

## **Deliberazione n. 6 del 30 settembre 2014**

Oggetto: Fascicolo n.2316-2013 - Variante in corso d'opera ai lavori di costruzione dell'Impianto di depurazione Pantano D'Arce - Comune di Catania - Condotta impiegata nell'appalto "Sistemi riuso acque depurate". Esposto della Società Saint-Gobain Pam Italia SpA - Milano. CIG 1213319E7F.

Il Consiglio

- Vista la deliberazione del Consiglio del 26.02.2014
- Vista la comunicazione di risultanze istruttorie prot. n.0028799 del 3.03.2014
- Vista la relazione istruttoria prot. n.79828 del 15.7.2014

### **Considerato in fatto**

1) La problematica oggetto della presente relazione, ha tratto origine da un esposto della società Saint-Gobain Pam Italia SpA di Milano riguardante la costruzione di una condotta in ghisa sferoidale di oltre 12 km e diametro nominale di 800 mm nel Comune di Catania, ideata per trasportare le acque depurate nell'impianto comunale in località Pantano d'Arce a un serbatoio di recapito del Consorzio CT9, che provvede alla successiva ridistribuzione dell'acqua per usi agricoli.

Il quadro economico del progetto prevedeva un importo a base di appalto di € 6.088.246,74, oltre oneri fissi e somme a disposizione, per un totale di € 8 mln, finanziato nel 2006 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (che ha anche espresso un membro nella commissione di collaudo in corso d'opera).

La Saint Gobain ha riferito di essere stata contattata dall'ATI aggiudicataria allo scopo di fornire condotte in ghisa sferoidale come previste nel progetto esecutivo a base di appalto, mentre, a seguito di una variante delle tubazioni adottata dopo l'aggiudicazione, la potenziale commessa veniva annullata. Infatti, sempre secondo la Saint Gobain, il Comune ha autorizzato una tubazione in vetro resina rinforzata (in sigla: PRFV), cioè un prodotto completamente diverso da quello richiesto nel progetto esecutivo. La Saint Gobain, si è vista inoltre respingere dal Comune di Catania e dal TAR Catania, la richiesta di accesso agli atti (della gara e della variante) perché "non diretta concorrente alla gara" (cfr. presupposti art.22, co.2, lett.b, L. 241/1990).

Nell'esposto, la Saint Gobain, citando varie determinate dell'Autorità nonché alcune relazioni al Parlamento, ha illustrato in via più generale uno scenario della concorrenza che sovente mortifica la qualità dei prodotti (cfr. art.234 del dlgs n.163 del 2006) a vantaggio di sconti economici non giustificati dalla perdita di qualità dei prodotti stessi. Infine ha richiesto all'Autorità: di prevenire le illegalità come sopra rappresentate; di fornire raccomandazioni perché si adotti il criterio di aggiudicazione della "offerta economicamente più vantaggiosa" (OEPV) con particolare riferimento alla qualità dei materiali; di intervenire nel caso in esame, ove si riscontrino violazioni di legge.

La prima relazione istruttoria prot.n.15105 del 3.02.2014 è stata esaminata favorevolmente dal Consiglio dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nella seduta del 26.02.2014, che autorizzava l'invio al responsabile del procedimento del Comune di Catania della comunicazione di risultanze istruttorie prot. n.28799 del 3.03.2014. Il Comune di Catania ha inviato le proprie controdeduzioni con nota acquisita il 31.03.2014 prot.n.39901 ecc., rigettando tutti i rilievi formulati nella detta comunicazione.

2) Con una prima serie di dichiarazioni il RP ha rimarcato in via generale che:

- L'Autorità si è appiattita alle richieste apodittiche e alle illazioni della Saint Gobain;
- Saint Gobain non è legittimata a richiedere un intervento dell'Autorità giacché, le questioni di cui trattasi riguardano il libero mercato, ambito nel quale le Amministrazioni pubbliche non possono interferire;
- Risulta violato il Regolamento di vigilanza dell'Autorità, laddove la Saint Gobain non ha presentato l'apposito "modulo" di cui all'art.2, primo periodo (il RP opera tale considerazione perché a suo dire, in sede di accesso agli atti, è stata inviata unicamente la corposa memoria di Saint Gobain e non anche il modulo, da ciò deducendo che tale modulo non esiste);
- È erroneo che nelle risultanze istruttorie si sia detto che l'appalto è condizionato dalle tubazioni, poiché queste raggiungono poco più della metà del valore dell'appalto;
- Non è stato rispettato il termine istruttorio di 90 giorni (dal 18.10.2013);
- Non si è tenuto conto dell'accettazione del materiale da parte della Commissione di Collaudo e dell'eccezionale chiusura dell'Aerostazione civile, per cui ogni conseguente deduzione è viziata da evidenti errori.

Con successive e specifiche controdeduzioni, il RP argomentava inoltre quanto segue.

2.1) "Inopportuno riferimento all'art.234 del dlgs 163/2006 (offerte contenenti prodotti di Paesi terzi)"

La citazione dell'art.234 del codice è operata per riportare in modo completo l'esposto della Saint Gobain, come di rito nelle relazioni istruttorie. Nella CRI il tema non è stato preso in considerazione perché inconferente.

2.2) “L’incidenza della condotta nell’ambito dell’appalto non è pari al 96,50 % ma al 67 %”

L’incidenza riportata nella istruttoria conclusiva è riferita a tutto l’appalto, a significare la finalità dell’opera, nel senso che non ci sono altre opere oltre all’adduzione (salvo piccole lavorazioni afferenti impianti elettrici); a voler considerare in senso stretto la sola tubazione in ghisa sferoidale, nel progetto originario, esclusi gli scavi e rinterri, si ha una incidenza del 78,97 % (4.905.335,8:6.211.084,39), percentuale elevatissima e che di per se non cambia le considerazioni svolte nella CRI; dopo la variante, l’aliquota è aumentata al 79,65 %. In altri documenti (analisi) si è desunta un’ incidenza ancora più alta, dell’83 % . All’aliquota del 96,5 % si è giunti invece considerando anche gli altri oneri. L’obiezione del RP è pertanto del tutto ininfluyente riguardo alle considerazioni operate nella CRI.

2.3) “Per il RP è incomprensibilmente contenuta la durata dei lavori indicata nella CRI di 2 mesi e mezzo per l’interramento del tratto di condotta di 5,5 km nella strada statale 69II” (collegamento viario che consente di raggiungere la base militare di Sigonella).

Con tale indicazione di 2,5 mesi non si intendeva riportare un valore tassativo, bensì un ordine di grandezza di un lavoro da svolgersi in condizioni operative ottimali dei mezzi d’opera nel tracciato originario. Si ribadisce che la sproporzione è assai evidente: su una durata contrattuale di 24 mesi, si prevedeva di impiegare 16 mesi per 5,5 km (dove è più agevole operare) e i restanti 8 mesi per eseguire 6,5 km. Inoltre, per quantitativi così importanti, era comunque d’obbligo prevedere un tempo piuttosto congruo di fornitura dei tubi giacché gli stabilimenti di produzione solitamente operano su ordinazione, oltre ai tempi di trasferimento nell’isola. Nel caso concreto, ai 24 mesi, dovrebbero essere sottratti i mesi per acquisire la tubazione, che vanno almeno dal 14.03.2012 di consegna, al 12.10.2012, di chiusura delle trattative per acquistare la ghisa sferoidale dalla Saint Gobain (circa 7 mesi; restanti 17 mesi per 12 km). Dunque, già la realtà manifestasi ha evidenziato che era irrealisticamente sproporzionata la previsione di mesi 16 per 5,5 km. In conclusione, un periodo di chiusura della SP così ampio, non poteva non destare preoccupazioni nell’Ente gestore della viabilità.

2.4) “Erroneo addebito di inerzia amministrativa dalla consegna all’approvazione della variante”

Si conferma quanto riportato nella comunicazione istruttoria circa i tempi per la adozione della perizia di variante; in atti si trova finanche un sollecito del Direttore dei lavori del 20.10.2012 dove si richiama l’urgenza di procedere senza indugi all’approvazione della perizia di variante e alla richiesta di parere dell’Avvocatura. Vedasi più ampiamente il successivo punto 5.

2.5) “Non corrisponde al vero che il RP non abbia acquisito un parere legale”

L’assenza di parere è riferita nella CRI al parere legale dell’Avvocatura del Comune e non ad un parere legale .. si conferma che non vi è in atti alcun parere della Avvocatura comunale, bensì un parere su carta intestata di uno studio privato in data 3.11.2012, anche tardivo, indirizzato al RP, senza visto arrivare e protocollo del Comune; l’atto non riveste valore procedimentale tanto che non viene neppure citato dal RP nel provvedimento di approvazione della perizia di variante del 16.11.2012; né potrebbe assumere la medesima valenza interna che assumerebbe un parere dell’Avvocatura. In ogni caso, non si è condiviso l’inquadramento della fattispecie di variante proposta nel parere legale: infatti, non si tratta di variante migliorativa, ma di una variante necessitata dalla incapacità dell’appaltatore di acquisire i tubi in ghisa sferoidale (la indisponibilità della sede stradale provinciale è una aspetto a se stante). Non è chiaro del resto perché il RP necessitava di un parere legale sulla variante, se la variante era di miglioramento. Peraltro sembra, correttamente, che la Direzione dei lavori, abbia sollecitato il parere legale non per l’ammissibilità della variante, bensì per chiarire se erano accettabili le motivazioni addotte dall’impresa circa l’impossibilità dell’appaltatore di approvvigionarsi dei tubi in ghisa (cfr. nota del 16.01.2011) e quindi di una loro sostituzione; tale nota è stata illuminata per comprendere la vicenda, giacché, come noto, in tali casi, si dovrebbe procedere alla stregua del “grave inadempimento” di cui all’art.136 del codice. Inoltre, a fronte della mancata autorizzazione della Provincia del 18.05.2012, la proposta di sostituzione del materiale della tubazione è stata formulata dall’impresa solo dopo la diffida ad adempiere del DLL del 3.10.2012; con un ritardo dalla consegna dei lavori di quasi 5 mesi pari al 20 % circa della durata contrattuale.

2.6) “Errori di calcolo nei prezzi delle tubazioni di talché nei nuovi prezzi in PRFV si hanno riduzioni di 1,75 % e 1,131 % rispetto alla ghisa sferoidale”

Nella comunicazione istruttoria sono stati riportati correttamente i prezzi netti del progetto e della variante, quest’ultima tenendo conto che, mentre nel progetto il prezzo del tubo comprendeva l’onere della sicurezza (1,93%, desunto da un documento di valutazione della congruità dell’offerta aggiudicataria), nella variante non lo era, quindi è stata aggiunta un’aliquota di costo tenendo conto dello sviluppo della tubazione di progetto (11.813,70 m) e della provvista nel quadro economico non soggetta a ribasso d’asta (complessivi €129.311,35).

2.7) “Fermo diniego della provincia di Catania a consentire la collocazione della tubazione nella sede stradale a seguito della circostanza eccezionale ed imprevedibile di chiusura dell’Aerostazione Civile di Fontanarossa e conseguente aumento del traffico nella SP69II”

Nella nota di diniego della autorizzazione provinciale non vi è alcun riferimento alla chiusura dell’Aerostazione Civile quale motivo produttore (nuove) condizioni eccezionali di traffico ecc.; nella nota si parla genericamente della presenza di base militare che non consente la chiusura della SP per

un periodo così lungo (16 mesi). Peraltro i lavori nell'Aerostazione hanno avuto una durata prevista di mesi 6, dal 4 maggio 2012, come da comunicato stampa della SAC. Dunque, se si fosse trattato di tale impedimento, a ottobre 2012 poteva procedersi ai lavori nella sede stradale (da aprile a ottobre, è il periodo trascorso per il reperimento della tubazione in ghisa dalla SERTUBI SPA).

2.8) "Difficoltà di produzione della Sertubi che ha reso necessaria la sostituzione del materiale della condotta"

I comunicati stampa della Sertubi allegati dal RP, per dimostrare le difficoltà aziendali si riferiscono al periodo settembre-ottobre 2012. Il contratto d'ordine è stato sottoscritto il 4.05.2012, epoca non lontana dalla successiva crisi aziendale, che non può essersi prodotta ex abrupto. Perciò forse la scelta di tale società non è stata in origine corretta dato che il tubo in ghisa sferoidale è di gran lunga il più diffuso in Italia come evidenziano i prezziari regionali.

2.9) "L'adozione di tubazioni in PRFV rispetto ai tubi in ghisa ha comportato miglioramenti sotto tutti i profili; idraulico, sismico, manutentivo, dei costi, chimico - con ph variabile da 1 a 12, rispetto al ph della ghisa sferoidale che va da 4 a 12, meno adatta nei terreni soggetti ad impaludamento -, resistenza alle correnti vaganti per la presenza di Terna (elettrodotti e quindi correnti vaganti) in un tratto di 1,2 km, ecc."

Tali argomentazioni appaiono poco credibili per giustificare il cambio di materiale, ancorchè approvato dalla commissione di collaudo ecc. Infatti, se le condizioni dei siti erano quelle così descritte, tale scelta del materiale poteva/doveva farsi già in fase di progetto (sono carenti le indagini preliminari della progettazione?). Emergono anche aspetti contraddittori, laddove in più parti le note della DLL hanno affermato che il materiale metallico non è un materiale ottimale per i terreni attraversati (nota del 16.11.2012); dunque il progetto non poteva essere validato.

2.10) "Si è tentato di confrontare due prezzi non omotetici, l'uno della ghisa, l'altro del PRFV, per dimostrare che la sostituzione del materiale ha comportato un ribasso fittizio del 18 % (cfr. pag.9, primo periodo). Cosa quindi non reale."

Anche tale aspetto, forse per la concisione del testo, non è stato ben compreso. Nella CRI si voleva porre in evidenza il prezzo eccessivo del PRFV; infatti, considerato che il prezzo della tubazione in ghisa, con fornitura e posa in opera (escluso lo scavo e rinterro), è di gran lunga superiore alla medesima tubazione in PRFV (diametri e pressioni di esercizio) in tutti i prezziari regionali italiani (molti non la quotano neppure), mentre nella variante il prezzo del PRFV non è inferiore alla ghisa, ciò equivale a "recupare" una somma equivalente al 18 % a base d'asta; si è detto inoltre che il corrispettivo per gli scavi è stato anche maggiorato. Sicché il beneficio della variazione si è rivelato affatto consistente.

2.11) Infine, sulle conclusioni della comunicazione istruttoria il RP ha riassunto e argomentato: a) costituisce una mera illazione tendenziosa l'obiezione mossa in ordine all'alterazione ipotizzata della concorrenza in sede di gara, laddove nella CRI si prospettava l'eventualità che, se il materiale fosse stato diverso ab origine, forse avrebbero potuto partecipare altri concorrenti o avrebbero potuto formulare offerte economiche diverse; b) giammai, tale alterazione può verificarsi in fase di esecuzione del contratto; c) non si è verificato alcun errore progettuale bensì si è trattato di far fronte a circostanze imprevedute e imprevedibili in ordine al mutamento di tracciato. Circa le suddette affermazioni del RP, vale ribadire, oltre alla giurisprudenza e alla dottrina, che finanche la direttiva 24/2014 (e 25/2014) ha previsto che un elemento di misura della natura sostanziale delle varianti in corso d'opera è quello di valutare le condizioni che, se fossero state contenute nelle procedure iniziali, avrebbero comportato l'ammissione di candidati diversi da quelli selezionati, o l'accettazione di una offerta diversa da quella aggiudicata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla gara; devolvendo evidentemente alla stazione appaltante la valutazione caso per caso di tali apprezzamenti e senza ripetere alcuna gara, come è ovvio.

Ciò premesso, la scelta di una tubazione in PRFV invece che di ghisa sferoidale, in quanto più economica e più facilmente reperibile (come affermato dal DLL in sede di variante, vedasi oltre), sarebbe stata significativa per gli operatori economici in fase di studio dell'offerta; non rileva qui prevedere un ribasso di aggiudicazione più o meno alto, ma diverso e con aggiudicatario diverso; del resto, il ribasso così elevato con il quale è stata aggiudicata la gara (33,6923 %) sulla base di un progetto esecutivo, può aver svolto un ruolo non secondario nella ricerca del fornitore della tubazione: cioè di quello disposto a fornire 12 km di tubi a un prezzo sufficientemente basso per recuperare il rilevante sconto praticato. E nella ricerca di tale prezzo più conveniente della fornitura, l'operatore rischia di sottoscrivere, come in effetti si è verificato, accordi con aziende non in grado di assicurare la produzione. Del resto, qualora l'opera fosse stata "indifferente" alla natura della tubazione, non sarebbe stato scelto né il criterio del prezzo più basso (non consente di introdurre migliorie ex art.76 del codice), né l'appalto sulla base di un progetto esecutivo (livello che non ammette ulteriori modifiche come invece, entro limiti circoscritti, l'appalto integrato semplice o complesso, ora artt.168 e 169 d.P.R. 207/2010).

### **Considerato in diritto**

3) In merito allo spostamento della condotta dalla sede nella strada provinciale SP69II in una fascia di terreno agricolo a fianco alla strada, quasi una semplice traslazione planimetrica del tracciato a pochi metri di distanza (da 20 m o meno a massimo 50 m) e per una lunghezza di 5,5 km (su 12 Km

circa), si conferma quanto già argomentato nella CRI (cfr. relazione istruttoria prot.n.15105 del 3.02.2014).

Nella nota di diniego della autorizzazione provinciale (n.37958 del 18.05.2012), diversamente da quanto rappresentato dal RP, non vi è alcun riferimento alla chiusura dell'Aerostazione Civile quale motivo producente un nuovo eccezionale livello di traffico ecc.; nella nota si parla della presenza di una base militare che non consente la chiusura della SP per un periodo così lungo (16 mesi). Peraltro i lavori nell'Aerostazione hanno avuto una durata di mesi 6, dal 4 maggio 2012, come da comunicato stampa della società aeroportuale (SAC). Dunque, se si fosse trattato di un impedimento contingente, già a ottobre 2012 questo poteva essere superato.

Del resto, non possono dirsi contraddittorie le valutazioni della Provincia: nella prima valutazione favorevole in sede di conferenza dei servizi, l'Ente ha operato ai soli fini della incidenza ambientale della condotta (parere favorevole n.776 del 20.02.2009); mentre, nella seconda occasione, con la citata lettera di diniego, in tema di mera viabilità, il dirigente responsabile ha precisato che "questo Ufficio non ha rilasciato alcun provvedimento di concessione". Inoltre, ha suggerito "di spostare l'intervento all'esterno della proprietà provinciale, su terreno privato, ricadente nella fascia di rispetto stradale, così come, peraltro, prevedeva il progetto originario dell'opera, già sottoposto a questa Provincia per i visti di competenza." Ne alcuno ha posto in dubbio la validità del parere ambientale della Provincia a causa dello spostamento della condotta, laddove questa è andata ad incidere su terreni a pochi metri dalla strada provinciale SP 69II (da meno di 20 m a massimo 50 m). Un aspetto, questo, che può spiegare l'acquiescenza del Comune alla mancata autorizzazione provinciale, in sostanza per la correttezza della posizione espressa dalla Provincia con la nota 18.05.2012, n.37958. Nello stesso tempo, vuol dire che le richiamate condizioni di intenso traffico e la presenza della base militare di Sigonella, con i problemi che questa poteva comportare sul livello di traffico, dovevano essere certamente evidenti e quindi da rilevarsi all'epoca della progettazione esecutiva; progetto di cui sussisteva finanche una originaria stesura sottoposta alla Provincia e che non prevedeva l'occupazione del corpo stradale.

Anche una nota della Provincia n.10968 del 3.03.2008, con la quale si formulavano obiezioni sul piano di esproprio e si indicava al Comune che "...restano da rivedere, da parte di codesto Comune, le procedure per l'esecuzione dei lavori in oggetto consistenti nella collocazione di condotta fognaria nella sede delle strade provinciali n.69I, prova che vi era la consapevolezza del Comune sulla necessità di acquisire l'autorizzazione provinciale all'uso della sede stradale per l'alloggiamento della condotta.

Di talché, a fronte delle problematiche nell'uso della strada provinciale, così lucidamente note ai Tecnici, risulta particolarmente grave la circostanza che la validazione del progetto non abbia posto in evidenza la mancanza delle autorizzazioni degli Enti interessati all'utilizzo della sede stradale (Provincia Regionale di Catania e di Siracusa), con evidente elusione dell'art.53, co.2, lett. i), d.P.R. 207/2010 (cfr. anche art.47, comma 2, lett. l, d.P.R. 554/1999), volto ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto. Anzi, alla lettera m) dell'attestato di validazione a firma di un Dirigente interno (il progetto è esterno, dello stesso professionista incaricato della DLL), si è asserita genericamente l'esistenza di tali autorizzazioni (in particolare quelli della Asl).

In conclusione, sul punto, in sede di progetto esecutivo e di validazione si è data una rappresentazione dello stato di fatto inattendibile, ponendo in gara un tracciato connotato da una forte criticità laddove non risultava confortato da un parere fondamentale per la fattibilità dell'opera: i lavori su 5,5 Km di condotta sono risultati incompatibili con la strada SP69II e hanno pregiudicato la realizzabilità della condotta fino a quando non è stato mutato il tracciato.

3.1) Dalla consegna dei lavori del marzo 2012 e fino a ottobre 2012, la problematica del tracciato ha avuto un risvolto secondario, almeno in apparenza, o comunque non operativo (nella nota del DLL del 20.10.2012 si legge di una prima variante con la quale sarebbe stata approvata la variazione di tracciato, ma non è documentata in atti).

In realtà, il problema emerso era la "difficoltà" dell'ATI aggiudicataria di reperire la tubazione in ghisa. I lavori non procedevano tanto che il RP e il DLL sollecitavano/diffidavano l'esecutore e, per quanto in atti, non era ancora posto in dubbio l'impiego della ghisa sferoidale come previsto nel progetto esecutivo, seppure nel nuovo tracciato.

Una delle prime memorie nella quale veniva sancita la difficoltà di reperire la tubazione in ghisa, risale al 16.10.2012 a firma del Direttore dei lavori; difficoltà ripresa più estesamente con altra nota del 20.10.2012 di risposta alla ricerca di mercato sulla fornitura dei tubi richiesta dal RP, alla quale era allegato un rapporto di misurazione della resistività del terreno.

In tale ultima nota si trova un riferimento dell'ATI aggiudicataria risalente al 5.10.2012, nel quale l'impresa appaltatrice, confrontatasi con le difficoltà di approvvigionamento della tubazione in ghisa, ipotizzava la sostituzione del materiale con PRFV. Per inciso, la SERTUBI SPA avrebbe comunicato l'impossibilità di rispettare l'ordine di fornire la ghisa sferoidale con nota del 21.09.2012.

Il DLL esaminava quindi preventivamente le nuove tubazioni in PRFV (la relazione definitiva a corredo della perizia di variante reca la data del 30.10.2012 e l'approvazione del RP ha avuto luogo il 16.11.2012), sostenendo, non senza contraddizioni rispetto al progetto esecutivo redatto dal medesimo professionista, la migliore adeguatezza delle stesse al tracciato (cfr. anche relazione istruttoria prot. n.15105 del 3.02.2014): minore peso, rapida disponibilità, adeguatezza in relazione alla praticabilità della SP ai fini dei lavori, ecc. In particolare, alla luce della norma UNI EN 545 (requisiti dei tubi in ghisa sferoidale), segnalava che il PRFV era più adatto alla resistività misurata

del terreno di sedime (in sede di variante), inferiore rispettivamente a 7,5 ohm/m e a 5 ohm/m, in base al tratto (cfr. Rapporto tecnico sulle prospezioni geofisiche della GeCheck srl del nov. 2012); mentre, le tubazioni in ghisa di progetto (della PAM Saint Gobain), con un rivestimento esterno per metallizzazione di 200 g/mq, erano adatte solo in terreni con resistività maggiore di 15 Ohm x m. Inoltre, il PRFV offriva una migliore inerzia chimica nel range di ph da 1 a 12 e fino al massimo di 65°.

In tale relazione preliminare, è stata espressa un'analisi molto significativa sulle ragioni della scelta del materiale. Si rimarcava infatti, nell'ambito della ricerca di mercato dei tubi sollecitata dal RP medesimo, che ad oggi (mese di ottobre, dopo circa 7 mesi dalla consegna), l'unico produttore in grado di fornire la tubazione corrispondente alla voce di progetto è la Saint Gobain, ma i sovracosti dell'offerta di fornitura non avrebbero reso possibile eseguire tutta la condotta; salvo rivolgersi a un produttore cinese, già noto per altre forniture nell'impianto di depurazione, ma che avrebbe richiesto mesi per la consegna a fronte dell'urgenza di eseguire i lavori. Altri produttori esteri (turchi) avrebbero garantito riduzioni di 1/3 dei costi, ma sempre con tempi di consegna di mesi. Ancor più palesemente, nella relazione a corredo della perizia del 30.10.2012, il DLL segnalava esplicitamente che, venuta meno la fornitura della SERTUBI, permaneva la situazione di doversi rivolgere ad un unico fornitore (Saint Gobain, ndr) .."condizione questa che lede il diritto dell'acquirente a rivolgersi ad un libero mercato"; sicché propendeva per la sostituzione del materiale PRFV di altra azienda toscana (che ha eseguito la fornitura di PRFV per i lavori a tutto il 16.05.2013 per uno sviluppo pari a 5425,85 m) .

In realtà, per quanto accertabile in rete, i fornitori di ghisa sferoidale sono risultati: PAM SAINT GOBAIN, JINDAL SPA-SERTUBI SPA, VONROLL (Svizzera), DUKTUS (Austria), ELECROSTEEL (India e depositi in Italia), SMS (Turchia), XSINGXSIN (Cina), ecc., tutti operanti nel DN 800 mm, per quanto desumibile dai siti, nel territorio italiano e nel periodo in considerazione.

La coincidenza (legittima) del progettista con il DLL esalta però alcune contraddizioni. Una prima si rinviene nella nota dell'ATI del 16.10.2012 e nella pag.22 punto 3.1 rubricato "materiali per condotta" della relazione di progetto dove si legge che: "Considerando le particolari condizioni di posa e di esercizio, nonché la situazione di mercato nell'ipotesi di appalto a breve scadenza e quindi la reperibilità del materiale, la preferenza è stata per la ghisa con giunti antisfilamento". Anche a voler dar conto di qualche mutamento di mercato a sfavore della ghisa, ma che non risulta, la riportata circostanza prova che, in sede di progetto esecutivo, la scelta non è stata operata in ragione della natura dei siti attraversati e delle caratteristiche tecniche del materiale della condotta ma unicamente della facilità di reperimento della tubazione. Facilità rivelatasi del tutto effimera: peraltro il PRFV è fornito da un solo produttore con sede in Italia.

Vi sono poi due ulteriori aspetti: la cedevolezza del terreno di posa e la resistività dello stesso.

Quanto alla cedevolezza, la relazione geologica allegata al progetto esecutivo posto in gara (ott. 2007 a firma del dr. Filetti), poneva in grande evidenza la cedevolezza del terreno, compresa la sede stradale che presentava molti avvallamenti; tanto che nella voce di prezzo originaria, coerentemente, si chiedeva il "giunto antisfilamento" nonché apposite "...guarnizioni in gomma e controflangie per terreni cedevoli..", coerentemente alla relazione di progetto.

Quanto alla resistività dei siti di posa (più è bassa più è alta la corrosione del tubo e viceversa), si è rilevato che apposite misurazioni (di alcuni tratti, ma tali da giustificare la variazione del tubo in tutto il percorso) sono state effettuate solo in sede di variante (prove del nov. 2012), mentre la relazione geologica di progetto prodotta in atti non ne fa menzione (il geologo avrebbe scandagliato una fascia di terreno comprendente il tracciato di ampiezza pari a circa 100 metri). La mancata misurazione delle resistività dei suoli non si può giustificare in sede di progetto posto in gara per il sol fatto che si prevedeva di collocare il tubo nella sede stradale: infatti esso è posto a 3 m di profondità, dove le correnti vaganti, se vi sono, fanno comunque sentire i loro effetti

3.2) Le norme tecniche di cui al dm 14.01.2008, non recano indicazioni sulle tubazioni da impiegare per uso idraulico; si deve fare riferimento alle norme UNI EN 545 per la ghisa e UNI EN 1796/06 (e DIN 19565) per il PRFV, richiamate rispettivamente nelle voci di prezzo del progetto a base di gara e nel prezzo unitario concordato in sede di variante.

La voce di prezzo introdotta con la variante per la tubazione in PRFV, ha previsto per l'accettazione del materiale l'effettuazione di test di prova a lungo periodo in conformità alla norma EN1796/06, e di rispondere al test Darmstadt (prova di abrasione secondo la norma DIN 19565 a 100.000 cicli), con certificazione di ente terzo riconosciuto; secondo la stessa voce di prezzo, la prova è da considerare positiva in corrispondenza di un valore di abrasione medio minore o uguale a 0,6 mm (la ghisa sferoidale presenta valori molto inferiori per qualsiasi rivestimento).

Su richiesta dell'Ufficio, il RP ha prodotto un rapporto di prova del 2004 della tubazione della SARPLAST a firma di un ingegnere della Technische Universität Darmstadt, condotto secondo la DIN 19565 richiamata nella voce di prezzo della variante. Tale prova è riferita alla resistenza all'abrasione del tubo nell'ipotesi di trasporto solido secondo dosaggi prestabiliti, in un semitubo (ricavato da un taglio secondo le generatrici) basculante ciclicamente intorno all'asse: a 100.000 cicli si è avuto un valore di abrasione medio di 0,6 mm, quindi in linea con il prezzo (a 200.000 cicli si ha una abrasione media di 1,75 mm).

La certificazione prodotta è assai risalente rispetto al prodotto effettivamente fornito e non è rilasciata da un organismo riconosciuto ex art.68, comma 11, del d.lgs. n.163/2006 ma da una Università; non è noto come sia stato garantito dal Direttore dei lavori, in fase di accettazione del materiale, che la certificazione rilasciata nel 2004 dalla Darmstadt sia estensibile ai lotti di condotta

prodotta da SARPLAST nel 2013. Come noto, infatti, la norma UNI EN 10204:2005, che definisce i differenti tipi di controllo forniti al committente per la fornitura di prodotti metallici e non metallici, con il certificato tipo 3.2 prevede il rilascio di una dichiarazione di conformità del Produttore all'Appaltatore, con indicazione dei risultati del controllo specifico sul materiale, cioè di quello stesso lotto di produzione della tubazione posta in opera (cfr. allegato A della norma citata, riepilogo dei documenti di controllo).

Peraltro, le prove di abrasione non sembrano del tutto rispondenti alle condizioni di esercizio della tubazione, trattandosi di acque depurate nelle quali il trasporto solido dovrebbe comunque essere poco significativo. Ad ogni modo, ferma restando la prova scelta per la qualificazione del materiale, le prove di abrasione sono riferite a un diametro nominale di 300 mm con fluido a pelo libero. Inoltre, non è noto se e in che misura, tali risultati siano significativi anche per altri diametri (DN 800) e per correnti in pressione, e come i cicli di prova siano "riconducibili" o associabili alla vita utile della tubazione. La vita utile della condotta, per quanto è dato comprendere dagli atti, non è stata fissata esplicitamente nel progetto. Occorre tenere presente che la scelta originaria della tubazione in ghisa sferoidale si associa implicitamente a lunghe durate, dell'ordine di 100 anni e oltre.

In sostanza, consultate le prove del 2004, si è indicato nel prezzo un valore formale di 0,6 mm; non vi è stato un valore capitolare fissato ex ante in relazione alla vita utile dell'opera (analoghe prove di abrasione sono prescritte dalla EN598 per i tubi in ghisa, laddove devono presentare una profondità di abrasione media non maggiore di 0,6 mm dopo 50.000 cicli per ogni tipo di rivestimento interno). Circa le prove su piastra ogni 100 m, una per lato, pure previste nella voce di prezzo del PRFV, non è stata prodotta alcuna certificazione.

Per avere una idea sulle diverse caratteristiche dei due materiali, è sembrato comunque utile fare riferimento anche alla resistenza agli agenti chimici delle tubazioni in PRFV sotto sforzo, benché non sia stata richiesta nelle voci di prezzo alcuna certificazione di resistenza di tale genere.

Le prove di resistenza all'aggressione chimica (retta di regressione tra deformazione percentuale associata al trasporto di agenti chimici come HCl, H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub>, SODA, ecc.), reperite in uno studio della azienda HOBAS, che ha prodotto il PRFV negli anni 60 per tubi realizzati con la tecnica cd. dello "avvolgimento a doppia elica", ha evidenziato che con una deformazione tra 1 % e 2 % (ragguagliata al diametro), si può avere il collasso di una tubazione (stato limite di esercizio = perdita di liquido) sottoposta a fluido corrosivo per un tempo anche molto contenuto, dell'ordine di pochi giorni (4-5 giorni); mentre a una tubazione impegnata con fluido corrosivo per un tempo di 438.000 ore (corrispondente a 50 anni), è sufficiente una deformazione dello 0,67 % per raggiungere il collasso. Il che vuol dire che la vita utile della tubazione è assai sensibile alle condizioni di posa (cfr. ovalizzazione) oltre che ai cedimenti del terreno. Inoltre, le prove sono riferite a tubi fabbricati con una tecnica diversa da quella della SERPLAST; sicché, per quanto a conoscenza, il comportamento agli attacchi chimici del PRV non è stato documentato in sede di accettazione della condotta. Altri dati reperiti in rete e che pongono a confronto i due tipi di materiale, secondo le norme richiamate, evidenziano la durata dei tubi in ghisa di oltre 100 anni rispetto al tetto di 50 anni del PRFV: in estrema sintesi, la ghisa è generalmente eccellente ma necessita di misure anticorrosione previste dalle richiamate norme EN 545, mentre il PRFV prevale sul versante della resistenza alla corrosione; ma è da considerare un materiale di minore durata e resistenza meccanica.

3.3) Le considerazioni svolte dal DLL in ordine alla inadeguatezza della ghisa sono contraddette anche dalle norme capitolari UNI EN545, che prevedono l'impiego della ghisa sferoidale in qualsiasi tipo di terreno, al più con qualche protezione supplementare. Protezioni di cui non vanno del tutto immuni i tubi in PRFV (cfr. rivestimenti esterni con gel coat).

Anche dai dati di letteratura, come dinanzi riportato, si desume che la tubazione in PRFV non presenta caratteristiche superiori alla ghisa sferoidale: non sopporta urti dovuti a rinfianchi mal eseguiti (ovalizzazione) e soprattutto sembra soggetta a un più rapido decadimento delle caratteristiche meccaniche per l'invecchiamento tipico dei materiali termoisolanti, che ne causa la deformabilità e la fragilità nel tempo (cfr. deformazioni sotto fluidi aggressivi).

Diversamente la ghisa presenta un livello di qualità intrinsecamente elevato ed uniforme, che risente molto meno della qualità della posa in opera, senza rinfianchi o minimi ecc.; più adatte inoltre ai terreni in falda, come ai terreni cedevoli, ecc. Tutti aspetti di cui non si tiene conto nella "analisi del valore" allegata alla variante.

E' inoltre da considerare che la tubazione in ghisa sferoidale è da considerare del tutto idonea ai terreni interessati da correnti vaganti per la presenza di guarnizioni in EPDM a norma UNI EN 681-1, sempre previste nella voce del prezzo di progetto, che rendono ogni tratto (di 6 m, 8 m) elettricamente isolato dal resto della condotta. In sostanza, la corrente vagante non si propaga lungo la condotta (cosa che invece si verifica nelle condotte in acciaio a causa delle continuità elettrica cui si deve provvedere con una protezione catodica), quale che sia il valore di resistività del terreno (il più basso misurato è di 500 Ohm/m). In ogni caso, la protezione catodica non avrebbe avuto un impatto significativo sulla progettazione a base di gara.

In conclusione, non può comunque dirsi che il materiale PRFV sia in assoluto inadatto all'opera, ma che questo doveva essere meglio valutato dal progettista nel progetto esecutivo a base di gara anche allo scopo di conseguire una maggiore economia dell'appalto.

3.4) Circa i costi dei due materiali, si confermano le valutazioni già espresse nella CRI. Mentre i prezzi di progetto sono di sola fornitura della ghisa sferoidale, quelli di variante in PRFV sono di fornitura e posa in opera, a parte il rinfianco e il letto di posa; le nuove due voci del PRFV prevedono

lo scavo, mentre il rinterro rimane compensato a parte, come evidenziano l'analisi dei nuovi prezzi e il quadro comparativo della perizia.

Ma le analisi dei nuovi prezzi svolta dal DLL non sono convincenti. Il costo elementare desunto dall'analisi dei prezzi unitari del PRFV (DN 800 mm, analisi di pag.7, senza intestazione) è pari a € 239,36 al metro lineare per la sola fornitura del tubo, a fronte di un prezzo di sola fornitura di un metro di ghisa sferoidale di € 160/m (cfr. ordine di acquisto n.1 dell'impresa appaltatrice del 15.05.2012 indirizzato alla SERTUBI SPA - Milano, pari a 159 €/m); non si comprende allora come mai un materiale di minore qualità sia compensato con un prezzo di fornitura ben superiore a quello di più elevata qualità. Già da solo, e a titolo indicativo, tale meccanismo di formazione del prezzo unitario del PRFV comporta un guadagno apparente, o recupero dello sconto di aggiudicazione, di € 955.953,73, ottenuto dalla differenza tra i due prezzi unitari moltiplicato lo sviluppo della condotta  $[(239,35 - 160) \times 12.047,306]$ . Dunque, la somma recuperata corrisponde a un ribasso equivalente del 18 %; anche la sola aliquota di scavo e posa in opera comporta nelle analisi dei nuovi prezzi di variante, un importo complessivo di € 416.766,57  $(31,80 \times 12.047,306 + 17,77 \times 1.894,330)$ , maggiore di quanto previsto nel progetto esecutivo originario; il ché è strano se si considera che vi sarebbero dovute essere facilitazioni cantieristiche.

In sostanza, l'analisi del prezzo unitario del PRFV sconta la necessità di mantenere elevato il prezzo finale unitario per evitare un abbattimento sensibile del prezzo originario della ghisa; la diminuzione sarebbe stata ancor più evidente se non si fosse aggiunto lo scavo.

In sintesi, ed è ciò che più rileva, la mancata riduzione dei prezzi che si sarebbe dovuta avere con il PRFV, di fatto ha ridotto e assorbito il ribasso di aggiudicazione, salvo una piccola aliquota con la quale si è prodotta la riduzione del contratto (miglioria); con un piano di esproprio più oneroso che però va a inserirsi nelle somme a disposizione dell'amministrazione senza incidere sul contratto.

In definitiva, sotto il profilo dei costi, la variante non può dirsi migliorativa ex art.11, DM 145 del 2000 all'epoca in vigore (odierno art.162, d.P.R. 207/2010); il ricorso a tale formula giustificativa appare, anche sotto tale profilo, necessitato per motivare una variante altrimenti non ammissibile alla luce delle fattispecie dell'art.132 del d.lgs. n.163 del 2006.

3.5) Alla luce delle considerazioni dinanzi svolte, si tratta ora di comprendere se le disfunzioni segnalate possano integrare un "errore di progetto" secondo la definizione recata nel comma 6, art.132, d.lgs. n.163/2006: come noto al primo posto si trova "l'inadeguata valutazione dello stato di fatto" e poi altre fattispecie fino a completare la definizione con la "violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali". Lo scrutinio deve prendere in considerazione i due aspetti sin qui esaminati: da un lato l'individuazione del tracciato, dall'altro la scelta del materiale della tubazione, sia ab origine nella fase della progettazione esecutiva, sia in corso d'opera in sede di variante.

Quanto al primo punto, in linea generale, è da osservare che qualora manchi all'atto della pubblicazione di un bando di gara, un'autorizzazione fondamentale per la realizzabilità dell'opera, si producono sulla futura esecuzione delle lavorazioni le medesime incertezze che si possono generare allorché sia carente la conoscenza dello stato dei luoghi, ossia dello stato di fatto. Nella fattispecie in esame, la mancanza di autorizzazione provinciale all'uso della sede stradale per il collocamento della tubazione, ha giocato un effetto paragonabile a un veto inappellabile all'esecuzione dell'opera; veto rimasto (anche) inappellato come si è avuto modo di sottolineare, salvo sostenere solo dopo le obiezioni formulate con le citate risultanze istruttorie, che il parere reso a suo tempo dalla Provincia ai fini ambientali avesse anche un contenuto autorizzatorio, smentito però nelle premesse stesse del parere provinciale di diniego ai lavori nella sede stradale; in breve, il progetto esecutivo è stato appaltato in presenza di un vulnus che si è disvelato subito dopo la consegna dei lavori. In altre parole, l'inadeguata valutazione dello stato di fatto, è consistita nell'aver ipotizzato la collocazione della tubazione nella sede della SP 69II considerata d'importanza strategica nell'interland catanese e che giammai avrebbe consentito la chiusura per un tempo così ampio; ovvero, dato il valore assolutamente dirimente dell'autorizzazione provinciale sulla realizzabilità dell'opera nel tracciato sub-stradale, questa doveva essere immancabilmente acquisita prima della gara. Realizzabilità che è stato possibile assicurare solo con una modifica ex post del tracciato, indipendentemente (e apparentemente) dalla scelta del materiale e dal costo della variante (in aumento o in diminuzione). In definitiva, sul punto, la risposta va nel senso di non potersi negare la sussistenza di un palese errore di progetto ai sensi dell'art. 132, comma 1, lett. e), del d.lgs. n.163/2006, giacché la mancata autorizzazione della Provincia alla realizzazione dell'opera nella sede stradale ha finito per pregiudicare la realizzazione dell'opera.

In merito al secondo aspetto afferente il materiale, la gestione del procedimento (progetto, variante e realizzazione) è risultata piuttosto confusa e contraddittoria: per le medesime ragioni di cedevolezza dei terreni, che sembra di gran lunga il più rilevante dei temi, si è ritenuto una prima volta che risultava più adeguata la tubazione in ghisa sferoidale come dimostrato dalla voce di prezzo; una seconda volta, per la stessa cedevolezza dei terreni, era invece da preferire la tubazione in PRFV. In realtà, riguardo alla scelta del materiale si ravvisa, analogamente a quanto argomentato a proposito dell'incauta previsione di utilizzo della sede stradale della SP69II per la collazione della condotta, l'inadeguata valutazione dello stato di fatto dei siti interessati dal tracciato, rivelatisi con le indagini della variante più problematici in termini di: cedevolezza; inquinamento elettrico, ecc., e da ultimo finanche della disattenzione manifestata con la omessa previsione nel progetto della bonifica

bellica in un'area forse notoriamente esposta a tale esigenza. Si tratta di carenze evidenti nella fase di raccolta dei dati preliminari alla progettazione. Inoltre, nella fase di predisposizione del progetto, neppure breve, non vi è stata una scelta ragionata della tubazione in relazione alle caratteristiche dei siti, né l'individuazione di una gerarchia dei problemi: cedevolezza, trasporto solido, corrosione, aggressione chimica, fino alle valutazioni di ordine cantieristico. Mentre, come dinanzi evidenziato, la scelta della ghisa va fatta risalire, per esplicita dichiarazione nella relazione generale a corredo del progetto, alla sola facilità di reperimento del tubo (poi stranamente contraddetta); con ogni probabilità, e qui si converrebbe con la scelta operata in sede di progetto, l'adozione della ghisa non poneva particolari controindicazioni quali che fossero le caratteristiche dei terreni, considerata la sua elevata qualità intrinseca e l'assai risalente sperimentazione che invece manca per il PRFV. Sotto il profilo economico però, e questa circostanza rappresenta certamente una singolarità, la variante resasi necessaria per realizzare l'opera, non ha comportato l'aumento della spesa e tanto meno il superamento del 20 % del contratto che ex art.132, del codice, avrebbe comportato la risoluzione e il riappalto dell'opera: ciò si spiega con il fatto che la ghisa sferoidale si colloca in posizione apicale anche dal punto di vista dei prezzi, sicché qualsiasi variante ad una tale scelta non poteva che comportare una diminuzione. Ma ciò solo in apparenza, laddove con il PRFV si è posta in opera una condotta di minore qualità a parità di costo iniziale e in tale più ridotta qualità è rinvenibile un danno all'amministrazione aggiudicatrice già ragguagliabile alla parte di opera eseguita. Del resto, il risparmio della variante è del tutto trascurabile in raffronto alla scala economica del contratto e la presentazione alla stregua di una variante migliorativa, è da riguardare come una sorta di lascia passare alla quale l'amministrazione appaltante non poteva sottrarsi (cfr. considerazioni sui costi e sulla ricostruzione della nuova voce).

In conclusione, alla luce di quanto precede e pur se il quadro economico dell'intervento non ha fatto registrare aumenti di costo apparente, si rinviene la sussistenza di un errore di progetto ai sensi del co.6, art.132, del d.lgs. n.163/2006.

Sotto il profilo delle responsabilità, le criticità rilevate sembrano riconducibili soprattutto all'operato del direttore dei lavori/progettista e del validatore/verificatore. Mentre il RP ha attuato con puntualità le procedure di cui al DPR 207/2010 quanto agli adempimenti procedurali nei riguardi della consegna delle opere e della autorizzazione preventiva della variante nonché della sua formale approvazione ecc.; del resto, Questi non poteva sostituirsi alle valutazioni tecniche proprie della direzione dei lavori. Inoltre, l'attuale RP, che ha fornito ogni delucidazione con la dovuta completezza, è subentrato al precedente RP in data 25.02.2010 risultando anche estraneo alla fase istruttoria del progetto nonché di validazione o di autorizzazione del progetto esecutivo.

3.6) Lo stato di esecuzione delle opere si trova in una condizione critica. I lavori risultano parzialmente sospesi su una parte del tracciato a seguito del rinvenimento di un ordigno bellico. Nel restante tracciato i lavori sono consentiti, ma ugualmente non si sono registrati avanzamenti delle lavorazioni. In data 2.05.2014, il RP ha emesso un ordine di servizio (al DLL) per la ripresa dei lavori nelle aree già sottoposte alla bonifica bellica. L'avanzamento fisico ha raggiunto il 48 % del contratto ma non ancora è stato emesso il 3° SAL in quanto l'importo eseguito è inferiore alla rata di acconto di € 500.000,00. La bonifica si sta completando ora sull'ultimo terzo del tracciato lungo la SP69 I; l'attività dovrebbe completarsi entro brevissimo termine sempre secondo quanto comunicato dal RP.

Problematica anche la situazione degli espropri dei siti interessati dalla condotta, che ha fatto registrare l'annullamento del decreto di esproprio della ditta Carmito insistente nella parte terminale del tracciato dove è prevista la costruzione di una vasca di rilancio.

Il RP, in data 3.12.2013, ha impartito disposizioni alla DLL affinché elaborasse una variante del tracciato utilizzando il ribasso d'asta per dare l'opera funzionale (accantonato nel quadro economico), sulla base di due possibili tracciati alternativi partecipati anche al Ministero delle Infrastrutture (con mail del 17.06.2013 e del 28.03.2014). Il RP ha precisato che, allo stato, in merito a tale variante, non ha avuto contezza di quanto richiesto alla DLL.

3.7) Quanto alle richieste dall'Esponente di fornire a cura dell'Autorità raccomandazioni perché si adotti il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa, nelle circostanze ove la qualità dei materiali giochi un ruolo decisivo, vi è da dire che tale modus operandi si trova già enunciato nelle numerose e risalenti determine adottate dall'Avcp (cfr. ex plurimis det.n.4 del 20.05.2009). Al riguardo è appena il caso di richiamare la recente direttiva UE 2014/24 la quale, abbandonando la tradizionale neutralità sul criterio di aggiudicazione, ha ora posto in primo piano l'offerta economicamente più vantaggiosa, relegando il criterio del prezzo più basso a casistiche residuali, fino a dare la facoltà agli Stati di prevedere il divieto di usare il solo prezzo come criterio di aggiudicazione (cfr. art.66).

In realtà, per limitare il noto fenomeno dei ribassi anormalmente elevati a discapito della qualità delle prestazioni, l'ordinamento italiano ha già previsto all'art.121, co.1, del DPR 207/2010, che alla "offerta tecnica" debbano essere riservati 65 punti su 100, a significare la prevalente importanza degli elementi tecnici qualitativi dell'offerta rispetto a quelli del mero prezzo o del tempo di esecuzione.

Fa invece eccezione la Regione Siciliana, la cui normativa è tradizionalmente orientata agli appalti da affidarsi con progetto esecutivo a base di gara e criterio di aggiudicazione del prezzo più basso; procedura questa, che in opere complesse come quelle in esame, appare meno adatta rispetto all'istituto dell'appalto integrato (cfr. art.53, comma, 2, lett. b) e c), d.lgs. n.163/2006): la scelta

rientra comunque nelle prerogative della stazione appaltante.

3.8) In conclusione, sono stati confermati elementi altamente sintomatici che non consentono di ascrivere la variante in corso d'opera dei lavori di costruzione della condotta per il riuso delle acque depurate nel Comune di Catania, nelle fattispecie dell'art.132, co.1, lett.b) o comma 3, 2° periodo, del d.lgs. n.163/2006: bensì si è confermata la sussistenza di un errore di progetto ex art.132, co.1, lett. e), del codice, nei termini dinanzi delineati.

Dal punto di vista economico, la variante ha cambiato il sinallagma contrattuale a favore dell'appaltatore senza un tangibile vantaggio per la Stazione appaltante, anzi con una diminuzione del livello qualitativo dell'opera a sostanziale parità di costo (peraltro salvo ulteriori varianti già annunciate dal RP). Mentre l'operazione ha prodotto un sensibile recupero dell'elevato ribasso di aggiudicazione formulato in sede di gara, con anche, sotto tale profilo, l'alterazione della par condicio dei concorrenti.

E' risultata inoltre incoerente la gara basata sulla condotta di ghisa a fronte dei vantaggi declamati in corso d'opera per il PRV, ma che non sono stati sfruttati e utilizzati nel progetto esecutivo dell'opera idraulica a causa del deficit di conoscenza delle caratteristiche dei siti attraversati, manifestatisi anche oltre la tematica della tubazione come dimostra la bonifica bellica dell'intero tracciato di cui si è palesata la necessità solo in corso d'opera. L'adozione del PRFV nel progetto a base di gara, avrebbe altresì influito sull'offerta economica dei concorrenti e anche indotto altri soggetti a partecipare alla gara dato il minore costo presumibile del materiale.

Infine, la singolare concatenazione degli eventi è suscettibile di un'altra possibile lettura. La presunta "perfezione" di tutta l'operazione a fronte della scarsa trasparenza delle scelte di progetto, dell'acquiescenza del Comune al diniego provinciale, della citazione in giudizio per la mancata fornitura della ghisa pur se ciò non poteva dare soluzioni operative, dell'irritualità di un parere legale a supporto della variante reso da uno studio privato (non dell'Avvocatura comunale), non consente di escludere che la variante sia da riguardare come un modo per recuperare il forte sconto praticato in sede di gara: per sostituire il materiale di progetto con uno più economico, si rende necessario giustificare la variazione delle caratteristiche del materiale di sedime, che cambia a sua volta a seguito dello spostamento della condotta.

Tutto ciò premesso,

Il Consiglio

1. Approva la presente delibera alla luce delle considerazioni che precedono;
2. Rileva la sussistenza di elementi altamente sintomatici che non consentono di ascrivere la variante in corso d'opera dei lavori di costruzione della condotta per il riuso delle acque depurate nel Comune di Catania, nelle fattispecie dell'art.132, co.1, lett.b) o comma 3, 2° periodo, del d.lgs. n.163/2006: bensì si è confermata la sussistenza di un errore di progetto ex art.132, co.1, lett. e), del codice, nei termini dinanzi delineati;
3. Invita l'amministrazione comunale a valutare se e quali misure ritiene congrue nei confronti del progettista/direttore dei lavori nonché del verificatore/validatore, in conseguenza delle disfunzioni evidenziate in narrativa sotto i profili del minore valore dell'opera, della durata dei lavori e della ulteriore perizia di variante che pure si rende necessaria a causa delle sopravvenute difficoltà;
4. Invita l'Amministrazione comunale a curare con la massima puntualità il procedimento di realizzazione della condotta, affinché siano superate le criticità e l'inerzia che allo stato caratterizzano il procedimento;
5. Precisa che, nella scelta del criterio di aggiudicazione degli appalti complessi, il favor nei riguardi del criterio della "offerta economicamente più vantaggiosa" è già presente nel DPR n.207/2010 e vieppiù nelle prossime integrazioni al d.lgs. n.163/2006 per effetto della nuova direttiva 2014/24 la quale, abbandonando la tradizionale neutralità in ordine alla scelta del criterio di aggiudicazione da parte delle stazioni appaltanti (cfr. art.81 del codice dei contratti pubblici), ha posto in primo piano l'offerta economicamente più vantaggiosa, relegando il criterio del prezzo più basso a casistiche residuali, fino a dare la facoltà agli Stati di prevedere il divieto di usare il solo prezzo come criterio di aggiudicazione (cfr. art.66); fatte salve le specifiche modalità di recepimento delle regioni a statuto speciale;
6. Dispone che la Direzione Vigilanza Contratti invii la presente delibera alla Procura regionale della Corte dei Conti per i profili di danno evidenziati in narrativa, nonché al RP e all'Esponente.

Il Presidente Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data: 14 ottobre 2014

Il Segretario Maria Esposito