

Deliberazione AVCP N. 55 Adunanza del 7 giugno 2011
Rif. Fascicolo n. 1465/2010

Oggetto: lavori di ristrutturazione edilizia sull'impiantistica e le strutture per l'adeguamento normativo dell'Università degli Studi Roma Tre, complesso edilizio di via del Castro Pretorio 20 – Roma.

Stazione appaltante: Università degli Studi Roma Tre.

Esponente: arch. Moreno Capodarte.

Principali riferimenti normativi: art. 17, Legge n. 109/1994; art. 91, D.lgs. n. 163/2006; artt. 123, 134 e 188, D.P.R. n. 554/1999.

Il Consiglio

Visto il D.lgs. n. 163/2006;

Vista la relazione della Direzione generale vigilanza lavori servizi e forniture;

Considerato in fatto

Con nota acquisita al prot. dell'Autorità n. 92000 del 7.12.2010, l'arch. Moreno Capodarte ha presentato un esposto relativo ai lavori di cui all'oggetto, lamentando la rimozione dall'incarico di D.L. e di C.S.E. per non aver accettato l'inserimento in contabilità di lavori non eseguiti dall'ATI appaltatrice.

Lo stesso ha anche lamentato il mancato pagamento della parcella professionale per la redazione del progetto strutturale dell'edificio B.

Infine, l'Esponente ha segnalato ritrovamenti archeologici emersi nell'ambito dei lavori in corrispondenza del piano terra dell'edificio A, allegando delle foto raffiguranti gli archeo-ritrovamenti.

Sulla base di quanto segnalato, il Direttore generale vigilanza lavori, con disposizione prot. n. 9871 del 29.12.2010, ha disposto l'apertura di un'istruttoria nei confronti dell'Università degli Studi Roma Tre, al fine di verificare la legittimità dei comportamenti adottati dalla stessa in fase di esecuzione del contratto, e nei confronti del Direttore lavori e Coordinatore per la sicurezza.

L'avvio dell'istruttoria è stato comunicato ai soggetti interessati con nota prot. 1205 del 10.01.2011, con la quale sono state richieste al Responsabile del procedimento informazioni, corredate della relativa documentazione, su quanto segnalato dall'Esponente.

Le informazioni richieste sono state fornite con nota prot. 4734 del 9.02.2011 (assunta al prot. dell'Autorità n. 17469 del 15.02.2011), prodotta nel corso dell'audizione della Stazione appaltante tenutasi il giorno 10.02.2011 presso l'Ufficio istruttore.

I lavori in parola erano stati precedentemente oggetto di altri due esposti:

- il primo, assunto al prot. dell'Autorità n. 9008/VILA in data 13.02.2008, era pervenuto da parte dell'allora direttore dei lavori, ing. Marcello Altobelli, che aveva riferito circa la procedura anomala di redazione di una perizia di variante in corso d'opera, presumibilmente predisposta dalla stessa A.T.I. esecutrice e che egli sarebbe, quindi, stato invitato a sottoscrivere senza possibilità di adeguati controlli. La Stazione appaltante, stante i contrasti sorti con il tecnico riguardo all'esame della suddetta perizia, avrebbe disposto la rimozione dello stesso dall'incarico (6.02.2005);
- il secondo, prot. dell'Autorità n. 20656/VILA in data 9.04.2008, era pervenuto da parte dell'Amministratore unico della PRESID s.a.s., ditta subappaltatrice dell'A.T.I. esecutrice dei lavori, che lamentava il mancato pagamento dei lavori effettuati nell'ambito dei contratti di subappalto stipulati con la ditta S.A.C.I. s.r.l. (mandataria dell'A.T.I. appaltatrice).

Riguardo tali esposti, l'Ufficio istruttore, con nota prot. 24787/08/VILA/VL2 del 28.04.2008, aveva richiesto al Responsabile del procedimento informazioni e chiarimenti riguardo quanto segnalato dagli esponenti, unitamente a un quadro generale dell'appalto e dello stato di esecuzione dei lavori.

Nelle note di riscontro, il Responsabile del procedimento aveva illustrato le motivazioni alla base della decisione di rimuovere l'ing. Altobelli dall'incarico di direttore lavori e fornito chiarimenti in merito al subappalto con l'impresa PRESID s.a.s., con particolare riferimento alle garanzie previste dal contratto e dal capitolato speciale per tutelare il credito del subappaltatore.

L'immobile oggetto di ristrutturazione è costituito da tre fabbricati collegati tra loro, denominati edifici A, B e C, che si sviluppano intorno a una corte utilizzata a verde attrezzato e sono destinati a sede della Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi Roma Tre.

I lavori di ristrutturazione consistono in una serie di interventi di adeguamento normativo afferenti all'impiantistica, alla sicurezza negli ambienti di lavoro, alla sicurezza antincendio e alla protezione antisismica.

Il progetto ha previsto, inoltre, una razionalizzazione degli spazi interni, mantenendo in pratica inalterate le funzioni presenti all'interno del complesso edilizio (aule, biblioteca, laboratori didattici e uffici).

Per la realizzazione dell'intervento, l'Università ha presentato al Comune di Roma Super D.I.A. in data 5.12.2005 e ha acquisito autorizzazione a indire una procedura aperta per l'appalto dei lavori dal C.d.A. dell'Ateneo, nella seduta del 28.03.2006.

L'importo dei lavori a base d'asta è stato stimato in € 11.023.778,22, comprensivo di € 506.293,94 quali oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso.

Previa autorizzazione del C.d.A., con Decreto del Direttore amministrativo del 10.04.2006, è stata indetta una procedura di gara ad evidenza pubblica cui hanno partecipato sette concorrenti.

I lavori sono stati aggiudicati all'A.T.I. S.A.C.I. Appalti Costruzioni Industriali s.r.l. (mandataria), E.G.B.M. s.r.l. e Società Impianti e Costruzioni Elettriche S.I.C.E. s.r.l., per un importo di € 8.174.401,92, oltre € 506.293,94 per oneri per la sicurezza; il contratto è stato stipulato in data 20.03.2007.

I lavori sono stati consegnati in data 20.06.2007, prevedendo per l'esecuzione degli stessi un tempo di 456 giorni, prorogato poi di 30 giorni, stante un mero errore di calcolo nella prima indicazione. L'esecuzione dei lavori è stata caratterizzata da ritardi rispetto alla programmazione dei lavori, dovuti al rinvenimento di situazioni non previste in fase di progettazione, connesse prevalentemente alle condizioni strutturali degli edifici, cui la Stazione appaltante ha fatto fronte con la redazione di una perizia di variante.

La perizia, redatta richiamando le circostanze di cui all'art. 25, comma 1, lett. b-bis, della Legge n. 109/94, ha comportato un maggiore importo contrattuale di € 352.628,76, oltre € 23.411,19 per maggiori oneri per la sicurezza, nonché l'introduzione di 12 nuovi prezzi. Inoltre il termine per l'ultimazione dei lavori è stato prorogato di 180 giorni, facendo così slittare il termine ultimo al 4.04.2009.

Dalla documentazione fornita si evince che i maggiori importi sono stati dovuti principalmente ad opere civili connesse al consolidamento della strutture.

L'atto di sottomissione è stato sottoscritto in data 14.02.2008, mentre l'approvazione della perizia è intervenuta nella seduta del C.d.A. del 26.02.2008.

La perizia di variante è stata sottoscritta dall'arch. Capodarte che ha sostituito, a partire dall'8.02.2008, l'ing. Altobelli come Direttore lavori.

Dagli atti forniti emergerebbe la realizzazione di opere previste dalla citata variante e in difformità al progetto approvato, prima dell'approvazione della variante stessa. Infatti l'ATI, in data 27.12.2007, nell'esplicitare la firma con riserva del SAL n. 1, dichiara di aver "predisposto una perizia di variante, già da tempo consegnata all'esame della Committente ed attualmente ancora in attesa di approvazione" e di aver "eseguito, in parte o del tutto, molte delle lavorazioni riportate nella suddetta perizia di variante, che alla data odierna, non risultano riportate nel presente SAL."

La stazione appaltante ha approvato la perizia di variante solo in data 26.02.2008.

Si evidenzia anche quanto riportato in alcuni verbali della Commissione di collaudo e nei verbali di disamina della variante circa la redazione della stessa da parte dell'impresa esecutrice. In particolare, nel verbale della 8a visita di collaudo in c.o., tenutasi in data 6.12.2007, si legge che "è

stata presa in esame la proposta di variante presentata dall'ATI al RUP il 22/XI/07 e successivamente alla D.L. (a disposizione dall'ATI). L'ATI la ha predisposta in copia alla D.L.", mentre nel "secondo verbale di disamina" (17.12.2007), con riferimento alle voci in cui è articolata la variante è indicato che "Gli importi sono riportati nella relazione tecnico-economica presentata dall'ATI". E ancora, nel verbale della 7a visita di collaudo in c.o. (15.11.2007), si rileva che "sono stati quindi esaminati gli elaborati grafici proposti dall'impresa ed in particolare: ... - progetto strutturale aula Volpi edificio C".

Dopo circa 9 mesi i lavori di cui all'oggetto sono stati interessati da una seconda perizia di variante redatta dal nuovo Direttore lavori, resasi necessaria a seguito di rinvenimenti impreveduti avvenuti durante l'esecuzione dei lavori, di alcune discordanze riscontrate tra gli elaborati progettuali e lo stato degli edifici e di alcune richieste di migliorie funzionali avanzate dalla Facoltà.

La variante, ricondotta all'art. 25, comma 1, lett. a) e b-bis), della Legge n. 109/94, ha comportato un maggior onere pari a € 746.811,79, di cui € 18.626,82 per oneri di sicurezza. Le lavorazioni di maggior importo sono riconducibili a interventi sull'edificio A, quali intonaci interni, rifacimento volte piano seminterrato, realizzazione opere provvisorie di sicurezza, opere di miglioria funzionale. La perizia di variante, che ha fissato come nuovo termine per l'ultimazione dei lavori il 1.01.2010, è stata approvata dal C.d.A. dell'Università nella seduta del 25.11.2008.

Il termine di fine lavori è stato, poi, traslato al 9.05.2010 a seguito di una proroga concessa dal RUP, ai sensi dell'art. 26 del D.M. 145/2000, per il grave ritardo con cui l'ACEA ha proceduto al distacco della precedente utenza elettrica in bassa tensione.

Con verbale del 20.11.2009 è intervenuta, da parte della Stazione appaltante, la presa in consegna anticipata degli edifici A e C, ultimati rispettivamente in data 29.10.2009 e 20.11.2009.

Il C.d.A. dell'Università nella seduta del 23.03.2010 ha deliberato di avvalersi della facoltà di recedere del contratto prevista dall'art. 345 della Legge n. 2248/1865 (oggi art. 134 del D.lgs. 163/2006), senza corresponsione di alcun indennizzo. Dal verbale della seduta si evince come la decisione di recedere dal contratto sia scaturita dalle seguenti considerazioni:

- necessità di adeguare l'edificio B alle sopraggiunte disposizioni antisismiche;
- appalto caratterizzato da notevoli problematiche: carenze progettuali, rinvenimenti impreveduti nel corso dei lavori, due perizie di variante e notevoli ritardi;
- rapporti difficili con l'appaltatore, che ha presentato riserve per oltre il 30% dell'importo complessivo del contratto;
- lavori eseguiti (€ 7.282.806,20 al 31.12.2009, pari a circa il 74%) prossimi a raggiungere la quota dell'80% sul totale delle opere in contratto.

Il recesso prevedeva comunque il pagamento dei lavori eseguiti, dei lavori in corso di esecuzione o di completamento, della installazione e messa in esercizio in via provvisoria delle macchine del trattamento aria e del condizionamento nel cortile del complesso, dei lavori necessari per la messa in sicurezza delle opere ancora da realizzare e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, fino al raggiungimento dell'80% dell'importo contrattuale di appalto.

Per quanto concerne la protezione sismica dell'opera, è stato evidenziato come la Stazione appaltante, alla luce dell'entrata in vigore della nuova normativa (D.M. 14.01.2008) prevista per il 1.07.2009, abbia ritenuto opportuno adeguare in via cautelativa il progetto dell'edificio B, redatto in conformità all'OPCM n. 3274 del 20.03.2003, alle nuove norme tecniche.

Con nota del 22.05.2009, il RUP ha chiesto al D.L. la disponibilità alla redazione del nuovo progetto strutturale, al fine di valutarne le differenze in termini economici.

L'arch. Capodarte ha accettato l'incarico per la redazione del progetto di consolidamento strutturale dell'edificio B, con nota del 22.07.2009, richiedendo quale onorario professionale l'importo di € 40.000,00, comprensivo della redazione della 3a perizia di variante.

Il D.L. ha consegnato il progetto con nota del 15.06.2010, indirizzata al RUP, al Direttore amministrativo e all'Area contratti e contenzioso dell'Università, unitamente alla fattura per le attività svolte (n. 9/2010), riportante un importo di € 42.480,00 (€ 35.000 oltre IVA e CNPAIA) non essendo stata più commissionata la perizia di variante.

Con nota prot. 26515 del 3.08.2010, il Direttore amministrativo ha trasmesso al D.L. le conclusioni della verifica di congruità del progetto, effettuata dall'arch. Scacchi, Responsabile dell'Area Tecnica dell'Ateneo e della progettazione dell'intervento, circa la necessità di integrare lo stesso del computo metrico estimativo completo, precisando di rimanere “in attesa, ..., di quanto richiesto, al fine di dare disposizioni agli uffici competenti per il pagamento”.

Il corrispettivo di cui sopra non è stato liquidato dalla Stazione appaltante. L'Esponente, pertanto, in data 13.10.2010, ha presentato al Tribunale ordinario di Roma un ricorso per l'emissione di un decreto ingiuntivo di pagamento a carico dell'Università per l'importo complessivo di € 44.257,83, di cui € 42.840,00 quale saldo della fattura n. 9/2010 e € 1.417,83 per interessi di mora.

Il Tribunale, in data 30.12.2010, ha emesso decreto ingiuntivo (n. 22, depositato il 10.01.2011) nei confronti della Stazione appaltante per il pagamento all'Esponente di € 44.257,83, oltre gli interessi legali maturati dalla data della domanda e le spese legali della procedura, quantificate in € 178,00. Avverso tale provvedimento, l'Università ha presentato ricorso in data 2.03.2011.

La decisione dell'Università di esercitare il diritto di recesso dal contratto stipulato con l'arch. Capodarte per l'incarico di Direttore dei lavori, è stata comunicata all'interessato con nota del Rettore del 26.11.2010 (prot. n. 38800), “dopo attenta valutazione delle circostanze di fatto nonché dei diversi profili recentemente emersi e confliggenti con l'ulteriore prosecuzione del rapporto”. Secondo l'Esponente i motivi della rimozione dell'incarico sono riconducibili alla decisione dello stesso di non volere procedere al pagamento di lavori non realizzati dall'ATI appaltatrice.

Nello specifico, i lavori oggetto di controversia sono afferenti a demolizioni eseguite e non contabilizzate alla data del 25.03.2010, per un importo di € 70.000,00, e a lavori di miglioria effettuati e non compensati nei SAL già emessi, per un importo di € 81.000,00.

Tali lavori sono emersi in sede di redazione dello stato di consistenza finale a seguito del recesso contrattuale, come rilevabile dal verbale della riunione del 29.07.2010 cui hanno partecipato il Direttore amministrativo dell'Università, il RUP e l'ATI appaltatrice (non risulta presente il D.L.). Il D.L., in una nota del 17.09.2010, trasmessa via fax al RUP e al Direttore amministrativo dell'Ateneo, ha affermato di “non conoscere i lavori di miglioria effettuati dall'ATI” e che le demolizioni dell'edificio B, “dopo una verifica eseguita in contraddittorio con il rappresentante dell'ATI in data 13.09.2010”, risultavano eseguite per un importo di € 20.741,94, a fronte dei 70.000 euro indicati nel predetto verbale del 29.07.2010.

A tal proposito, il RUP ha precisato come la sussistenza del residuo credito sia stata accertata sulla scorta dei rilevamenti all'uopo effettuati nel contraddittorio tra le parti, in cui il Direttore dei lavori ha rappresentato l'Ateneo, e come nella riunione tenutasi in cantiere il 4.05.2010 l'Arch. Capodarte abbia individuato e sottoscritto le tipologie di lavori eseguiti e i relativi importi da riconoscere all'Appaltatore medesimo.

A sostegno di tali affermazioni, il RUP ha allegato le dichiarazioni di alcuni testimoni presenti alla successiva riunione dell'8.06.2010, in cui l'Arch. Capodarte avrebbe individuato espressamente le lavorazioni da riconoscere all'ATI nell'ambito dell'elenco da quest'ultima predisposto in data 4.05.2010, sia in termini di migliorie sia di demolizioni.

Quanto concordato nelle predette riunioni è confluito poi nel verbale del 29.07.2010, in cui è stato precisato che il “saldo contabile delle opere alla data del 25.03.2010, sulla scorta dei rilevamenti all'uopo effettuati nel contraddittorio delle parti, finalizzati alla redazione dello stato di consistenza delle opere” era pari a € 151.000,00 a favore dell'ATI, suddiviso in € 70.000,00 per demolizioni eseguite e in € 81.000,00 per lavori di miglioria.

Il Direttore amministrativo ha riscontrato il rifiuto del D.L. alla contabilizzazione dei lavori in parola con nota del 26.10.2010 (prot. 34211), in cui ha invitato l'arch. Capodarte a fornire entro il 12.11.2010 la contabilizzazione dei lavori e ha manifestato l'intenzione, in caso di inadempimento da parte di quest'ultimo, di adottare le opportune azioni a tutela dei propri interessi.

A fronte del rifiuto espresso dall'arch. Capodarte con nota del 9.11.2010, in cui lo stesso dichiarava di aver ricevuto l'elenco delle lavorazioni elaborato dall'ATI solo in data 6.10.2010,

L'Amministrazione ha deciso di recedere dal contratto stipulato con l'Esponente per l'incarico di direzione lavori, comunicando la disposizione con la suddetta nota del 26.11.2010.

In pari data, l'Esponente è stato rimosso anche dall'incarico di C.S.E., con nota del Rettore prot. n. 38807, nella quale non sono riportate le motivazioni alla base della decisione stessa.

Riguardo ai presunti ritrovamenti archeologici segnalati dall'Esponente, che sarebbero emersi nel corso dei lavori in corrispondenza del piano terra dell'edificio A, l'Ufficio istruttore ha chiesto specifiche informazioni al RUP. Quest'ultimo ha dichiarato: "al sottoscritto non risulta che siano emersi ritrovamenti di carattere archeologico. Né l'Arch. Capodarte ha mai segnalato alcunché al riguardo al sottoscritto e all'Università".

La progettazione dell'intervento è stata redatta in parte da tecnici interni alla Stazione appaltante, in parte da professionisti esterni alla stessa.

Dalla documentazione pervenuta, si rileva come l'Ateneo abbia affidato gli incarichi professionali, per la progettazione e la conduzione dell'intervento, sempre ricorrendo all'affidamento diretto (art. 17, comma 12, della Legge 109/1994).

Gli incarichi conferiti sono i seguenti:

- progettazione strutturale delle opere di consolidamento dell'edificio, affidato in data 4.07.2005 all'ing. Pietro Lacapruccia, per un importo di € 42.690,00;
- revisione del progetto antincendio esistente, affidato sempre all'ing. Lacapruccia, per un importo di € 12.500,00;
- redazione del piano di sicurezza e coordinamento in fase di progettazione, affidato in data 15.12.2005 all'ing. Caterina Oliva, per un importo di € 20.400,00;
- direzione dei lavori, per un importo di € 99.950,00, affidato il 31.10.2006 all'ing. Marcello Altobelli e poi, in data 8.02.2008, a seguito della risoluzione del contratto con quest'ultimo, all'Esponente per un importo di € 87.000,00;
- coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, affidato in data 23.5.2007, all'arch. Moreno Capodarte, per l'importo di € 90.000,00;
- collaudo tecnico amministrativo in corso d'opera, affidato il 3.09.2007 ad una terna di professionisti (prof. ing. arch. Giovanni Morabito, ing. Enrico Bentivoglio, ing. Giancarlo Chiatti) per l'importo complessivo di € 105.000,00 (€ 35.000,00 per ciascun componente); ad uno dei componenti (prof. Morabito) con il medesimo provvedimento è stato affidato anche l'incarico di collaudo statico, per l'ulteriore importo di € 20.000,00.

Il RUP ha, inoltre, evidenziato i seguenti incarichi conferiti sempre all'arch. Capodarte:

- redazione perizia di variante, per un importo di € 25.000,00;
- integrazione servizio D.L., per un importo di € 10.000,00;
- contabilità dei lavori, per un importo di € 36.000,00.

Infine, è già stato richiamato l'incarico per la redazione del progetto delle strutture dell'edificio B, per un importo di € 35.000,00, per il quale il Tribunale di Roma ha emesso un decreto ingiuntivo nei confronti dell'Ateneo per il pagamento della relativa parcella.

Per quanto attiene allo stato attuale dei lavori, in data 17.01.2011 è stato redatto il SAL n. 9 che ha portato l'ammontare complessivo dei lavori a € 7.915.330,84; il SAL è stato sottoscritto dal nuovo Direttore lavori incaricato, ing. Guido Guida.

Il RUP ha precisato che nel registro di contabilità, in occasione del 9° e ultimo SAL, risultano iscritte ulteriori riserve per un importo di circa 1,8 milioni di euro che si sommano ai circa 3,8 milioni di euro di riserve aggiornate al SAL n. 8. Sia il D.L. che il RUP non hanno mai accolto alcuna riserva in quanto considerate infondate né hanno ritenuto di avviare il procedimento di cui all'art. 31-bis della Legge 109/1994.

Ritenuto in diritto

La documentazione fornita ha messo in evidenza un appalto caratterizzato da diverse problematiche, in particolare in fase esecutiva. Si è rilevata, infatti, la rimozione per inadempimento dall'incarico di due direttori lavori – i quali, di contro, hanno lamentato indebite ingerenze e

imposizioni sulla loro attività da parte dell'Amministrazione –, un notevole ritardo nell'esecuzione dei lavori, una rescissione contrattuale con mancato completamento dell'intervento (l'edificio B non è stato ultimato), la pendenza di riserve per un rilevante importo.

Oltre che in fase esecutiva, l'appalto presenta anomalie anche per quanto concerne gli incarichi professionali conferiti dall'Università, per la progettazione e la conduzione dello stesso, mediante affidamento diretto, in contrasto con la normativa in materia, come di seguito precisato.

Alcuni di questi incarichi (progettazione strutturale, revisione progetto antincendio, piano sicurezza e coordinamento in fase di progettazione) sono stati conferiti precedentemente all'entrata in vigore del D.lgs. 163/2006.

L'art. 17, comma 12, della Legge 109/1994, allora vigente a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge 62/2005, prevedeva la possibilità per le stazioni appaltanti di affidare gli incarichi di progettazione ovvero di direzione lavori di importo inferiore a 100.000 euro per il tramite del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza.

La documentazione a disposizione evidenzia come gli affidamenti siano stati effettuati in modo diretto mediante scelta del professionista da parte del RUP, senza il riferimento ad alcun elenco di professionisti, a eventuali forme di pubblicità della procedura di affidamento che si andava ad esperire, senza alcuna procedura di comparazione dei requisiti dei concorrenti. Emerge, in modo evidente, il mancato rispetto dei principi sanciti dal citato art. 17 ed esplicitati dall'Autorità nella Determinazione n. 1/2006.

Per quanto concerne gli altri affidamenti, intervenuti successivamente all'entrata in vigore del Codice degli appalti, l'art. 91, comma 2, dello stesso ha disposto che l'affidamento degli incarichi professionali di importo inferiore a 100.000 euro può essere affidato dalle stazioni appaltanti secondo procedura negoziata, senza pubblicazione del bando di gara, con invito rivolto ad almeno 5 soggetti.

Anche tali incarichi (direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, collaudo, contabilità lavori) sono stati conferiti direttamente dal RUP, in contrasto con le suddette disposizioni normative.

Si rileva, inoltre, l'evidente frazionamento degli incarichi ai fini del contenimento dell'importo nel limite dei 100.000 euro, con l'affidamento all'esterno di alcune “parti” della progettazione, quali la progettazione strutturale, la revisione del progetto antincendio e il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, e affidamenti successivi al medesimo professionista per servizi tecnici diversi (la direzione dei lavori, il coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione, la contabilità dei lavori, ecc.).

A tal proposito, l'Autorità ha più volte affermato il principio che la progettazione debba essere tendenzialmente unitaria, tanto in relazione all'insieme delle fasi progettuali quanto in relazione al complesso delle componenti specialistiche che vi afferiscono, precisando che la stima del corrispettivo, indispensabile per individuare le modalità di selezione del progettista, deve comprendere tutti i servizi tecnici che si intende affidare all'esterno (Determinazioni n. 18/2001 e n. 2/2002).

Tale principio era ben chiarito anche nell'art. 17, comma 12-bis, della Legge Merloni che stabiliva in relazione al compenso del progettista che “Ai fini dell'individuazione dell'importo stimato il conteggio deve ricomprendere tutti i servizi, ivi compresa la direzione dei lavori qualora si intenda affidarla allo stesso progettista esterno”.

Nel caso in esame l'importo complessivo degli incarichi conferiti ai diversi professionisti esterni, ovvero progettazione strutturale, revisione del progetto antincendio, piano della sicurezza e coordinamento in fase di progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e contabilità dei lavori, risulta essere superiore alla soglia comunitaria.

In tal caso, l'art. 17, comma 10, della Legge 109/94, vigente alla data dei primi affidamenti, prevedeva l'applicazione delle disposizioni di cui al D.lgs. 157/1995, ovvero l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica. La medesima procedura è stata prevista anche dall'art. 91 del

D.lgs. 163/2006, entrato in vigore il 1.07.2006, e quindi applicabile per gli affidamenti successivi a tale data.

Gli affidamenti effettuati ai vari professionisti e quelli successivi effettuati ai medesimi professionisti, ancorché singolarmente contenuti nella soglia dei 100.000 euro, nel complesso determinano il superamento di tale soglia. Tali affidamenti appaiono, pertanto, in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 17, comma 10, 11 e 12, della Legge 109/94, e all'art. 91, comma 1 e 2, del D.lgs. 163/2006.

E' da evidenziare come non conforme alla norma anche l'affidamento dell'incarico di collaudo, avvenuto, in assenza di procedure concorsuali, successivamente all'entrata in vigore del D.lgs. 163/2006 (art. 91, comma 8): si confronti la Deliberazione n. 82/2007 e la Determinazione n. 2/2009.

Si evidenzia, inoltre, come la nomina del direttore lavori sia intervenuta il 31.10.2006, durante lo svolgimento della gara, contrariamente alle disposizioni dell'art. 123 del D.P.R. 554/1999 che prevedono l'istituzione dell'ufficio di direzione lavori prima della gara. Ne consegue che la gara è stata avviata senza l'acquisizione da parte del Responsabile del procedimento dell'attestazione del Direttore lavori in merito all'accessibilità delle aree e degli immobili, all'assenza di sopravvenuti impedimenti e alla realizzabilità del progetto (cfr. art. 71, comma 1, del D.P.R. 554/1999).

Questo aspetto appare significativo in relazione alle modifiche progettuali, anche rilevanti, che sono state introdotte con le due perizie di variante, ai notevoli ritardi nell'esecuzione dell'opera, al mancato completamento dell'intervento stesso e all'importo delle riserve iscritte dall'appaltatore. A tal proposito, si rileva come al SAL n. 1, in data 27.12.2007, e quindi 6 mesi dopo la consegna dei lavori, risultavano già iscritte riserve per € 1.545.700,15, pari al 17,80% dell'importo contrattuale, a fronte di lavori realizzati per € 1.088.852,06. Alla data odierna le richieste risarcitorie dell'appaltatore, seppur ritenute dalla Stazione appaltante infondate, hanno superato di gran lunga il 50 % dell'importo dei lavori.

Le valutazioni circa le riserve iscritte dall'appaltatore al SAL n. 1, relative a interventi non successivamente verificabili, sarebbero state agevolate da una tempestiva nomina del collaudatore in corso d'opera, nomina obbligatoria nel caso di direzione lavori affidata a tecnico esterno alla Stazione appaltante (art. 28, comma 7, Legge 109/1994; art. 141, comma 7, D.lgs 163/2006).

L'incarico risulta invece conferito solo in data il 3.09.2007 e quindi oltre il termine di 30 giorni dalla data di consegna dei lavori, previsto dall'art. 188 del D.P.R. n. 554/1999. Si rileva, tuttavia, una visita di collaudo effettuata in data 18.07.2007, quando né la Commissione né il collaudatore statico erano stati ancora formalmente nominati.

La tempestiva nomina del collaudatore in corso d'opera avrebbe potuto contribuire, inoltre, a rilevare con immediatezza l'eventuale esecuzione di opere in difformità agli elaborati progettuali, dando così pieno adempimento ai compiti del collaudatore individuati dall'art. 187 del D.P.R. n. 554/1999, che al comma 1 individua quale scopo del collaudo quello "di verificare e certificare che l'opera o il lavoro siano stati eseguiti ... in conformità del contratto, delle varianti ...".

Le problematiche riscontrate nella fase esecutiva dell'appalto sono ascrivibili anche al susseguirsi di diversi direttori lavori; è venuta, così, meno la continuità nella vigilanza sulla corretta esecuzione dei lavori.

Come già accennato, l'appalto in oggetto è stato caratterizzato dal susseguirsi di tre direttori lavori, i primi due sono stati entrambi rimossi dall'incarico con la motivazione di non aver adempiuto agli obblighi contrattuali.

Nel primo caso la Stazione appaltante lamentava, tra l'altro, la mancata collaborazione da parte dell'ing. Altobelli alla predisposizione della perizia di variante, che è stata poi predisposta, stante la sua inerzia, dal RUP, con la collaborazione dell'ATI, della Commissione di collaudo e del C.S.E. A tal proposito, si richiama quanto riportato precedentemente circa un'attività di predisposizione della stessa da parte dell'impresa esecutrice, evidenziando come l'art. 134 del D.P.R. 554/1999, demanda al Direttore lavori l'onere di promuovere la redazione di una perizia di variante, sentito il

RUP e il progettista. La redazione della stessa è poi affidata al progettista o allo stesso direttore lavori.

Il responsabile della progettazione, arch. Scacchi, in una nota del 19.05.2008 ha dichiarato di non conoscere il contenuto della prima perizia di variante “non avendone curato alcun aspetto e non avendone avuto alcun dettaglio né visione” e di esser venuto a conoscenza dell'esistenza della stessa dagli Organi istituzionali dell'Università.

Le modalità di redazione della perizia di variante, pertanto, non risultano conformi alle disposizioni di cui all'art. 134 del D.P.R. 554/1999.

Anche nel caso dell'arch. Capodarte il contratto di direzione lavori è stato rescisso dalla Stazione appaltante per mancato adempimento da parte dello stesso agli obblighi contrattuali.

Al riguardo deve rilevarsi come entrambi i direttori lavori, rimossi per il mancato adempimento agli obblighi contrattuali, lamentino indebite ingerenze e imposizioni, nella loro attività, da parte dell'Amministrazione.

In particolare, l'arch. Capodarte ha segnalato l'imposizione da parte dell'Ateneo all'inserimento in contabilità di lavorazioni, a detta dello stesso, non eseguite.

Rispetto a tale segnalazione, il RUP ha fornito la seguente documentazione:

- elenco di lavorazioni distinto in “Lavori concordati con D.L. e RUP” e in “Lavori da realizzare e già realizzati non ancora concordati”, datato 4.05.2010;
- elenco denominato “Costi per la realizzazione dei lavori extra appalto e chiusura cantiere”, distinto in due parti: “Opere necessarie per la messa in esercizio degli edifici A e C” e “Opere e forniture già eseguite”;
- dichiarazioni di alcuni dipendenti dell'Ateneo che affermano che le lavorazioni da riconoscere all'ATI appaltatrice sono state individuate dall'arch. Capodarte nel corso della riunione dell'8.06.2010.

I suddetti documenti, tuttavia, non appaiono idonei a comprovare l'effettiva realizzazione delle opere oggetto di contestazione.

Si evidenzia, infatti, che l'ammontare dei lavori eseguiti fino a una determinata data può essere univocamente determinato solo sulla base dei documenti contabili dell'appalto stesso, e in particolare sulla base del registro di contabilità, dove vengono puntualmente registrate le lavorazioni eseguite e precedentemente annotate nei libretti delle misure.

Ai sensi dell'art. 160 del D.P.R. n. 554/1999, la “tenuta dei libretti delle misure è affidata al direttore lavori, cui spetta eseguire la misurazione e determinare la classificazione delle lavorazioni. ... Il direttore dei lavori deve verificare i lavori, e certificarli sui libretti delle misure con la propria firma, e cura che i libretti o i brogliacci siano aggiornati e immediatamente firmati dall'appaltatore ...”.

Nel caso specifico, trattandosi di recesso contrattuale, era necessaria la redazione di un conto finale delle lavorazioni eseguite fino alla data del recesso, sulla base del quale, poi, determinare l'ammontare dell'eventuale credito residuo a favore dell'appaltatore per interventi eseguiti e non ancora inseriti nei SAL già emessi.

Non può ritenersi esaustiva l'individuazione “a memoria” degli interventi eseguiti, anche se fatta dallo stesso D.L..

Il RUP, nella nota di riscontro del 9.02.2011, ha dichiarato di aver “provveduto a ricostruire i computi metrici dettagliati delle lavorazioni che avrebbe dovuto fornire il Direttore dei Lavori e a comunicarli al nuovo Direttore dei Lavori con l'ordine di servizio n. 7 del 16.12.2010 (All. 20) in cui vengono elencati tutti i conteggi delle opere eseguite citate nel verbale di riunione del 29.07.2010”.

Ne consegue che la quantificazione delle lavorazioni riportata nel suddetto verbale del 29.07.2010 era di prima approssimazione, anche alla luce di quanto affermato dal consulente legale dell'Università, avv. De Virgilis, nell'audizione 10.02.2011 circa la recente consegna, a seguito di diffida, dei documenti contabili dell'appalto da parte dell'arch. Capodarte.

In base a quanto sopra considerato,

Il Consiglio

- rileva una carente gestione dell'appalto di cui all'oggetto, in relazione sia al conferimento degli incarichi professionali sia alla fase esecutiva dei lavori, caratterizzata dal succedersi di tre direttori lavori, da due perizie di variante, da notevoli ritardi nell'esecuzione, dal mancato completamento dell'intervento e dalla pendenza di riserve per un rilevante importo;
- rileva come gli incarichi professionali affidati per la progettazione e conduzione dell'intervento siano stati frazionati e disposti con affidamento diretto, in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 17 della Legge 109/1994 e all'art. 91 del D.lgs. 163/2006;
- riguardo la fase esecutiva, rileva il mancato rispetto delle disposizioni di cui all'art. 123 del D.P.R. 554/1999 relativamente all'istituzione dell'ufficio di direzione lavori, con avvio della gara senza l'acquisizione da parte del Responsabile del procedimento dell'attestazione del Direttore lavori di cui all'art. 71, comma 1, del D.P.R. 554/1999;
- rileva come la nomina del collaudatore in corso d'opera, obbligatoria nel caso di direzione lavori affidata a tecnico esterno alla Stazione appaltante (art. 28, comma 7, Legge 109/1994; art. 141, comma 7, D.lgs. 163/2006), sia intervenuta oltre il termine di 30 giorni dalla data di consegna dei lavori, previsto dall'art. 188 del D.P.R. n. 554/1999;
- rileva anomalie nella procedura di redazione della prima perizia di variante, in violazione alle previsioni di cui all'art. 134 del D.P.R. 554/1999;
- stante la carenza di documentazione probante trasmessa dalla Stazione appaltante, invita il nuovo Direttore lavori e la Commissione di collaudo a verificare l'effettiva realizzazione delle lavorazioni oggetto di contestazione da parte dell'arch. Capodarte e a rimettere all'Autorità gli esiti delle verifiche, per eventuali ulteriori interventi;
- dispone che la Direzione generale vigilanza lavori servizi e forniture comunichi alla Sovrintendenza speciale per i beni archeologici di Roma e alla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per il Comune di Roma quanto segnalato dall'Esponente circa presunti ritrovamenti archeologici al piano terra dell'edificio A;
- dispone, a cura della Direzione generale vigilanza lavori servizi e forniture, il monitoraggio delle procedure adottate per il completamento dell'intervento e la definizione del contenzioso;
- dispone, altresì, a cura della Direzione generale vigilanza lavori servizi e forniture, il monitoraggio dell'esito delle verifiche che le suddette Soprintendenze riterranno opportune effettuare, nonché delle verifiche richieste al nuovo Direttore lavori e alla Commissione di collaudo circa l'effettiva realizzazione delle opere contestate dall'Esponente, ai fini di un'eventuale segnalazione dell'Autorità ai sensi dell'art. 6, comma 13, del D.lgs. 163/2006;
- dispone, inoltre, l'invio, a cura della Direzione generale vigilanza lavori servizi e forniture, della presente deliberazione alla Stazione appaltante, affinché comunichi le proprie valutazioni ed eventuali provvedimenti adottati, nel termine di 30 giorni dal ricevimento, nonché all'Esponente e al primo Direttore lavori, per gli aspetti di competenza dello stesso;
- dispone, infine, che della presente deliberazione sia data segnalazione al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica.

Il Consigliere Relatore: Piero Calandra

Il Presidente: Giuseppe Brienza

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 giugno 2011

Il Segretario: Maria Esposito