggetto, si rilevano criticità fin dalla fase progettuale dei lavori a partire dalla procedura di affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, per poi proseguire nella scelta operata dalla stazione appaltante di inserire nel progetto esecutivo una relazione geologica/geotecnica redatta per un progetto diverso, pur relativo allo stesso immobile, nell'acquisizione dell'autorizzazione sismica in data 5.5.2010 successivamente alla consegna dei lavori avvenuta in data 16.11.2009, criticità che hanno poi interessato anche la fase di esecuzione dei lavori, dalla consegna degli stessi sotto riserva di legge, alla sospensione avvenuta dopo circa due mesi dal loro inizio al fine di richiedere la preventiva autorizzazione sismica.

In primo luogo le criticità riguardano la redazione del progetto esecutivo e definitivo che risulta essere stata effettuata dall'Ing. [...omissis...], la quale firma lo stesso atto di validazione come progettista, pur non avendo ricevuto alcun incarico di affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva.

Dagli atti risulta infatti che l'incarico affidato alla stessa, con determinazione del Capo Settore Tecnico n.21 del 12.03.2009 è l'incarico di supporto al Rup di cui all'art. 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163.

Nel caso in cui l'organico sia inadeguato, le attività di supporto possono essere affidate a soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico finanziario, amministrativo, organizzativo, e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali.

Al riguardo, per “attività di supporto” devono intendersi un insieme di prestazioni tecniche ed amministrative relative al corretto svolgimento delle funzioni del medesimo Rup quali analiticamente elencate all'art. 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163, e quindi tutte quelle attività strumentali che costituiscono il presupposto per il corretto esercizio dei compiti funzionalmente attribuiti al Rup (quali supervisione, coordinamento e verifica alla progettazione, supervisione alla direzione dei lavori, supervisione alla sicurezza, funzioni amministrative, validazione progetto).

Ciò premesso, l'incarico conferito all'ing. [...omissis...] atteneva ad “attività di supporto” del Rup, consistenti in una prestazione di assistenza e collaborazione con il Rup (Tar Sicilia, Catania 23 aprile 2012, n. 1089).

Nel dispositivo del provvedimento predetto si stabilisce invero di “ affidare all’ing. [...omissis...] l’incarico di supporto al Rup per la redazione del progetto esecutivo con annessi adempimenti (strutturista, coordinatore per la sicurezza D.lgs.494/96, DD.LL. e Collaudatore in C.O.)” e, quindi, dallo stesso provvedimento sembrerebbe che l’incarico di supporto al Rup riguardasse anche il supporto al Rup per la redazione del progetto esecutivo.

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

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

La normativa vigente in materia ha confermato e rafforzato la precedente legge n. 109/94 e successive modificazioni circa la differenziazione fra il concetto di incarico di progettazione vera e propria e quello di supporto tecnico-amministrativo alle attività del RUP, anche in termini di disciplina di affidamento, che segue iter diversi. Ciò al fine di evitare qualsiasi ambiguità sia sulla paternità di un progetto, sia sulle responsabilità in capo a chi lo ha prodotto. Come ha evidenziato l’Autorità nella Determinazione n. 3/2004, la legge contempla la possibilità, per le attività che accedono alla progettazione in senso proprio, ove la Stazione appaltante non disponga di sufficienti professionalità per la predisposizione di tutti gli elaborati progettuali, che sia possibile costituire gruppi di progettazione misti, formati da dipendenti aventi un’adeguata professionalità e da professionisti esterni; in questi casi, però, è di fondamentale importanza *«la dettagliata specificazione delle attività da eseguire da parte dei singoli progettisti ed il necessario sviluppo progettuale assegnato a ciascuno nell’ambito dell’unitario progetto»*.

Nel caso in questione, invece, dalla predetta determina del capo Settore Tecnico n. 21 del 12.03.2009 si deduce che il Comune ha mantenuto all’interno dell’amministrazione l’elaborazione del progetto esecutivo e ha affidato all’esterno “l’incarico di supporto al Rup per la redazione del progetto esecutivo con annessi adempimenti (strutturista,.....)”.

Invero, negli elaborati tecnici così come nell’atto di validazione, l’Ing. [...omissis...] si firma come progettista.

A ciò si aggiunga che ai sensi del DPR 554\99 al RUP compete il coordinamento delle attività necessarie alla redazione del progetto preliminare definitivo ed esecutivo, ma tale attività di coordinamento non è certamente da intendersi quale attività di progettazione la quale anzi, per

appalti di importo quali quello in esame (euro 633.685,54) è formalmente non compatibile con l' attività di RUP come statuito dall' art. 7 comma 4 del DPR 554\99; in tal senso risulterebbe difforme dalla norma anche il ruolo ricoperto dal RUP di progettista.

Comunque al riguardo giova riportare anche quanto espresso nella determina di questa Autorità n. 5 del 27 Luglio 2010 la quale, nel riprendere propri precedenti enunciati, chiarisce: *“In relazione all'affidamento di attività di supporto alla progettazione, si ribadisce quanto affermato con la deliberazione n. 76/2005 in merito al fatto che la “consulenza” di ausilio alla progettazione di opere pubbliche nel quadro normativo nazionale non è contemplata. Ciò discende dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista, e la responsabilità di quest'ultimo rimane impregiudicata quando è fatto divieto di avvalersi del subappalto (ad eccezione di alcune attività, cfr. articolo 17, comma 14-quinquies, legge n. 109/1994 cit.). A questo proposito giova ricordare che al responsabile unico del procedimento è affidata la responsabilità, la vigilanza ed i compiti di coordinamento sull'intero ciclo dell'appalto (progettazione, affidamento, esecuzione), affinché esso risulti condotto in modo unitario, in relazione ai tempi ed ai costi preventivati. In particolare, in materia di progettazione, al responsabile unico del procedimento è demandato il compito di redigere il documento preliminare alla progettazione e di coordinare le attività necessarie alla redazione del progetto preliminare definitivo ed esecutivo. Pertanto, gli eventuali soggetti esterni individuati possono supportare il responsabile unico del procedimento nelle sue attività di coordinamento e vigilanza sulla progettazione, fermo rimanendo che la progettazione è compito di esclusiva competenza del progettista.”*

Ulteriori significative criticità sono rilevabili nello stesso atto di validazione dove si dichiara che “ per tali tipi di lavori non si rende necessario il visto di conformità urbanistica, in quanto realizzati su un edificio esistente e il progetto non necessita di pareri preventivi (ASL, VVF, etc..) dovuti per la cantierabilità dell'opera, fatta eccezione per l'autorizzazione sismica che sarà richiesta prima dell'esecuzione dei lavori strutturali.”

Al riguardo, si evidenzia che l'art.94 del DPR 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, stabilisce che *“nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, 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 successive modificazioni ha previsto all'art.4, comma 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”*.

Trattandosi di lavori pubblici, le suddette disposizioni vanno raccordate con quelle del DPR 21 dicembre 1999, n. 554 che, in tema di validazione del progetto da porre a base di gara, ha stabilito all'art. 47, fra l'altro, che la validazione del progetto deve accertare l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge, necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto. L'autorizzazione sismica è, senza dubbio un'autorizzazione di legge sancita dall'art. 94

del DPR 6 giugno 2001, n. 380 e pertanto, vi era l'obbligatorietà di acquisire l'autorizzazione sismica prima della validazione del progetto, come stabilito, ripetesì, dall'art. 47 del DPR 21 dicembre 1999, n. 554. Pertanto, l'autorizzazione sismica doveva essere acquisita sul progetto esecutivo prima che lo stesso fosse sottoposto alla validazione e posto a base di gara, contrariamente a quanto è avvenuto nel caso di specie, in cui si è disposto l'inizio dei lavori a far data dal 16.11.2009 senza la preventiva autorizzazione sismica, come rappresentato dal Rup nella relazione illustrativa trasmessa con nota prot. n. 33259 del 29.02.2016.

In relazione poi al progetto definitivo ed esecutivo dei lavori in oggetto indicati, approvato in data 12.06.2009 e posto a base di gara il 24.06.2009, che secondo il Rup *“risultava conformemente redatto sulla base di una Relazione Geologica che, se pur era stata commissionata per un altro progetto, riferito allo stesso immobile comunale, era stata redatta a seguito di opportune e necessarie indagini eseguite sul sito interessato all'intervento”* e che *“risultava conformemente redatto sulla base della normativa previgente al D.M. delle Infrastrutture 14.01.2008”*, si è del parere che, in relazione alle caratteristiche dei lavori, sarebbe comunque stato necessario valutare l'opportunità in tale periodo e cioè nell'imminenza dell'entrata in vigore del D.M. delle Infrastrutture e dei Trasporti 14.01.2008, (30 giugno 2009) di adeguare il progetto in relazione al superiore interesse della tutela della pubblica incolumità, anziché procedere alla consegna dei lavori sotto riserva di legge in data 9.11.2009 per poi sospenderli immediatamente dopo in data 21.01.2010 *“al fine di richiedere la preventiva autorizzazione sismica, prima di intraprendere le attività riguardanti le opere strutturali in c.a.”*.

Infatti in data 28.01.2010 la Giunta Regionale della Campania con propria deliberazione n. 49, adotta un atto di indirizzo per coordinare l'espletamento delle funzioni da parte degli uffici del Genio Civile per l'applicazione del capitolo 6.2.2 delle Nuove Norme Tecniche per le Costruzioni (D.M. Infrastrutture 14 gennaio 2008) , ma non determina essa stessa *“l'obbligatorietà del citato D.M. 2008 a partire dal 30.06.2009”*, come invece sostenuto dal Rup nella predetta Relazione illustrativa. L'applicazione obbligatoria del D.M. delle Infrastrutture 14.01.2008 dal 30 giugno 2009, non è stata determinata dalla predetta deliberazione della Giunta Regionale della Campania n. 49 del 28.01.2010 ma dall'art.1 bis del D.L. 28.04.2009, n.39 , convertito con modificazioni nella Legge 24.06.2009, n.77.

Non si comprendono altresì le motivazioni per cui la stazione appaltante, da una parte fa rilevare che *“ Il progetto delle strutture in c.a., consegnato il 23.03.2009, approvato il 12.06.2009 (posto a base di gara il 24.06.2009), non doveva essere rivisto perchè carente sotto il profilo strutturale o privo di adeguate relazioni specialistiche, invero, risultava conformemente redatto sulla base di una Relazione Geologica e applicata la normativa previgente al D.M. delle Infrastrutture 14.01.2008 (NTC 2008), non essendo tale applicazione obbligatoria.”* e dall'altra sostiene che *“Nel frattempo, però, era sorta una oggettiva situazione di incerto riferimento normativo e di dubbi interpretativi riguardante le certificazioni della indagini e prove geotecniche che coinvolgeva anche il corretto esercizio delle funzioni regionali per il deposito dei progetti e le relative autorizzazioni sismiche preventive. Al riguardo, tale problematica interessava le imprese ovvero i laboratori riconosciuti nel "Settore C" autorizzate ad effettuare esplorazioni del sottosuolo, con mezzi speciali, compreso i prelievi di campioni da analizzare per le relazioni geotecniche e relativa certificazione ufficiale da porre a supporto per la redazione della progettazione delle strutture.”* tanto da richiedere con nota prot.

16740 del 5.10.2009 al progettista di verificare il progetto alla luce delle nuove norme emanate per l'attuazione di quanto stabilito dal D.M. delle Infrastrutture 14.01.2008 (NTC 2008), al fine di richiedere la preventiva autorizzazione sismica, prima di intraprendere le attività riguardanti le opere strutturali in c.a.

Le motivazioni addotte dal Rup, “ solo a fini economici” con riferimento all'avvalersi della relazione geologica redatta per un progetto diverso, pur relativo allo stesso immobile, non possono poi ritenersi condivisibili, atteso che la relazione geologica-geotecnica è alla base delle elaborazioni strutturali del progetto, anche con riferimento all'azione sismica. La necessità di un risparmio economico non può andare a discapito della qualità e, soprattutto, della sicurezza dei lavori che si devono realizzare. Ciò è ancora più vero in relazione a quanto affermato dall'Ing. [...omissis...] nelle note agli atti del presente fascicolo, (prot.9266/2010, prot.9445/2010), nelle quali la stessa dopo aver evidenziato “*la gravità delle condizioni geognostiche del sito*”, “ *la criticità delle aree di intervento*”, comunica la necessità di rivedere il progetto .

La medesima Amministrazione poi, pur rilevando una oggettiva situazione di incertezza normativa, procedeva comunque alla consegna dei lavori in data 16.11.2009 sotto riserva di legge (il contratto di appalto fra il Comune di Grumo Nevano e l'A.T.I. Cocedil s.a.s.-G.&G. Costruzioni s.r.l. di Casal di Principe(CE) fu stipulato in data 23 dicembre 2009) per poi sospenderli in data 21.01.2010.

Si osserva che nell'art. 9 “Termine per inizio e ultimazione lavori” del predetto contratto Rep n.796 del 23.12.2009 non si dà conto della consegna avvenuta sotto riserva di legge.

Non può non rilevarsi al riguardo che, tale tipologia di consegna cosiddetta *sotto riserva di legge* deve essere considerata eccezionale e deve fare riferimento a motivate esigenze di urgenza perché implica che l'impresa inizi l'attività prima che il contratto sia stato stipulato. Le motivate esigenze di urgenza non sono rinvenibili negli atti presentati dalla stazione appaltante, tenuto conto anche della mancanza dell'autorizzazione sismica che, come affermato dallo stesso Rup, determinò la sospensione dei lavori in data 21.01.2010, data fino alla quale l'impresa aveva realizzato “*solo opere per l'approntamento del cantiere, la demolizione delle tramezzature interne e altre opere necessarie e preliminari in attesa appunto del deposito dei calcoli e della relativa autorizzazione sismica per realizzare i lavori strutturali, oggetto dell'appalto.*”

Tutto ciò considerato e ritenuto,

DELIBERA

- di rilevare:
 - un comportamento della stazione appaltante non adeguatamente coerente alla normativa legislativa e regolamentare in materia e non improntato ai principi stabiliti dall'art.2 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 che devono garantire la qualità delle prestazioni e lo

svolgimento del procedimento di realizzazione di lavori pubblici nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza;

- la redazione del progetto esecutivo e definitivo a cura dell'Ing. [...omissis...], la quale firma tutti gli atti facenti parte del progetto e lo stesso atto di validazione come progettista; agli atti risulta invero che l'Ing. [...omissis...] è stata incaricata come supporto al Rup di cui all'art. 10 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 con determinazione del Capo Settore Tecnico n. 21 del 12.03.2009 e non della progettazione delle opere;
 - la mancata acquisizione dell'autorizzazione sismica nei tempi previsti, in violazione dell'art. 47 del DPR 21 dicembre 1999, n. 554;
 - il mancato rispetto dell'art.129, comma 1 del DPR 21 dicembre 1999, n. 554 per non avere motivato le ragioni d'urgenza alla base della consegna dei lavori sotto riserva di legge per poi procedere alla sospensione degli stessi due mesi dopo dall'inizio dei lavori nelle more del rilascio dell'autorizzazione sismica;
- Dà mandato all'Ufficio di Vigilanza di trasmettere la presente Delibera al Comune di Grumo Nevano e al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche di Campania, Molise, Puglia e Basilicata.
 - Dispone di trasmettere la presente Delibera alla Procura Regionale della Corte dei Conti Campania per quanto di competenza.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 26 aprile 2018
Il Segretario Rosetta Greco