

Deliberazione n.22 Adunanza del 9 febbraio 2011

Rif. Ob. VILA.003-10

Oggetto: Opere di ricostruzione degli abitati nelle aree colpite dal sisma del 6.4.2009.

Stazione appaltante: Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per il Lazio, l'Abruzzo, la Sardegna.

Rif. normativi principali: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 aprile 2009; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3753 del 6.4.2009.

Il Consiglio

Vista la relazione della Direzione Generale Vigilanza Lavori;

Considerato in fatto

Il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto di disporre, tra le attività della Direzione Vigilanza Lavori contemplate per l'anno 2010, un'indagine relativa agli interventi di ricostruzione degli edifici pubblici in Abruzzo, danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009.

Al riguardo si osserva come l'art. 3 dell'Ordinanza n. 3753 del 6.4.2009 ("Primi interventi urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia di L'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009") abbia introdotto, con riferimento alla realizzazione di detti interventi, la deroga a vari articoli del D.lgs. 163/2006, tra cui l'art. 6 dello stesso, relativo alle attività dell'Autorità per i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; tuttavia, stante i compiti dell'Autorità di regolazione del mercato dei contratti pubblici, al di là della rigorosa vigilanza sugli specifici interventi, permane la competenza della stessa ad un esame e una valutazione più generale delle procedure adottate dai soggetti attuatori nelle condizioni di emergenza, al fine di verificarne l'efficacia nonché la coerenza con i principi generali dell'ordinamento giuridico, ovvero di individuare eventuali criticità.

Dando seguito alle disposizioni del Consiglio, la Direzione Vigilanza Lavori ha chiesto al Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per il Lazio, l'Abruzzo, la Sardegna, in quanto principale soggetto attuatore nell'ambito delle attività di ricostruzione degli edifici pubblici, informazioni sull'attività post-terremoto posta in essere.

Per superare l'onerosità di specifiche informazioni estese alla totalità degli interventi, prendendo atto della deroga di cui sopra e del rilevante impegno attuale di detto Istituto, la Direzione Vigilanza Lavori ha indicato la possibilità di dare riscontro alla richiesta mediante informazioni già elaborate per altri soggetti istituzionali, mentre ha proceduto ad un esame di maggior dettaglio in modo campionario, solo per alcuni interventi.

Il Provveditore aggiunto della Sede Coordinata dell'Aquila ha dato riscontro alla richiesta della Direzione Vigilanza Lavori con nota acquisita al prot. dell'Autorità n. 71653 del 7.10.2010, fornendo alcuni dati.

Successivamente, funzionari della Direzione Vigilanza Lavori si sono recati presso la Sede Coordinata dell'Aquila in data 10.11.2010, al fine di acquisire direttamente informazioni di

carattere generale sugli interventi, nonché per richiedere dati specifici su alcuni di questi, per un'indagine più approfondita, sia pure di carattere campionario. Il Provveditore aggiunto ha fornito i dati richiesti nella predetta circostanza con note acquisite al prot. dell'Autorità n. 89726 del 30.11.2010 e n. 92002 del 7.12.2010.

Il Provveditore aggiunto ha riferito che, immediatamente dopo il sisma, per circa un anno, in regime di commissariamento della Protezione Civile, sono stati effettuati prevalentemente interventi di somma urgenza di importo contenuto.

Gli affidamenti sono stati effettuati in modo diretto o tramite procedura negoziata ai sensi dell'art. 57 del D.lgs. 163/2006, con invito rivolto a imprese individuate a cura del Provveditorato; relativamente all'individuazione di dette imprese non ha fornito indicazioni circa procedure o criteri prestabiliti secondo i quali è avvenuta la selezione delle stesse.

Ha evidenziato, quindi, che a partire da febbraio 2010, con la nomina a Commissario delegato per la Ricostruzione del Presidente della Regione Abruzzo, pur vigente ancora il regime derogatorio di cui all'OPCM n. 3753 del 6.4.2009 (confermato con O.P.C.M. n. 3833 del 22.12.2009), i lavori sono stati affidati per lo più mediante procedure ordinarie.

Gli interventi a cura del Provveditorato sono essenzialmente riconducibili alle seguenti tipologie:

- interventi di somma urgenza;
- interventi connessi allo svolgimento del G8 all'Aquila;
- messa in sicurezza di edifici scolastici;
- interventi su immobili demaniali.

Il Provveditore aggiunto ha evidenziato che l'attività tecnico-amministrativa di tutti gli interventi è stata svolta da personale interno all'amministrazione, che ha assunto il ruolo di RUP e di direttore dei lavori, ausiliati per l'edilizia scolastica da tecnici dei comuni e/o della provincia.

Anche la progettazione è stata svolta prevalentemente da tecnici interni, con l'ausilio di consulenti specialisti esterni, anche tramite apposite convenzioni riferite ad un'ampia attività (ad es. con il Consorzio Re.Luis).

Alcune progettazioni sono state, invece, affidate in via diretta o mediante procedure negoziate, individuando i professionisti nell'ambito dei curricula acquisiti dal Provveditorato; anche relativamente all'individuazione dei professionisti non sono state fornite più precise indicazioni circa le procedure o criteri secondo i quali è avvenuta la selezione degli stessi.

Per la determinazione dei compensi dei professionisti, è stato sottoscritto un accordo tra Protezione Civile, Prefettura e Ordini professionali, con il quale si è stabilito che alla tariffa professionale sarebbe stato applicato uno sconto del 30%, mentre le spese sarebbero state liquidate nella misura del 20% dell'onorario.

I progetti sono stati sottoposti al parere del Comitato tecnico-amministrativo del Provveditorato.

Il collaudo degli interventi di importo superiore a 1 milione di euro è stato affidato a tecnici esterni in via diretta o con procedura negoziata, sulla base dei curricula acquisiti; per importi inferiori si è provveduto con certificato di regolare esecuzione.

E' stato fornito un quadro dei contratti stipulati dall'inizio dell'emergenza a tutto il 25 novembre 2010; tuttavia, è da rilevare il notevole ritardo che spesso si registra tra l'affidamento dei lavori e la stipula del contratto, per cui risultano esclusi da detto quadro un numero elevato di interventi, già affidati, ma per i quali non si è ancora stipulato il contratto.

Risultano stipulati complessivamente 155 contratti (di cui 50 atti aggiuntivi).

Per tutti gli interventi la procedura di affidamento è quella negoziata, con affidamento diretto o gara informale ai sensi dell'art. 57, comma 6 del Codice dei contratti pubblici (in alcuni casi di affidamento diretto è indicato il riferimento al cottimo fiduciario).

Non sono state fornite specificazioni circa le motivazioni che hanno indotto la stazione appaltante a procedere con affidamento diretto ovvero con gara informale. Tuttavia, può rilevarsi che l'affidamento diretto risulta l'unica procedura utilizzata nel caso degli interventi connessi alla realizzazione del G8, che hanno interessato quasi esclusivamente il complesso della Scuola Guardia di Finanza dell'Aquila, in loc. Coppito.

La gara informale tra imprese individuate dal Provveditorato è stata, invece, generalmente utilizzata per interventi riguardanti plessi scolastici.

Per interventi diversi (edifici pubblici) la scelta appare meno uniforme.

Si riportano nella tabella seguente gli importi complessivi dei contratti stipulati, suddivisi per tipologia dei lavori; sono stati stipulati anche alcuni contratti relativi a lavori stradali, per viabilità a servizio di alcuni edifici (edifici scolastici, edifici pubblici), che sono stati ricompresi nella tipologia di detti edifici.

Lavori connessi al G8	Edifici scolastici	Edifici pubblici	Altro	Totale
36.485.302,33	21.174.174,83	27.769.471,70	3.240.330,70	88.669.279,56

Da quanto può evincersi dagli atti aggiuntivi sottoscritti, numerosi interventi hanno subito rilevanti incrementi economici.

Ciò, in particolare, è avvenuto per gli edifici scolastici, per i quali il Provveditore aggiunto ha evidenziato come siano stati inizialmente previsti interventi finalizzati al ripristino e adeguamento strutturale, mentre, successivamente, è emersa la necessità di messa a norma degli impianti. Si citano alcuni casi esemplificativi:

Intervento	Estremi ed importo contratto	Estremi ed importo Atto agg.	Procedura di affidamento iniziale
Lavori di sistemazione edifici cat. sismica B – ex Ist. Tecnico Commerciale Rendina	17 rep. del 3.9.2009 €1.738.114,56	91 rep. del 29.4.2010 €1.299.431,35	Negoziata – gara ex art. 57 comma 6 Codice
Lavori di sistemazione edifici cat. sismica B – Liceo Scientifico Bafile	33 rep. del 18.9.2009 €331.440,79	95 rep. del 29.4.2010 €433.168,93	Negoziata – gara ex art. 57 comma 6 Codice
Lavori di sistemazione edifici cat. sismica B – ITIS Amedeo di Savoia Aosta – III lotto	34 rep. del 22.9.2009 €324.822,66	99 rep. del 5.5.2010 €615.189,03	Negoziata – gara ex art. 57 comma 6 Codice
Lavori di sistemazione edifici cat. sismica B – Scuola media Dante Alighieri	16 rep. del 2.9.2009 €708.895,13	103 rep. del 21.5.2010 €1.057.501,34	Negoziata – gara ex art. 57 comma 6 Codice

Anche per altri edifici si registrano rilevanti incrementi economici dei lavori affidati alla medesima impresa per effetto di ulteriori affidamenti o atti aggiuntivi:

Intervento	I affidamento Procedura, estremi e importo contratto	II affidamento Procedura, estremi e importo contratto	Atto aggiuntivo Procedura, estremi e importo contratto
Lavori urgenti per alloggio temporaneo popolazione terremotata presso Caserma Campomizzi	Negoziata – gara ex art. 57 comma 6 Codice 59 rep. del 27.11.2009	Negoziata- diretto S.U. per mensa e cucina 100 rep. 6.5.2010 €690.000,00	Atto aggiuntivo al 59 rep. 141 del 5.8.2010 €4.859.750,31

€5.686.100,00

In relazione alla notevole mole di interventi sono stati presi in esame cinque interventi campione, per i quali è stato effettuato un esame di maggior dettaglio e per i quali, nel seguito, si riportano alcune sintetiche informazioni.

1) Lavori di sistemazione edifici cat. sismica B – Scuola media Dante Alighieri

Il progetto dell'intervento è stato esaminato dal Comitato Tecnico-amministrativo del Provveditorato Interregionale alle OO.PP., nell'adunanza del 23.7.2009 (solo successivamente all'affidamento e all'avvio dei lavori). Il CTA ha espresso parere favorevole all'approvazione del progetto, dell'importo di €940.516,28, di cui €769.072,16 per lavori a base d'appalto e oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

I prezzi di riferimento (Prezzario Regionale Tariffa 2008 – OO.PP. per l'Abruzzo) sono stati maggiorati nella misura del 15%, tenendo conto del fatto che trattasi di lavori disagiati (esigenza di procedere a doppi turni e operare anche nei giorni festivi).

L'affidamento è avvenuto previo invito, in data 24.6.2009, a presentare offerta entro il 30.6.2009, rivolto a tre ditte. I lavori sono stati affidati con il ribasso del 7,96%.

I lavori sono stati consegnati, nelle more della stipula del contratto, in data 1.7.2009, stabilendo, quale termine per l'ultimazione, il 4.9.2009, stante il tempo stabilito per l'esecuzione di 64 gg. Il contratto, per l'importo di €708.895,13, è stato stipulato in data 2.9.2009.

In corso d'opera sono emerse ulteriori esigenze, sia relative al consolidamento del fabbricato, che alle componenti impiantistiche (impianto elettrico, antincendio e di segnalazione).

E' stata redatta, pertanto, una perizia di variante, dell'importo complessivo di €1.133.288,98, esaminata favorevolmente dal CTA del Provveditorato nell'adunanza del 25.3.2010.

L'importo complessivo dei lavori contemplato dalla variante è risultato di €1.766.396,47, al netto del ribasso (sui lavori aggiuntivi è stato applicato un aumento del ribasso del 5%), con un maggior importo contrattuale, rispetto a quello originario, di €1.057.501,34 (+149%).

La perizia ha contemplato 97 nuovi prezzi e un maggiore tempo di esecuzione di 30 gg.

L'atto aggiuntivo è stato stipulato in data 21.5.2010.

I lavori aggiuntivi sono stati eseguiti nelle more dell'approvazione della perizia di variante e della stipula dell'atto aggiuntivo.

Risulta rilasciato dal Provveditore Interregionale alle OO.PP., in data 18.9.2009, il certificato di idoneità statica ed agibilità sismica dell'immobile.

Il certificato precisa che "le strutture dell'edificio erano state classificate agibili con provvedimenti, essendo stati rilevati solo danni alle parti non-strutturali e possibili lievi e limitati danni alle parti strutturali e che sono utilizzabili dopo semplici opere di pronto intervento" e che gli interventi sono stati eseguiti sotto la supervisione tecnico-scientifica del ReLUIS.

In pari data, risulta rilasciato, dal Dirigente competente del Comune dell'Aquila, il certificato di agibilità dall'immobile (sulla base del predetto certificato di idoneità statica, del certificato rilasciato dalla ASL di verifica delle condizioni igienico sanitarie, della dichiarazione di conformità dell'impianto elettrico rilasciata dal rappresentante legale della ditta esecutrice e della dichiarazione di conformità alle misure di prevenzione e sicurezza di cui al D.M. 26.8.1992 e s.m.i. rilasciata da tecnico abilitato).

2) Lavori di somma urgenza per la riparazione di edifici scolastici classificati "A" (elementare San Sisto, materna Preturo, materna Valle Pretara, materna Cansatessa).

I lavori sono stati affidati, in data 22.5.2009, con procedura di somma urgenza sulla base di "brogliaccio" di perizia, che stabiliva una spesa di €225.000,00, di cui €182.560,00 per lavori, al netto del ribasso dell'8% sui prezzi del Prezzario Regionale Tariffa 2008 – OO.PP. per l'Abruzzo ed €5.000,00 per oneri sicurezza.

Per l'esecuzione dei lavori è stato stabilito il termine di 60 gg. a partire da detta data.

Il progetto è stato esaminato dal Comitato tecnico-amministrativo del Provveditorato Interregionale alle OO.PP. nell'adunanza del 23.7.2009 (il parere non menziona la materna Preturo).

Il contratto, per l'importo di €187.560,00, è stato stipulato solo in data 17.11.2009.

In corso d'opera si è resa necessaria l'esecuzione di ulteriori lavorazioni, anche per specifiche richieste dell'amministrazione comunale finalizzate alla piena funzionalità degli edifici.

E' stata redatta, pertanto, una perizia di variante, esaminata favorevolmente dal CTA del

Provveditorato nell'adunanza del 20.5.2010 (in tale parere è menzionata anche la materna Preturo).

L'importo complessivo della perizia di variante è di €525.000,00. La variante prevede rilevanti somme a disposizione dell'amministrazione (in particolare, oltre all'IVA sui lavori, consulenza tecnico-scientifica per €13.440,00, controllo standard igienici per €7.200,00, indagini e prove per €34.221,88, certificazione vie di esodo e progettazione antincendio per €44.140,00, impianti elettrici per €90.139,98, incentivi ex art.92 D.lgs. 163/06 per €6.550,00, oneri di cui all'art.17 D.P.R. 554/99 per €3.848,36).

L'importo complessivo dei lavori e degli oneri di sicurezza è di €295.872,53, al netto del ribasso (sui lavori aggiuntivi è stato applicato un aumento del ribasso del 5%).

Il maggior importo contrattuale ammonta a €113.312,53 (+60%).

La perizia ha contemplato 47 nuovi prezzi e un maggiore tempo di esecuzione di 70 gg.

L'atto aggiuntivo è stato stipulato in data 19.7.2010. I lavori aggiuntivi sono stati eseguiti e conclusi nelle more dell'approvazione della perizia di variante.

Risultano rilasciati per ciascun edificio scolastico, dal Dirigente competente del Comune dell'Aquila, i certificati di agibilità dall'immobile (sulla base del certificato di idoneità statica e agibilità sismica rilasciato dal Provveditore alle OO.PP., del certificato rilasciato dalla ASL di verifica delle condizioni igienico sanitarie, della dichiarazione di conformità dell'impianto elettrico rilasciata dal rappresentante legale della ditta esecutrice e della dichiarazione di conformità alle misure di prevenzione e sicurezza di cui al D.M. 26.8.1992 e s.m.i. rilasciata da tecnico abilitato). I certificati di agibilità sono datati tra fine settembre e primi ottobre 2009.

3) Lavori di riparazione dei danni e di ripristino della funzionalità dell'edificio sede della Questura di L'Aquila.

Il progetto preliminare dell'intervento è stato esaminato dal Comitato Tecnico- amministrativo del Provveditorato Interregionale alle OO.PP., nell'adunanza del 25.2.2010 (solo successivamente all'affidamento dei lavori).

Il CTA ha espresso parere favorevole all'approvazione del progetto preliminare, redatto da tecnici del Provveditorato, dell'importo di €4.000.000,00, di cui €3.150.000,00 per lavori a base d'appalto e oneri di sicurezza non soggetti a ribasso (€150.000,00).

I prezzi di riferimento (Prezzario Regionale Tariffa 2008 – OO.PP. per l'Abruzzo) sono stati maggiorati nella misura del 20%, tenendo conto dello stato di disagio e dell'urgenza che caratterizzano l'appalto. Per cinque prezzi si è proceduto a specifiche analisi.

Il tempo per l'esecuzione del contratto è stato stabilito in 360 gg.

Il parere del CTA evidenzia che, contestualmente alla redazione del progetto preliminare, il Provveditorato ha incaricato un professionista esterno, esperto in strutture, per la redazione del progetto esecutivo nel quale si preveda un miglioramento-adeguamento sismico.

Con nota del 30.10.2009 sono state invitate a presentare offerta, per l'affidamento dei lavori in argomento, tre ditte, indicando quale termine per la presentazione il 3.11.2009. I lavori sono stati affidati con il ribasso del 6,12%.

Il contratto, per l'importo di €2.966.400,00 (di cui €150.000,00 per oneri sicurezza), è stato stipulato in data 28.4.2010. I lavori risultano tuttora in corso di esecuzione.

4) Lavori di somma urgenza per la messa in sicurezza della Basilica di San Bernardino in L'Aquila.

I lavori sono stati affidati, in data 7.12.2009, con procedura di somma urgenza all'impresa già operativa sul luogo, per conto della Soprintendenza Beni Architettonici e Paesaggistici dell'Abruzzo, per l'esecuzione dei primi lavori di somma urgenza di messa in sicurezza della Basilica. L'affidamento è avvenuto concordando un ribasso del 12% sui prezzi di progetto.

L'affidamento è avvenuto sulla base del progetto stralcio delle opere per la messa in sicurezza della cupola e del tamburo, redatto dalla stessa impresa (come si rileva dal parere del CTA), trasmesso in

data 7.8.2009 al Vice Commissario delegato per gli interventi volti alla messa in sicurezza del patrimonio culturale, al Soprintendente e al Provveditorato, progetto che deriva da un progetto preliminare generale redatto da professionista esterno all'amministrazione.

Il progetto stralcio di cui sopra, a fronte di una spesa complessiva dell'intero intervento di restauro del complesso di €25.500.000,00, ha previsto una spesa di €5.300.000,00, di cui €3.600.204,57 per lavori (compresi €157.342,94 per oneri di sicurezza).

Il tempo utile per l'esecuzione dei lavori è stato stabilito in nove mesi; i prezzi sono desunti dal Prezzario Regione Abruzzo 2008, a meno di due categorie di lavoro per le quali è stata redatta apposita analisi.

Il progetto è stato esaminato favorevolmente nell'adunanza del 19.11.2009 dal CTA del Provveditorato, che, nella medesima adunanza, in considerazione dell'esigenza primaria di salvaguardia del bene, stante anche l'approssimarsi della stagione invernale, ha espresso parere favorevole all'affidamento all'impresa già presente sul cantiere.

5) Lavori di somma urgenza per la ristrutturazione della Palazzina Uffici dell'ex Archivio di Stato sita in L'Aquila – Via Pile, da adibire a sede degli Uffici della Procura Generale presso la Corte di Appello di L'Aquila.

Il progetto preliminare dell'intervento è stato esaminato dal Comitato Tecnico Amministrativo del Provveditorato alle OO.PP. nell'adunanza del 25.2.2010.

Da tale parere si evince che il progetto è stato redatto da tecnici del Provveditorato Interregionale alle OO.PP., sede di L'Aquila, "tramite anche il consulente di fiducia della Procura Generale".

Il progetto prevede l'intervento di ristrutturazione dell'edificio esistente (edificio costituito da un piano interrato e quattro piani fuori terra, per una superficie complessiva lorda di quasi 3000 mq) e la realizzazione di un nuovo corpo di fabbrica (composto di piano interrato e piano terra per circa 700 mq).

L'importo del progetto ammonta a €5.700.000,00, di cui €4.744.188,15 per lavori (comprensivi di €374.410,21 per oneri di sicurezza).

Per l'esecuzione dei lavori è stato previsto un tempo utile di 15 mesi; i prezzi sono desunti dal Prezzario Informativo Opere Edili della Regione Abruzzo, a meno di alcune lavorazioni, i cui prezzi sono stati ricavati da analisi o indagini di mercato.

Il parere del CTA richiama l'esito favorevole della conferenza di servizi tenutasi in data 5.2.2010; evidenzia, inoltre, la necessità di verificare la rispondenza delle strutture esistenti alla normativa sismica vigente.

Per l'affidamento dei lavori, il Provveditorato alle OO.PP. ha pubblicato un bando di gara in data 11.5.2010, con il quale ha posto in atto una procedura aperta con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il bando è stato pubblicato sulla GURI del 12.5.2010, sui quotidiani "Il Centro" e "La Repubblica" edizione nazionale, sul sito www.mit.gov.it e all'Albo Pretorio del Comune di L'Aquila.

Il bando, fissando la scadenza per la presentazione delle offerte alla data del 16.6.2010, ha chiesto la presentazione del progetto esecutivo, sulla base del preliminare posto a base di gara.

Per la valutazione delle offerte il bando ha attribuito un massimo di 65 punti all'offerta tecnica e 35 punti all'offerta economico-temporale (30 al ribasso sull'importo posto a base di gara e 5 al ribasso sul tempo di esecuzione).

Alle imprese partecipanti e ai progettisti è stato richiesto il possesso del NOS di livello "Riservato". I termini di presentazione delle offerte sono stati successivamente prorogati al 5.7.2010.

Sono state presentate, entro i termini stabiliti, 18 offerte di altrettante imprese o ATI.

In data 6.7.2001, in sede di esperimento della gara, nella fase di verifica dei requisiti, sono stati esclusi 8 concorrenti; la motivazione più ricorrente dell'esclusione è stata la carenza di qualificazione SOA nella categoria OS2 (Superfici decorate e beni mobili di interesse storico ed artistico), indicata dal bando quale scorporabile per un importo di €23.935,79. Una delle imprese escluse, dopo aver preliminarmente contestato l'esclusione, ha presentato ricorso al TAR Abruzzo. A seguito dell'esperimento delle procedure di gara, in data 6.8.2010 l'appalto è stato aggiudicato

per l'importo di €3.547.305,98 (comprensivo degli oneri di sicurezza), corrispondente al ribasso del 27,39% sull'importo dei lavori.

Ritenuto in diritto

Occorre osservare come, al verificarsi di eventi calamitosi, si renda necessario un intervento da parte delle pubbliche amministrazioni competenti estremamente rapido, che, con riferimento alla realizzazione di opere atte a rimuovere il pericolo per la pubblica utilità o a ripristinare misure di sussistenza essenziali per la popolazione, non si concilia con i tempi previsti dalle procedure contemplate, in via ordinaria, dalle vigenti disposizioni in materia di affidamento dei contratti pubblici.

Le disposizioni del Codice dei contratti contemplano la possibilità, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non sia compatibile con i tempi imposti dalle ordinarie procedure di evidenza pubblica, di procedere a procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara (art. 57, comma 2, lett. c).

Con riferimento a tali casi, l'Autorità ha più volte ribadito che, come evidenziato da autorevole dottrina e costante giurisprudenza, l'urgenza richiesta dalla norma deve scaturire da cause impreviste ed avere carattere cogente ed obiettivo.

In altri termini, vanno circoscritte in ambiti definiti le situazioni di urgenza; l'urgenza deve essere qualificata e non generica, deve corrispondere ad esigenze eccezionali e contingenti e deve essere tale da far ritenere che il rinvio dell'intervento comprometterebbe irrimediabilmente il raggiungimento degli obiettivi che la stazione appaltante si è posta mediante la realizzazione dell'intervento stesso (Determinazione n.18 del 5.4.2000).

Nel caso degli interventi in questione, le circostanze di urgenza cui si fa riferimento derivano da un evento che, oltre ad essere imprevedibile, si caratterizza per l'eccezionale gravità delle conseguenze che lo stesso ha determinato; non v'è dubbio, pertanto, sulla possibilità, nella fase post-terremoto, di procedere alla realizzazione di lavori con procedure diverse dalle ordinarie, non potendosi altrimenti far fronte efficacemente ad esigenze di sicurezza e vitali primarie per la popolazione.

La possibilità di derogare a disposizioni normative vigenti è stata, inoltre, espressamente prevista da OPCM, emanate immediatamente dopo l'evento sismico del 6.4.2009; gran parte delle disposizioni normative derogate sono indicate nell'art. 3 dell'OPCM n.3753 del 6.4.2009; con riferimento alle disposizioni del D.lgs. n.163/2006, risultano derogati i seguenti articoli: 6, 7, 9, 11, 53, 54, 55, 56, 57, 62, 63, 67, 68, 70, 71, 72, 75, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 111, 112, 118, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 141, 144, 145, 241 e 243.

Risulta, inoltre derogato l'intero Regolamento DPR 554/99 per le parti necessarie all'applicazione del D.lgs. n.163/2006.

Tuttavia, si osserva come la realizzazione degli interventi debba comunque avvenire, sia pure discostandosi dalle procedure ordinarie, "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico", come indicato nella stessa Ordinanza di deroga.

Sono, pertanto, necessarie modalità di realizzazione degli interventi che, svincolate dalla rigida osservanza delle disposizioni normative che regolano le procedure ordinarie al fine di assicurare le esigenze di tempestività che uno stato emergenziale richiede, siano comunque adeguate ad assicurare il rispetto di detti principi.

Per quanto attiene agli interventi posti in atto dal Provveditorato alle OO.PP., si osserva come quelli attuati per il vertice G8, nell'ambito della Scuola Guardia di Finanza di L'Aquila, in località Coppito, o quelli relativi al ripristino di edifici pubblici attuati nella fase immediatamente successiva all'evento sismico siano stati caratterizzati dal costante ricorso all'affidamento diretto; per quanto riguarda gli interventi relativi all'edilizia scolastica, invece, la stazione appaltante ha più frequentemente proceduto all'affidamento previo esperimento di gara informale, espletata in tempi strettissimi e con invito a tre imprese; per altri interventi relativi ad edifici pubblici si riscontra il

ricorso ad entrambe le predette procedure di affidamento. Orbene, il Provveditorato, in relazione alle predette procedure di affidamento, non ha evidenziato prestabilite modalità e criteri di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara.

Dagli elenchi dei contratti stipulati emerge, tra l'altro, come alcune imprese siano state affidatarie di più di un intervento e, dai più puntuali dati forniti per alcuni di questi (5 interventi), si rileva come le medesime imprese siano state invitate a partecipare anche ad altre gare informali.

Pertanto, pur prendendo atto delle particolari condizioni che possono aver caratterizzato l'attività iniziale (attività connotata dall'imperiosa urgenza propria della prima fase post-sisma e degli interventi conseguenti al trasferimento del G8 a L'Aquila), si rileva come, anche a distanza di alcuni mesi dall'evento sismico, non siano state progressivamente introdotte prestabilite modalità e criteri di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara, al fine di assicurare trasparenza, imparzialità e la più ampia partecipazione degli operatori idonei interessati. Altri aspetti di criticità che emergono dall'esame campionario di alcuni interventi si rilevano nella definizione progettuale e nella valutazione economica degli interventi.

Per quanto riguarda la definizione progettuale degli interventi, si osserva come, nell'ottica generalizzata della somma urgenza, gli stessi siano stati spesso avviati sulla base di progetti scarsamente definiti ("brogliacci" di perizie, preliminari) non sottoposti all'esame del CTA del Provveditorato: a titolo esemplificativo, nel caso dei "Lavori di riparazione dei danni e di ripristino della funzionalità dell'edificio sede della Questura di L'Aquila", intervento caratterizzato da importo rilevante e da un tempo di esecuzione previsto di un anno, l'affidamento dei lavori risulta avvenuto a novembre 2009, con gara informale tra tre ditte, sulla base di un progetto preliminare e, solo dopo l'avvio dei lavori, si è provveduto ad incaricare un professionista esterno esperto in strutture, per la redazione del progetto esecutivo nel quale si prevede un miglioramento-adequamento sismico (come risulta dal voto del CTA).

Nel caso dei "Lavori di somma urgenza per la messa in sicurezza della Basilica di San Bernardino in L'Aquila", l'affidamento risulta avvenuto, invece, sulla base di un progetto predisposto dalla stessa impresa esecutrice di ulteriori interventi nell'edificio e individuata poi quale affidataria. Inoltre, per alcuni interventi, tra quelli esaminati in maggior dettaglio, si riscontra che i prezzi unitari del prezzario di riferimento, "Prezzi Informativi Opere Edili della Regione Abruzzo - Edizione 2008", risultano incrementati, per tener conto dell'urgenza e dello stato di disagio, in misura non omogenea, senza che il parere del CTA dia atto, se non in modo generico, delle valutazioni economiche che sottendono a tali incrementi: per alcuni interventi non si menziona alcun incremento, mentre per altro intervento tale incremento è stabilito nella misura del 15% e, in altro ancora, nella misura del 20%.

I ribassi, ove sono stati indicati tra i dati forniti, sono generalmente modesti (variabili tra 2,22% e 23,15%, con netta prevalenza verso i valori più bassi); non si può, al riguardo, ignorare il confronto con i ribassi conseguiti nelle gare espletate da altri soggetti attuatori, né con il ribasso conseguito dallo stesso Provveditorato per lavori affidati con procedura concorsuale, quali i "Lavori di somma urgenza per la ristrutturazione della Palazzina Uffici dell'ex Archivio di Stato sita in L'Aquila - Via Pile, da adibire a sede degli Uffici della Procura Generale presso la Corte di Appello di L'Aquila", unici lavori, tra quelli di cui sono state acquisite specifiche informazioni, affidati con procedura concorsuale (27,39%).

In definitiva, le procedure adottate, in relazione alla definizione degli interventi, lasciano ampi margini alle iniziative delle imprese affidatarie - mentre l'esame del CTA del Provveditorato dei progetti e delle successive perizie di variante costituisce spesso una mera asseverazione di opere ormai realizzate - e non appaiono idonee ad assicurare la congruità economica degli interventi, spesso di importo considerevole.

Tenendo conto di una fase iniziale, in cui ha assunto rilevanza prioritaria la tempestività di intervento, è evidente come le modalità poste in atto dalla stazione appaltante per la realizzazione degli interventi avrebbero dovuto, poi, in relazione ad una graduale attenuazione dello stato di effettiva urgenza, essere oggetto di un adeguamento progressivo nell'ottica di assicurare

economicità, trasparenza e imparzialità, pur nel permanere dello stato emergenziale decretato con D.P.C.M. 6 aprile 2009.

Si osserva, al riguardo, come l'Autorità, con preciso riferimento ai casi di calamità naturali, oggetto di specifiche Ordinanze di deroga, si sia espressa con determinazione n. 20 del 30.7.2002 nel seguente modo.

“Come è noto, le ordinanze extra ordinem c.d. ‘di necessità’, sono provvedimenti che si riferiscono ad evenienze di carattere eccezionale, determinate da un fatto imprevisto, per le quali sarebbe impossibile l'utilizzazione dei normali mezzi predisposti dall'ordinamento: la loro adozione, quindi, è giustificata e legittimata dal verificarsi di una situazione sopravvenuta, che presenti il carattere dell'eccezionalità - come un evento naturale straordinario (terremoto, inondazione, incendio, epidemia, ecc.) - per cui si impone di provvedere con l'urgenza, incompatibile con i tempi connaturali alla rigorosa osservanza della normativa in materia (Cons. Stato, 23 gennaio 1991, n. 63; Cons. Stato, 11 aprile 1990, n. 369; Cons. Stato, 21 dicembre 1984, n. 960).

Le ordinanze in questione, pertanto, attengono strettamente alla necessità di provvedere in ordine a situazioni di pericolo eccezionali ed imprevedibili, che non possono essere immediatamente eliminate con il ricorso agli altri mezzi offerti dall'ordinamento e alle quali deve porsi rimedio senza indugio. Una deroga alle disposizioni vigenti, proprio perché indotta da una situazione eccezionale, non trova logica giustificazione ove permanga sine die, ma solo se la sua efficacia sia limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della menzionata situazione.

Difatti le situazioni eccezionali ed imprevedibili richiedono interventi urgenti, ma quando questi non siano assunti le situazioni si consolidano, per così dire, con il trascorrere del tempo e da situazioni dell'anzidetta natura divengono situazioni di disagio abitativo, di difficoltà di vita sociale, di stagnazione dell'attività produttiva, di carenza di infrastrutture che sono proprie non soltanto dei luoghi colpiti da eventi calamitosi ma di tante parti del territorio nazionale. Non solo, ma l'attenuazione delle garanzie che discende dagli interventi in deroga non trova più alcun sostegno logico o funzionale quando il decorso del tempo sta a dimostrare che non esiste o non è stata efficace la situazione di urgenza a indurre interventi della stessa natura”.

Con riferimento all'attualità, non appare, pertanto, giustificato il protrarsi di procedure emergenziali in relazione al tempo ormai trascorso dall'evento sismico; si evidenzia, infatti, come sia ormai avvenuta una graduale ripresa delle attività degli uffici pubblici, sebbene le strutture di questi siano state talvolta dislocate in sedi provvisorie e non del tutto adeguate; pertanto, una volta soddisfatta, sia pure provvisoriamente, l'emergenza di assicurare servizi essenziali per la popolazione, l'utilizzo di procedure in deroga per l'affidamento dei lavori di recupero di edifici pubblici non appare più sufficientemente giustificato in ragione di una situazione emergenziale ed il ricorso a procedure negoziate potrebbe trovare motivazione solo in casi di qualificata urgenza, derivanti da specifiche ed eccezionali circostanze.

In base a quanto sopra considerato,

Il Consiglio

- ritiene le procedure adottate, con specifico riferimento al protrarsi delle stesse successivamente ad una prima fase emergenziale, non adeguate ad assicurare il rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, economicità di cui all'art. 2 del D.lgs. 163/2006;
- rileva, infatti, come precisato nei precedenti considerato:
- che la stazione appaltante non ha dato conto di prestabilite modalità e criteri di individuazione degli operatori da invitare alle singole procedure di gara, assicurando un'adeguata rotazione degli stessi;
- che le procedure adottate, in relazione alla definizione progettuale degli interventi, lasciano ampi margini alle iniziative delle imprese affidatarie - mentre l'esame del CTA del Provveditorato dei progetti e delle successive perizie di variante costituisce spesso una mera

- asseverazione di opere ormai realizzate – e non appaiono idonee ad assicurare la congruità economica degli interventi, spesso di importo considerevole;
- in relazione al tempo ormai trascorso dall'evento sismico non ritiene giustificato il protrarsi di procedure emergenziali, in assenza di una qualificata urgenza, derivante da specifiche ed eccezionali circostanze;
 - dispone l'invio della presente deliberazione alla stazione appaltante, affinché comunichi, nel termine di 30 giorni dalla ricezione, le proprie valutazioni ed eventuali provvedimenti adottati alla stregua delle precedenti osservazioni;
 - dispone, inoltre, l'invio della presente deliberazione al Commissario delegato per la Ricostruzione in Abruzzo, Presidente della Regione Abruzzo.

Il Consigliere Relatore Giuseppe Brienza

Il Presidente Sergio Santoro

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 4 marzo 2011

Il Segretario Maria Esposito