



Via Cecilio Stazio, n. 5 Roma, tel. 0635341726, fax 0635343061

Prot. Sind. 00002

Al Presidente della Regione Lazio

On. Piero Marrazzo

Via Cristoforo Colombo, n. 212

00147 ROMA

All'Assessore alla Sanità

On. Augusto Battaglia

Via Rosa Raimondi Garibaldi, 7

00145 ROMA

All'Assessore al Bilancio,  
Programmazione Economico Finanziaria

On. Luigi Nieri

Via Rosa Raimondi Garibaldi, 7

00145 ROMA

Al Direttore Generale

Dr. Ubaldo Montaguti

Azienda Policlinico Umberto 1°

Viale del Policlinico, 155

00161 Roma

E p.c. Al Ministro delle Infrastrutture

On. Antonio Di Pietro

Piazzale Porta Pia, 1

00198 Roma

Al Presidente Luigi Giampaolino

Autorità per la Vigilanza sui Contratti  
Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture -

Via di Ripetta, 246

00186 Roma

LORO SEDI

Ex art. 328 c.p.

Ai sensi delle legge n. 241/90 e s.i.m.

Ai sensi delle normative sindacali

Oggetto: ATTO SIGNIFICAZIONE DIFFIDA MESSA IN MORA APPALTO PER LA RIQUALIFICAZIONE, BONIFICA E ADEGUAMENTO A NORMA DELLE GALLERIE IPOGEE E DELLE CABINE IDRICHE DEL POLICLINICO UMBERTO I – MANCATO RISCONTRO A DIFFIDE DEL 30 AGOSTO 2007 E DEL 7 DICEMBRE 2007 – RICHIESTA ADOZIONE OPPORTUNI ATTI - RICHIESTA EVENTUALE REVOCA GARA IN AUTOTUTELA

L'O.S. FIALS Medici, con sede in Roma, via Cecilio Stazio 5, 00136 in persona del Segretario Regionale FIALS Medici Universitari, prof. Antonio Sili Scavalli domiciliato, ai fini del presente atto, presso la sede sindacale suddetta

## PREMESSO CHE

1. In data 30 agosto 2007 la Segreteria Provinciale di Roma della FIALS aveva inviato un atto di significazione diffida con raccomandata RR prot. n. 47/07 al Presidente della Regione Lazio on. Piero Marrazzo, all'Assessore alla Sanità, on. Augusto Battaglia, al direttore generale dell'Azienda Policlinico Umberto I, dott. Montaguti avente ad oggetto: ATTO DI SIGNIFICAZIONE DIFFIDA ACQUISIZIONE COPIA DOCUMENTO NUCLEO DI VALUTAZIONE REGIONALE INERENTE LE VALUTAZIONI SUL PROGETTO PER LE GALLERIE IPOGEE DELL'AZIENDA POLICLINICO UMBERTO I – RICHIESTA DI CHIARIMENTI SULL'ITER DELL'APPROVAZIONE DEL PROGETTO. Nell'atto suddetto la nostra O.S. citava il parere del nucleo di valutazione regionale del Lazio sull'edilizia che si era espresso sul progetto posto a gara, parere di cui si richiedeva formale copia. Ad oggi non si è avuto alcun riscontro a tale atto.
2. In data 7 dicembre 2007 la direzione generale dell'Azienda Policlinico Umberto I con protocollo n. 37524 ha acquisito l'atto di significazione diffida sull'appalto per la riqualificazione, bonifica ed adeguamento a norma delle gallerie ipogee e delle cabine idriche del Policlinico Umberto I proposto dalla nostra O.S. e firmato dallo scrivente con cui evidenziavamo come nel parere del nucleo di valutazione regionale del Lazio a firma dell'arch. Paola Maria Falconi del 2 agosto 2007 prot. 85901 sul progetto definitivo per la ristrutturazione e riqualificazione delle gallerie ipogee si leggesse: A) *“Non si ritiene una soluzione tecnica funzionale la previsione di sistemare le tubazioni di vapore in un cunicolo interrato al di sotto del pavimento esistente. Il cunicolo previsto non ha infatti le dimensioni sufficienti per gli interventi di manutenzione, interventi peraltro frequenti sulla rete del vapore, i quali comporterebbero l'obbligo di sollevare tratti interi del nuovo pavimento”*. Quindi si fa un primo appunto sul progetto andato in gara. Si leggeva poi: B) *“Non appare giustificata in termini tecnici ed economici la scelta dei materiali indicati nel progetto definitivo per rivestimenti, controsoffitti e pavimenti. “ Il materiale scelto sarebbe facilmente danneggiabile “con un conseguente onere manutentivo elevato e di non facile attuazione”*. Nel parere si leggeva poi: C) *“non è possibile valutare la congruità economica dell'intervento sulla base del computo metrico estimativo presentato, corrispondente ad un riepilogo della stima per le varie categorie di lavoro. Si richiede pertanto di presentare un computo metrico giustificativo delle quantità indicate per ciascuna categoria di lavoro”*. Si leggeva poi: D) *“La documentazione tecnica relativa al rilievo delle aree di intervento non presenta le caratteristiche di completezza ed esaustività necessaria per una corretta gestione dell'appalto”*. Allora come farebbero le ditte a proporre offerte se il nucleo giudica incompleta la documentazione tecnica di accompagnamento, tale da non consentire una corretta gestione dell'appalto? Ma, ancora più importante, il nucleo ha detto:E) **“Le considerazioni sopra esposte assumono una particolare rilevanza, tenuto conto che l'intervento proposto rispecchia l'attuale assetto del Policlinico e andrà pertanto soggetto a trasformazione o demolizione in riferimento al nuovo assetto previsto dal piano di riorganizzazione e ristrutturazione del Policlinico.”**Che significato avrebbe spendere soldi per strutture che poi dovranno essere demolite? Nel progetto andato a gara sembrerebbe essere prevista la riqualificazione di gallerie sotto edifici che nel progetto generale di rifacimento del Policlinico andrebbero poi demolite. Inoltre, si rileva che il nucleo ha evidenziato come:F) *“Non è stata prevista la sistemazione della rete di trasmissione dati e telefonica”*. E' stato mai elaborato dal direttore dei sistemi informativi dell'Azienda Umberto I un progetto per la rete fonia e dati per l'Azienda? Se sì, quanto costava? Erano previste anche le tratte sotto le gallerie? Se sì con quale costo? Se è stato fatto tale progetto, come mai non è stato preso in considerazione?
3. Nell'atto di significazione diffida acquisito in data 7 dicembre 2007 con protocollo n. 37524 dalla direzione generale dell'Azienda Policlinico Umberto I la nostra O.S. citava la relazione dell'Ing. Eugenio Achille Pulcini, con cui si evidenziavano profili di particolare problematicità per l'appalto posto in gara e elencava una serie di normative e di procedure da seguire, per cui

si invitavano:”Le autorità in indirizzo, ciascuna per quanto di competenza a chiarire i quesiti posti nelle premesse, a fornire la documentazione richiesta e a rispondere ai seguenti quesiti; 1) Le opere edilizie che si intendono appaltare sono coerenti con il progetto dell’intero policlinico? 2) Le opere di riqualificazione delle gallerie ipogee sono state inserite, con la pubblicità prevista dalle legge, nella programmazione triennale dell’Azienda? 3) Tale progetto è stato approvato dalla Regione, ente erogatore del finanziamento? 4) Si fa menzione negli attuali elaborati tecnici di tale circostanza? 5) Il parere del nucleo di valutazione regionale è vincolante e condizione essenziale per l’espletamento della gara? 6) Il progetto, prima dell’appalto, come prevede l’art. 47 commi 1 e 2, è stato validato dal RUP con le modalità previste dall’art.112 del DL.vo 163 e dell’art. 48 del Regolamento? 7) Chi ha approvato il progetto definitivo posto a base di gara? 8) E’ stata chiesta ed ottenuta la obbligatoria Conferenza dei Servizi per ottenere il titolo ad operare? 9) Era allegata al progetto la validazione del RUP? 10) Se la risposta è no alla domanda precedente, per quale motivo è stata ugualmente bandita la gara? 11) Chi è stato l’autore del progetto, visto che sono state utilizzate in modo massiccio le tavole cartacee di un vecchio progetto del 1992-1994, redatto dall’Ufficio Tecnico dell’Università del periodo e dalla Concessionaria Italposte? 12) Quanto è costato rivisitare tale vecchio progetto? 13) Sono state risolte le questioni di natura patrimoniale (questioni demanio ecc...), che avrebbero impedito fino ad oggi gli interventi che ora si vogliono realizzare, e per le quali è stato sempre sostenuto che era necessaria una legge dello Stato ad hoc? 14) La legge è stata approvata? Gli edifici di chi sono? Del Demanio? Se sì, il Demanio ha dato l’approvazione al progetto? 15) Le opere edilizie ed impiantistiche delle gallerie ipogee, e se del caso anche il progetto preliminare complessivo di demolizione e ricostruzione del Policlinico, è stato approvato secondo le modalità previste all’articolo 7 del d.p.r. 380/ 2001 lettera b, che prescrive per dette opere l’attivazione di una conferenza di servizi ai sensi del d.p.r. 383/94? 16) Il Policlinico programma gli interventi edilizi secondo le prescrizione di legge? 17) L’Azienda e’ provvista del piano triennale e dell’elenco annuale delle opere da compiersi durante l’anno di riferimento? 18) Il programma edilizio è stato approvato, è stato pubblicato? 19) Quanto è costata tutta la procedura di gara, progetti compresi? E INVITA Le autorità in indirizzo, ciascuna per quanto di competenza, a verificare immediatamente all’atto di ricezione della presente diffida la congruità del progetto definitivo posto alla base di gara con le normative vigenti, a verificare se l’iter di approvazione ha seguito il dettato normativo e qualora ciò non fosse ad immediatamente revocare la gara posta in essere”. La nostra O.S. diffidava nel suddetto atto:”Le autorità in indirizzo, ciascuna per quanto di competenza che a tanto non ottemperando entro i termini previsti di legge dal ricevimento della presente si procederà alla segnalazione alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti per i conseguenti eventuali profili di responsabilità contabile nonché alla competente Procura della Repubblica per gli eventuali profili di reato individuabili.” Ad oggi, non abbiamo avuto alcun riscontro all’atto di significazione diffida inviato alle autorità in indirizzo per competenza.

4. Il Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con Decisione n. 2306 dell’ 11 maggio 2007, è intervenuto in modo definitivo sulla questione relativa al divieto di subappaltabilità della Categoria Generale OG 11. La Sentenza, partendo dalla natura della medesima Categoria (impianti termici ed elettrici), composta a sua volta da tutte o quasi le categorie impiantistiche specializzate (le OS), dispone che il divieto di subappaltabilità scatta al 15% globale, non per la OG 11, ma per ciascuna delle Sottocategorie Specializzate al suo interno che la compongono, quando queste, singolarmente considerate, rilevano un importo superiore del 15% del complessivo d’Appalto e quindi gli importi relativi, se sommati, possono superare anche di molto il 15% di soglia.
5. Al punto 18 del diritto della Decisione del C.d.S. n.2306/2007 si legge: “In ogni caso, anche a prescindere dall’opponibilità della nuova clausola, il divieto di subappalto per la categoria OG11 introdotto dal Ministero a modifica del bando originario risulta, comunque, illegittimo. La questione relativa alla subappaltabilità della categoria OG11 è stata chiarita da questa

*Sezione con la sentenza n. 4671/2003. La questione ruota, come è noto, intorno all'interpretazione da dare all'art. 13, comma 7 legge n. 109/1994 a tenore del quale (nella versione risultante dalla modifica apportata dalla legge n. 166/2002): "Qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione rientrino, oltre ai lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti ed opere speciali, e qualora una o più di tali opere superi altresì in valore il 15 per cento dell'importo totale dei lavori, esse non possono essere affidate in subappalto e sono eseguite esclusivamente dai soggetti affidatari [...]". Si tratta in particolare di stabilire se la soglia del 15%, al di sopra della quale l'art.13, comma 7, fa scattare il divieto di subappalto, debba essere calcolata sommando l'importo delle singole lavorazioni speciali incluse nella categoria OG11, o se, al contrario, tale soglia debba essere riferita alle singole opere specializzate individualmente considerate (con la conseguenza che il divieto opererebbe solo per quelle lavorazioni speciali il cui importo sia superiore al 15% dell'importo dell'appalto). Accogliere l'una o l'altra tesi assume particolare rilevanza nel caso che ci occupa: nella fattispecie, infatti, dal bando risulta che la categoria OG11 complessivamente considerata include opere il cui importo complessivo (calcolato per sommatoria delle stesse) è pari al 30% dell'importo dell'appalto; il bando nulla dice, tuttavia, in ordine all'importo delle singole lavorazioni speciali rientranti nella predetta categoria OG11. E' evidente, allora, che accogliendo la tesi della sommatoria dell'importo delle opere speciali, il divieto di subappalto previsto nel bando modificato dovrebbe ritenersi legittimo. Al contrario, accogliendo la tesi opposta che richiede la valutazione atomistica dei singoli lavori, si dovrebbe concludere nel senso della illegittimità del divieto, avendo l'Amministrazione appaltante omesso di indicare se esistano e quali siano le opere speciali che, in sé considerate, superano la soglia del 15% dell'importo dell'appalto."*

6. Nella Decisione del C.d.S si legge poi: *"Nella sentenza n. 4761/2003, la Sezione, dopo aver illustrato le varie interpretazioni astrattamente prospettabili per l'art. 13, comma 7, legge n. 109/1994, ha chiarito, anche alla luce degli insegnamenti provenienti dalla giurisprudenza comunitaria: a) che il divieto di subappalto può operare anche con riferimento a categorie generali come la categoria OG11 (in quanto tale categoria ricomprende in sé una serie di opere specializzate); b) che, tuttavia, in questo caso, il divieto di subappalto opera solo in relazione alle singole opere speciali (ricomprese nella categoria OG11), che singolarmente considerate superino la soglia (prevista dal citato art. 13, comma 7) del 15 per cento dell'importo dei lavori; c) che deve essere, invece, esclusa la possibilità per la stazione appaltante di prevedere il divieto di subappalto per la categoria OG11 senza alcuna specificazione ulteriore, sommando gli importi delle singoli lavorazioni speciali in essa ricomprese, in quanto tale sommatoria avrebbe l'effetto di determinare una estensione generalizzata della portata del divieto di subappalto, il che costituisce conseguenza indesiderata sia per il diritto comunitario della concorrenza, sia per il legislatore della Merloni quater (che vuole che i divieti operino "per uno o più" lavori di altra specializzazione). In definitiva, è onere delle Amministrazioni appaltanti, che intendano contemplare nei bandi il divieto di subappalto per le opere della categoria OG11, verificare se le singole opere speciali ivi rientranti superino o meno, singolarmente considerate, la soglia del 15 per cento; all'esito di tale verifica il divieto di subappalto dovrà essere riferito solo alle categorie di lavorazioni specializzate che superino detta soglia. Nel caso di specie, il Ministero non ha effettuato tale verifica, ma ha riferito genericamente il divieto di subappalto alla categoria OG11, ritenendo decisiva la circostanza che l'importo delle lavorazioni ivi rientranti era pari al 30% dell'importo dell'appalto."*
7. Il bando di gara ed il relativo disciplinare per la Realizzazione delle Gallerie Ipogee al Policlinico Umberto I prevedrebbero al loro interno, invece, il divieto di subappalto al 15%, imposto alle ditte partecipanti in ordine alla realizzazione di impianti tecnologici, per la Categoria OG11 complessiva. Tale prescrizione non sarebbe conforme alla normativa di legge,

come rilevato dalla Decisione del Consiglio di Stato summenzionata, in quanto il divieto di subappalto è prescritto che non dovrebbe eccedere il limite del 15% ivi previsto, non per ciascuna categoria Specializzata, ma per la loro somma complessiva (quindi per la OG11): di fatto ciò avrebbe limitato la partecipazione delle imprese alla gara, con pregiudizio del pubblico interesse. Al riguardo, infatti, il Consiglio di Stato, nella sentenza citata, relativa ad una fattispecie assolutamente identica, ha annullato il bando di gara e condannato l'Amministrazione appaltante al risarcimento del danno. In sostanza il limite del 15% del subappalto, per la CATEGORIA GENERALE OG11, non potrebbe essere vincolo assoluto, ma solamente relativo ad ogni CATEGORIA SPECIALIZZATA (OS), compresa nella categoria generale di appartenenza, potendo essere subappaltato un lavoro dall'Impresa aggiudicataria, a qualsiasi ditta specializzata, purchè l'importo relativo non ecceda singolarmente considerato, il famoso 15%. Quindi la mancata valutazione o partecipazione di altre imprese, sulla base di quanto disposta dal bando per le gallerie ipogee, renderebbe di fatto nullo lo stesso bando di gara, considerato che la sentenza è intervenuta molto prima del Bando. L'Amministrazione quando ha pubblicato il bando di gara non era a conoscenza della sentenza del C.d.S.?

Tanto premesso l'O.S. FIALS Medici Universitari come sopra rappresentata

INVITA

Le autorità in indirizzo, ciascuna per quanto di competenza, a rispondere agli atti di significazione diffida prodotti dalla nostra O.S., a verificare immediatamente all'atto di ricezione della presente diffida la congruità del progetto definitivo posto alla base di gara con le normative vigenti, a verificare se l'iter di approvazione ha seguito il dettato normativo, a verificare se il bando di gara e il relativo disciplinare sono effettivamente difformi da quanto statuito dalla Decisione del C.d.S. n. 2306/2007, ad adottare gli opportuni atti previsti dalle normative vigenti prevedendo anche l'eventuale revoca in sede di autotutela dell'appalto posto in gara

E DIFFIDA

Le autorità in indirizzo, ciascuna per quanto di competenza che a tanto non ottemperando entro 15 giorni dal ricevimento della presente si procederà alla segnalazione alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti per i conseguenti eventuali profili di responsabilità contabile nonché alla competente Procura della Repubblica per gli eventuali profili di reato individuabili.

Salvis juribus,  
Roma, 25.01.08

Segretario Regionale FIALS Medici Universitari  
Dr. Antonio Sili Scavalli