



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **Deliberazione n. 28 del 8 aprile 2015**

Oggetto: fascicolo 2584/2013 Lavori della strada regionale n. 1 pedesubappenninica 2° lotto – svincolo a livelli sfalsati sulla strada statale 16” (CIG n.0223465924)

Esponente: Impresa Imprefon di Pasquale Fontana & C s.a.s.

Stazione appaltante: Provincia di Foggia

Riferimento normativo: art. 112 d.lgs. 163/2006 e s.m.  
art. 132 d.lgs. 163/2006 e s.m.  
art. 138 d.lgs. 163/2006 e s.m.  
art. 27 d.p.r. 34/2000 (art. 8 d.p.r. 207/2010)  
art. 7, co. 5 d.p.r. 554/99 (art. 9, co. 4 d.p.r. 207/2010)  
art. 47 d.p.r. 554/99 (art. 55 d.p.r. 207/2010)  
art. 133 d.p.r. 554/99 (artt. 158 e 159 d.p.r. 207/2010)  
art. 134, co. 1 d.p.r. 554/99 (art. 161, co. 1 d.p.r. 207/2010)  
artt. 155 e 159 d.p.r. 554/99 (artt. 180 e 184 d.p.r. 207/2010)  
art. 188 d.p.r. 554/99 (art. 216 d.p.r. 207/2010)

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione  
nell’adunanza del 8.4.2015;

Visto l’articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all’Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell’Ufficio vigilanza lavori;

Considerato in fatto

L’impresa Imprefon di Pasquale Fontana & C s.a.s., nella qualità di impresa aggiudicataria dell’appalto dei “lavori della strada regionale n. 1 pedesubappenninica 2° lotto – svincolo a livelli sfalsati sulla strada statale 16” segnalava presunte irregolarità riscontrate nella fase di esecuzione del contratto.

Con nota prot. Autorità n. 117107 del 26.11.2013 veniva comunicato al Responsabile del procedimento della Provincia di Foggia, al collaudatore ed all’esponente l’avvio dell’istruttoria e veniva richiesta:

- una relazione dettagliata sull’andamento dell’appalto in oggetto redatta dal responsabile del procedimento unitamente alla documentazione ritenuta utile;
- la contabilità dei lavori eseguiti a tutt’oggi redatta dal Direttore dei lavori e controfirmata dal RUP;
- le iniziative assunte dalla Stazione appaltante in esito alla risoluzione contrattuale in danno finalizzata alla conclusione dei lavori oggetto dell’appalto;
- una relazione dettagliata sull’attività di collaudo in corso d’opera redatta dal collaudatore unitamente alla documentazione afferente i sopralluoghi di verifica compiuti;

Con nota prot. Autorità n. 1513 del 07.1.2014 il RUP della Provincia di Foggia – ing. Potito Belgioioso, in riscontro alla richiesta formulata, inviava una relazione tecnica corredata dalla documentazione ivi richiamata; non venivano comunicate, invece, le iniziative assunte per la conclusione dei lavori oggetto dell’appalto.

Il collaudatore non dava riscontro alle richieste dell’Ufficio.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Successivamente, con nota prot. Autorità n. 45254 del 11.4.2014, veniva convocato in audizione il rappresentante legale dell'impresa Imprefon di Pasquale Fontana & C s.a.s.; nel corso dell'audizione, tenutasi in data 5.5.2014, venivano fornite precisazioni in ordine al procedimento di realizzazione dell'intervento e con successiva nota acquisita al prot. Autorità n. 53395 del 9.5.2014 veniva trasmessa ulteriore documentazione.

Con nota prot. Autorità n. 45282 del 11.4.2014 venivano convocati in audizione, per il giorno 6.5.2014, il responsabile del procedimento ed il collaudatore; all'audizione programmata non interveniva né il responsabile del procedimento né il collaudatore.

Dalla documentazione acquisita è risultato che la Provincia di Foggia, quale concessionario dello Stato, ha portato a termine i lavori di costruzione della Strada Regionale n. 1 – PEDESUBAPPENICA – IV LOTTO - dell'importo complessivo di progetto di € 25.822.845,00, il cui finanziamento faceva capo ai fondi rivenienti dal terzo piano annuale di attuazione del programma triennale della Regione Puglia 1987/1989, approvato dal C.I.P.E. con deliberazione del 29.3.1990, giusta convenzione n. 3624 del 24.3.1992. I lavori eseguiti venivano collaudati e l'atto di collaudo veniva approvato con deliberazione n. 203/03 della Giunta Provinciale.

Con le economie derivanti dal ribasso dei lavori del 4° lotto veniva stabilito di procedere al finanziamento della spesa necessaria per la realizzazione dello svincolo a livelli sfalsati sulla SS.16 per il completamento dei lavori del 2° lotto della strada in oggetto, atteso che la Regione Puglia, con nota n.1017 del 24.3.2001, trattandosi di opere di completamento funzionale, aveva espresso in tal senso parere favorevole.

Il progetto relativo ai lavori di completamento di cui sopra veniva redatto dall'Ing. Gerardo Cavaliere, nella qualità di progettista e direttore dei lavori, nonché capogruppo dell'originario gruppo di progettazione, e trasmesso in data 20.5.2004 prot. n. 23720 alla Provincia di Foggia; con deliberazione di Giunta Provinciale n. 438 del 28.7.2004 il progetto esecutivo in questione veniva approvato per un importo complessivo di € 1.561.288,99, pari alle economie all'epoca quantificate.

Con successiva deliberazione n. 340 del 1.8.2008 la Giunta Provinciale approvava l'aggiornamento del suddetto progetto esecutivo ("lavori della Strada Regionale n. 1 Pedesubappenninica 2° lotto – svincolo a livelli sfalsati sulla strada statale"), non già per l'importo di € 1.561.288,99 ma per l'importo complessivo aggiornato di € 1.922.488,78 giusta deliberazione di Giunta Regionale n.1957 del 27.11.2007. Il quadro economico del progetto approvato recava:

- importo lavori a corpo	€ 954.413,40
- importo oneri sicurezza	€ 30.921,60
	<b>€ 985.335,00</b>
- espropriazioni, oneri accessori – reg. e volture	€ 90.000,00
- incentivo art. 92, comma 5 d.lgs. 163/2006	€ 19.706,70
- fondi accordi bonari art. 12 d.p.r. 554/99	€ 29.560,05
- spese generali	€ 110.449,24
- collaudo tecnico amministrativo	€ 11.632,02
- spese generali per la sic.za in fase di prog.	€ 14.263,10
- spese generali per la sic.za in fase di eseg.	€ 23.771,83
- CNPAIA 2%	€ 3.202,32
- spese Ente concessionario	€ 8.263,31
- spostamento sottoservizi e opere complementari	€ 80.000,00
- IVA 20% su lavori	€ 197.067,00
- IVA 20% su spese tecniche	€ 32.663,70
- spese di gara pubblicità e cancelleria	€ 15.000,00
- imprevisti ed opere in economia	€ 26.574,51
- spese per rilasci di nulla-osta, autoriz. e studi rel.	€ 10.000,00



## Autorità Nazionale Anticorruzione

- lavori stradali per realizzazione strada di collegamento tra le S.C. alternativa alla S.R. 1	€ 265.000,00
	€ 937.153,78
<b>TOTALE</b>	<b>€ 1.922.488,78</b>

Il progetto esecutivo rielaborato è stato sottoscritto dal Dirigente della Provincia di Foggia e RUP ing. Belgioioso nella qualità di progettista.

Con determinazione dirigenziale n. 3957 del 23.12.2008 del Dirigente del Settore Appalti e Contratti, a seguito di esperimento di procedura concorsuale aperta, veniva aggiudicata in via definitiva la gara d'appalto all'impresa Imprefon s.a.s. di Pasquale Fontana & C., che aveva offerto un ribasso del 29,2933%, per l'importo complessivo di € 705.775,82 (€ 674.834,22 + € 30.921,60).

In data 25.3.2009 veniva sottoscritto il contratto d'appalto; il tempo utile per l'ultimazione dei lavori veniva fissato in giorni 300 dalla data del verbale di consegna; la contabilizzazione dei lavori veniva prevista a corpo, secondo le modalità stabilite dal capitolato speciale d'appalto.

In data 10.6.2009 venivano consegnati i lavori che, in relazione al tempo utile contrattuale, dovevano concludersi entro la data del 06.4.2010.

In data 21.7.2009 veniva emesso dal direttore dei lavori l'Ordine di Servizio n. 1 con il quale si ordinava all'impresa l'apposizione delle tabelle informative di cantiere e la loro manutenzione fino all'ultimazione dei lavori; in data 22.10.2009 veniva emesso l'Ordine di Servizio n. 2 con il quale si ordinava all'impresa l'apposizione di un impianto di segnalazione luminoso ed il suo mantenimento in esercizio per tutta la durata delle lavorazioni.

I lavori venivano sospesi una prima volta dal 11.1.2010 al 16.12.2010 (sospensione di 338 giorni) in quanto "nel corso di esecuzione dei lavori si è constatata la presenza di condotte idriche del Consorzio di bonifica dell'A.Q.P."; il nuovo termine di ultimazione dei lavori veniva fissato alla data del 10.3.2011.

I lavori venivano nuovamente sospesi dal 20.1.2011 al 16.6.2011 (sospensione di 146 giorni) in quanto "nel corso di esecuzione dei lavori si è constatata la presenza di ulteriori infrastrutture (linee telefoniche di proprietà Eutelina)"; il nuovo termine di ultimazione dei lavori veniva fissato alla data del 3.12.2011.

Con deliberazione di Giunta Provinciale n. 185 del 9.6.2011 veniva approvata una perizia di variante tecnica e suppletiva ai sensi dell'art. 132, comma 1 lett. c) del d.lgs. 163/2006 e s.m. resasi necessaria in quanto, in sede di esecuzione delle opere di scavo e sbancamento, propedeutiche al piano di trivellazione dei pali di fondazione per la realizzazione del piano di spinta del cd. monolite in calcestruzzo sono state riscontrate alcune interferenze quali le condotte idriche di proprietà del consorzio di bonifica e dell'Acquedotto Pugliese nonché linee telefoniche in fibra ottica. Dalla relazione tecnica della perizia risulta che la variante, oltre alla risoluzione delle interferenze, ha previsto la realizzazione dei muretti di contenimento in cls con funzione anche di cunetta alla francese non previsti nel progetto originario, l'allargamento e l'adeguamento delle pendenze per consentire un adeguato smaltimento delle acque superficiali dal piano viario che il progetto originario non garantiva, l'allargamento delle corsie di ingresso e di uscita dello svincolo. La perizia di variante ha comportato un aumento dell'importo contrattuale di € 130.430,21 (pari al 19,331% dell'importo contrattuale), senza aumento di spesa del progetto originario. I lavori della perizia sono stati affidati alla medesima impresa Imprefon s.a.s. che in data 5.4.2011 ha sottoscritto il relativo atto di sottomissione.

Il quadro economico del progetto variato recava:

- importo lavori a corpo	€ 1.138.908,24	(954.413,40)
- importo oneri sicurezza	€ 30.921,60	(30.921,60)
	<b>€ 1.169.829,84</b>	<b>(985.335,00)</b>
- espropriazioni, oneri accessori – reg. e vulture	€ 90.000,00	(90.000,00)
- incentivo art. 92, comma 5 d.lgs. 163/2006	€ 23.396,59	(19.706,70)
- fondi accordi bonari art. 12 d.p.r. 554/99	€ 29.560,05	(29.560,05)
- spese generali	€ 85.000,00	(110.449,24)



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- collaudo tecnico amministrativo	€ -----	(11.632,02)
- spese generali per la sic.za in fase di prog.	€ -----	(14.263,10)
- spese generali per la sic.za in fase di esec.	€ 25.000,00	(23.771,83)
- CNPAIA 2%	€ -----	(3.202,32)
- spese Ente concessionario	€ 8.263,31	(8.263,31)
- spostamento sottoservizi e opere complementari	€ 90.000,00	(80.000,00)
- IVA 20% su lavori	€ 167.241,20	(197.067,00)
- IVA 20% su spese tecniche	€ -----	(32.663,70)
- spese di gara pubblicità e cancelleria	€ 3.500,00	(15.000,00)
- imprevisti ed opere in economia	€ 289.321,60	(26.574,51)
- spese per rilasci di nulla-osta, autoriz. e studi rel.	€ 10.000,00	(10.000,00)
- lavori stradali per realizzazione strada di collegamento tra le S.C. alternativa alla S.R. 1	€ <u>265.000,00</u>	(265.000,00)
	<b>€ 1.086.282,75</b>	<b>(937.153,78)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>€ 2.256.488,78</b>	<b>(1.922.488,78)</b>

Risultano liquidati all'impresa n. 4 S.A.L.:

- il 1° SAL a tutto il 22.9.2009 corrispondente ad un importo di € 204.900,31 composto da 65% di movimento di materie e 30% di opere in c.a.;
- il 2° SAL a tutto il 16.12.2009 corrispondente ad un importo di € 399.429,08 composto da 70% di movimento di materie, 70% di opere in c.a. e 30% opere minori e varie;
- il 3° SAL a tutto il 24.2.2011 corrispondente ad un importo di € 508.081,04 composto da 90% di movimento di materie, 90% di opere in c.a. e 30% opere minori e varie;
- il 4° SAL a tutto il 28.6.2011 corrispondente ad un importo di € 622.235,18 composto dalla sommatoria delle singole categorie di lavori eseguite e contabilizzate rapportate alla quantità ed al prezzo corrispondente;

Riferisce il responsabile del procedimento che in data 30.6.2011 i lavori venivano sospesi illegittimamente dall'impresa Imprefon s.a.s.; riferisce l'impresa che la sospensione dei lavori rientrava tra le prerogative concesse all'impresa dal capitolato speciale d'appalto (art. 9.4, comma 4).

Si instaurava, quindi, un contenzioso tra Impresa e Stazione appaltante.

In data 8.11.2011 l'impresa Imprefon s.a.s. sollecitava il pagamento dei lavori contabilizzati; il sollecito veniva reiterato in data 24.2.2012. Inoltre, con nota in data 27.2.2012, l'impresa richiedeva copia della contabilità relativa agli SAL redatti e copia della documentazione afferente la perizia di variante approvata dalla Stazione appaltante. Con nota in data 29.2.2012 venivano contestate le sospensioni dei lavori disposte dalla D.L. richiamando gli art. 24 e 25 del d.m. 145/2000 e s.m. e con nota in data 2.3.2012 veniva richiesta la compensazione dei prezzi.

In data 5.3.2012 il responsabile del procedimento richiedeva all'impresa il versamento di € 550,00 quali spese contrattuali riferite al contratto relativo ai lavori aggiuntivi di cui alla perizia di variante.

In data 6.3.2012 l'impresa comunicava di subordinare il pagamento delle spese contrattuali al superamento delle problematiche rappresentate con note del 8.11.2011, 24.2.2012, 27.2.2012, 29.2.2012 e 2.3.2012.

In data 14.3.2012 veniva emanato dal Direttore dei lavori l'Ordine di Servizio n. 3 con il quale si ordinava all'impresa la ripresa dei lavori entro la data del 19.3.2012 e l'esecuzione di alcune opere per il ripristino delle condizioni di sicurezza della viabilità e della segnaletica di cantiere; in data 19.3.2012 l'impresa Imprefon s.a.s. rappresentava che l'andamento dei lavori e lo stato del cantiere non era attribuibile alla condotta dell'impresa e richiedeva l'applicazione delle procedure previste dall'art. 133, comma 1 del d.lgs. 163/2006 e s.m. ovvero il giudizio arbitrale per la dichiarazione di risoluzione contrattuale per inadempimento della Stazione appaltante. Successivamente, con note in data 22.3.2012 e 27.3.2012, la medesima impresa esplicitava le proprie riserve.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Contestualmente, in data 16.3.2012 veniva emanato dal coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione l'Ordine di Servizio n. 1 con il quale si ordinava all'impresa l'esecuzione di alcune opere per il ripristino delle condizioni di sicurezza della viabilità e della segnaletica di cantiere; in data 20.3.2012 e 22.3.2012 l'impresa Imprefon s.a.s. ribadiva al coordinatore per la sicurezza che l'andamento dei lavori e lo stato del cantiere non era attribuibile alla condotta dell'impresa evidenziando il conflitto con la Stazione appaltante; successivamente, veniva convocata per il giorno 29.3.2012 una riunione presso la sede della Provincia di Foggia nel corso della quale veniva sottoscritto un verbale con il quale l'impresa si impegnavo a realizzare le opere indicate nell'Ordine di Servizio n. 1 del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione. Veniva, quindi, effettuato un sopralluogo in data 3.4.2012 atto a verificare lo stato del cantiere e coordinare l'attuazione degli interventi prescritti con l'Ordine di Servizio n. 1 del CSE. Con successivo verbale di sopralluogo redatto in data 5.4.2012, a seguito degli interventi eseguiti dall'impresa, veniva dato atto che il cantiere era conforme a quanto previsto nel piano di sicurezza.

Con determinazione n. 1356 del 23.4.2012, rettificata con successiva determinazione n. 2120/31 del 28.6.20102, veniva conferito, all'ing. Eustachio Antonucci, l'incarico di collaudatore in corso d'opera nonché di collaudatore tecnico-amministrativo. Riferisce per le vie brevi il collaudatore che, successivamente alla determinazione di conferimento incarico, l'incarico stesso non è stato mai formalizzato e pertanto, non è stata mai svolta alcuna attività professionale in ordine al cantiere in parola.

Con nota in data 11.7.2012 veniva comunicato dal RUP all'impresa che non si poteva fare ricorso all'arbitrato e che le controversie sorte in fase di esecuzione dei lavori dovevano essere deferire alla magistratura ordinaria nel caso di mancato accordo bonario; inoltre, veniva comunicato che al collaudatore era stato affidato anche il compito dell'analisi delle controversie sorte nonché l'eventuale definizione di un accordo bonario tra le parti. In riscontro alla predetta nota l'impresa Imprefon s.a.s. con nota in data 8.9.2012 comunicava la volontà di definire bonariamente le controversie in parola.

Con successiva nota del 2.10.2012 il RUP trasmetteva tutta la documentazione richiesta dall'impresa con nota in data 27.2.2012 e controdeduceva alle contestazioni della medesima impresa, effettuate con nota in data 29.2.2012, (sospensioni dei lavori) e con nota in data 2.3.2012 (compensazione dei prezzi per ritardato pagamento); infine, richiamando l'ordine di servizio n. 3 e la mancata ultimazione dei lavori, formulava all'impresa la contestazione degli addebiti ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 163/2006 e s.m., assegnando il termine di 15 giorni per controdedurre. L'impresa Imprefon s.a.s. in riscontro alla nota del RUP del 2.10.2012, con nota in data 10.10.2012, contestava l'applicazione dell'art. 136 del d.lgs. 163/2006 e s.m., evidenziava la mancata esplicitazione delle contestazioni assoggettabili all'impresa e ribadiva le inadempienze della Stazione appaltante.

Con deliberazione di Giunta Provinciale n. 3 del 10.1.2013 veniva disposta la risoluzione in danno dell'appaltatore del contratto del 25.3.2009 e veniva dato mandato al dirigente dell'ufficio competente di predisporre tutti gli atti necessari alla definitiva chiusura dell'intervento; la suddetta deliberazione veniva trasmessa all'impresa con nota del 17.5.2013.

L'impresa Imprefon s.a.s., infine, con nota in data 3.6.2013 contestava la disposta risoluzione contrattuale.

Le risultanze istruttorie venivano esaminate dal Consiglio nelle adunanze del 2.9.2014 e del 9.12.2014.

Con nota prot. Autorità n. 142982 del 17.12.2014 venivano comunicate al RUP, al collaudatore ed all'impresa le risultanze istruttorie disposte dal Consiglio nell'adunanza del 9.12.2014.

Con nota prot. Autorità n. 2816 del 14.1.2015 l'avv. Domenico Zippo, in esito alle risultanze istruttorie trasmesse, forniva ulteriori chiarimenti e con nota prot. Autorità n. 803 del 8.1.2015 formulava richiesta di audizione.

Con nota prot. Autorità n. 13183 del 6.2.2015 veniva convocato in audizione il rappresentante legale dell'impresa Imprefon di Pasquale Fontana & C s.a.s.; nel corso dell'audizione, tenutasi in data 18.2.2015, l'impresa forniva precisazioni in ordine alla mancata sottoscrizione del registro di contabilità.

Ritenuto in diritto



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Va preliminarmente evidenziato che l'art. 7, comma 5 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 9, comma 4 del d.p.r. 207/2010) vieta che per interventi di importo superiore ad € 500.000,00 le funzioni di responsabile del procedimento possano coincidere con le funzioni di progettista o direttore dei lavori. Il divieto imposto dalla norma citata, per appalti economicamente rilevanti, è posto a presidio dell'indipendenza di giudizio, rispetto ai compiti ed alle funzioni attribuite al responsabile del procedimento da una parte ed al progettista/direttore dei lavori dall'altra, per un corretto andamento dell'appalto.

Nel caso di specie l'ing. Potito Belgioioso, Dirigente Coordinatore dei Servizi tecnici dell'Amministrazione provinciale di Foggia, risulta aver svolto il ruolo di progettista, direttore dei lavori e RUP; pertanto, considerato che l'importo a base d'asta dell'intervento (€ 985.335,00) e l'importo dei lavori (€ 705.775,82) è superiore ad € 500.000,00, risulta violata la disposizione regolamentare di cui all'art. 7, comma 5 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 9, comma 4 del d.p.r. 207/2010).

Occorre pertanto valutare quanto la violazione riscontrata possa aver compromesso il corretto andamento dell'appalto.

Dalla documentazione acquisita risulta che il progetto originario dell'intervento è stato redatto dall'ing. Cavaliere; mentre, il progetto esecutivo posto in appalto è una rielaborazione del progetto originario, redatta dall'ing. Belgioioso.

Il progetto appaltato prevedeva la realizzazione di un tronco stradale della lunghezza di circa 360 m, due rampe di collegamento con la carreggiata ciascuna lunga 115 m; la piattaforma stradale è stata prevista in sterro, con l'esecuzione di scavi a sezione e muri di contenimento in c.a. di altezza variabile 0,50/2,00 m; l'attraversamento del corpo stradale della Strada Statale n. 16 è stato previsto mediante uno scatolare in c.a. delle dimensioni di 23x12,50x7,45 m realizzato in opera e successivamente spinto con attrezzatura di varo oleodinamica.

In fase esecutiva è emerso, fin da subito, che le scelte progettuali contenute nel progetto esecutivo appaltato non potevano essere realizzate così come previsto negli elaborati progettuali; in particolare, non si sarebbe potuto realizzare il cd. monolite in c.a. fuori sede con varo successivo sotto la sede stradale esistente mediante spinta oleodinamica; ciò in quanto nell'area interessata dalla realizzazione del muro di spinta e della platea di varo del monolite erano presenti sottoservizi che interferivano con le opere progettate.

Con riferimento al progetto esecutivo posto in appalto non si sono riscontrati gli estremi dell'atto di validazione. Nel merito si rileva che le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di procedere all'affidamento di appalti di lavori sulla base di progetti esecutivi validati in conformità all'art. 112 del d.lgs. 163/2006 e s.m. ed all'art. 47 d.p.r. 554/99 (oggi art. 55 d.p.r. 207/2010); in sede di validazione del progetto esecutivo il Responsabile unico del procedimento ha l'obbligo di verificare, in contraddittorio con le parti, la conformità e la fattibilità del progetto esecutivo.

Considerato che nel caso di specie il RUP e il progettista coincidono è da ritenere che le valutazioni effettuate nel corso dell'eventuale validazione del progetto risulterebbero comunque inficiate.

Le difficoltà incontrate in fase esecutiva, non hanno indotto il responsabile del procedimento e direttore dei lavori a disporre una sospensione dei lavori per la valutazione della sussistenza delle condizioni per l'effettuazione di una variante ai sensi dell'art. 132 del d.lgs. 163/2006 e s.m.; i lavori sono proseguiti, in difformità al progetto appaltato, quantomeno fino alla data della prima sospensione (11.1.2010), in violazione dell'art. 161, co. 1 del d.p.r. 207/2010. L'esecuzione di opere difformi rispetto al progetto appaltato da parte dell'impresa esecutrice è avvenuta senza alcun ordine di servizio emesso dal direttore dei lavori e senza alcuna contestazione in merito esplicitata dall'impresa stessa e quindi, con la corresponsabilità sia del RUP/direttore dei lavori che dell'impresa.

Inoltre, nonostante alcune opere previste in progetto non potevano essere eseguite (quantomeno il monolite in c.a. e le opere connesse alla sua realizzazione) e la variante è stata approvata solo in data 9.6.2011, risultano essere stati contabilizzati a corpo nel registro di contabilità:

- con il 1° SAL a tutto il 22.9.2009 lavori corrispondenti al 65% riferiti a movimento di materie ed al 30% riferiti ad opere in c.a.;



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- con il 2° SAL a tutto il 16.12.2009 lavori corrispondenti al 70% riferiti a movimento di materie, al 70% riferiti ad opere in c.a. ed al 30% riferiti ad opere minori e varie;
- con il 3° SAL a tutto il 24.2.2011 lavori corrispondenti al 90% riferiti a movimento di materie, al 90% riferiti ad opere in c.a. ed al 30% riferiti ad opere minori e varie;

L'accertamento e la registrazione dei lavori è avvenuta, quindi, in violazione degli artt. 155 e 159 del d.p.r. 554/99 (oggi artt. 180 e 184 del d.p.r. 207/2010).

Risulta, inoltre, che le motivazioni addotte dal direttore dei lavori sia con la prima sospensione - "nel corso di esecuzione dei lavori si è constatata la presenza di condotte idriche del Consorzio di bonifica dell'A.Q.P." - che con la seconda sospensione - "nel corso di esecuzione dei lavori si è constatata la presenza di ulteriori infrastrutture (linee telefoniche di proprietà Eutelia)" - contrastano con quanto emerso, risultando essere stati già realizzati, alla data del 11.1.2010, i lavori relativi al cd. monolite, interessato dalla presenza delle interferenze richiamate nelle motivazioni delle sospensioni stesse. Pertanto, le sospensioni dei lavori disposte violano l'art. 133 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 158 e 159 del d.p.r. 207/2010); tuttavia, le sospensioni non sono state contestate dall'esecutore mediante apposita iscrizione nei rispettivi verbali di sospensione e ripresa. Risulta, inoltre, che il periodo di sospensione ha superato il quarto del tempo contrattuale complessivo senza che su detta circostanza sia stata effettuata alcuna comunicazione all'Autorità da parte del RUP in violazione dell'art. 133, comma 9 del D.P.R. n. 554/99 (oggi art. 158, comma 9 del D.P.R. n. 207/2010).

La perizia di variante tecnica e suppletiva redatta dal direttore dei lavori è stata approvata in data 9.6.2011 ai sensi dell'art. 132, comma 1 lett. c) del d.lgs. 163/2006 e s.m. Detta variante riguarda per lo più lavori la cui esecuzione era già avvenuta prima della sospensione (11.1.2010); infatti, solo con nota in data 27.2.2012 l'impresa esecutrice ha richiesto copia della documentazione afferente detta perizia di variante che, con successiva nota in data 2.10.2012, è stata trasmessa dal RUP.

E' da ritenere, pertanto, in linea di massima, che la variante, è stata redatta al solo fine di sanare dal punto di vista contabile le modifiche arbitrariamente apportate al progetto appaltato in fase di esecuzione con la corresponsabilità del RUP/Direttore dei lavori e dell'impresa.

Si ritiene, inoltre, che in relazione alla variante disposta è mancata da parte del responsabile del procedimento ogni valutazione circa eventuali errori di progettazione, in relazione ai quali la stazione appaltante è tenuta ad attivare le procedure di cui all'art. 132 del d.lgs. 163/2006 e s.m., al fine di far valere la responsabilità dei titolari degli incarichi di progettazione e del soggetto che ha effettuato la validazione del progetto appaltato. All'omessa valutazione di eventuali errori di progettazione si ritiene possa aver contribuito la coincidenza dei ruoli di RUP, direttore dei lavori e progettista ricoperti dal medesimo soggetto.

Si precisa che sono considerati errori di progettazione tutte le ipotesi di inadeguata valutazione dello stato di fatto, la mancata o erronea identificazione della normativa tecnica vincolante la progettazione, il mancato rispetto dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti e risultanti da prova scritta e la violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali.

Nel caso di specie si ritiene che le interferenze delle condotte idriche di proprietà del consorzio di bonifica e dell'Acquedotto Pugliese nonché delle linee telefoniche in fibra ottica riscontrate in sede di esecuzione delle opere di scavo e sbancamento, propedeutiche al piano di trivellazione dei pali di fondazione per la realizzazione del piano di spinta del cd. monolite in calcestruzzo sono ascrivibili ad una errata valutazione dello stato di fatto in sede progettuale; mentre, la realizzazione dei muretti di contenimento in cls con funzione anche di cunetta alla francese, non previsti nel progetto originario, l'allargamento e l'adeguamento delle pendenze per consentire un adeguato smaltimento delle acque superficiali dal piano viario, che il progetto originario non garantiva, l'allargamento delle corsie di ingresso e di uscita dello svincolo, sono modifiche ascrivibili ad una progettazione carente e superficiale.

Successivamente alla ripresa delle lavorazioni, avvenuta in data 16.6.2011, è stato redatto il 4° SAL a tutto il 28.6.2011 corrispondente ad un importo di € 622.235,18, con un incremento di € 114.154,14 rispetto al 3° SAL. Contrariamente ai SAL precedenti contabilizzati a corpo, con il 4° SAL, il direttore dei lavori ha effettuato la contabilizzazione a misura di tutte le opere realizzate. Sono state, quindi, ricontabilizzate tutte le opere precedentemente contabilizzate a corpo con i precedenti SAL e, all'importo totale ottenuto è stato



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

sottratto quello dei lavori contabilizzati a corpo in precedenza. Gli atti di contabilità predisposti e relativi al 4° SAL risultano sottoscritti dall'impresa senza alcuna riserva; mentre, il registro di contabilità relativo al 4° SAL non è stato sottoscritto dall'impresa. Tuttavia, l'impresa esecutrice, ritenendo errata la contabilizzazione dei lavori effettuata dal direttore dei lavori, in data 30.6.2011 ha sospeso unilateralmente le lavorazioni e, dopo circa 5 mesi, ha attivato un contenzioso con la stazione appaltante richiedendo il pagamento delle fatture dei lavori contabilizzati, il ristoro dei danni economici e patrimoniali subiti in relazione all'andamento anomalo del cantiere, etc.

A seguito della sospensione dei lavori da parte dell'impresa emergono ritardi ed inadempimenti a carico del direttore dei lavori e responsabile del procedimento.

Risulta, infatti, che il direttore dei lavori, solo in data 14.3.2012, dopo circa 9 mesi dalla sospensione dei lavori da parte dell'impresa, ha emanato l'ordine di servizio n. 3 con il quale ha ordinato la ripresa dei lavori; inoltre, a seguito della nota dell'impresa del 19.3.2014 con la quale la stessa ha controdedotto alla stazione appaltante ed ha richiesto il giudizio arbitrale per la dichiarazione della risoluzione contrattuale per inadempimento, senza tuttavia riprendere i lavori, sono trascorsi ulteriori 7 mesi prima della formulazione all'impresa della contestazione degli addebiti ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 163/2006 e s.m., con l'assegnazione del termine di 15 giorni per controdedurre. Si è rilevato da ultimo che, a valle delle controdeduzioni dell'impresa, formulate con nota in data 2.10.2012, la risoluzione del contratto per grave inadempimento, grave irregolarità e grave ritardo è stata deliberata dalla Giunta Provinciale con deliberazione di n. 3 del 10.1.2013.

Risulta, tuttavia, che la suddetta deliberazione è stata trasmessa all'impresa con nota del 17.5.2013, dopo cinque mesi dalla sua adozione, e che nessun'altro adempimento è stato adottato dalla stazione appaltante in violazione delle disposizioni di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.; inoltre, non risulta essere stata inviata all'Osservatorio la comunicazione ai sensi dell'art. 27 del d.p.r. 34/2000 (ora art. 8 del d.p.r. 207/2010) ai fini dell'inserimento nel casellario informatico della notizia riguardante la risoluzione contrattuale disposta.

Carenze ed omissioni si riscontrano, infine, in ordine alle iniziative finalizzate al completamento dell'opera che, allo stato, risulta incompleta ed in stato di abbandono.

In merito al contenzioso pendente tra stazione appaltante ed impresa esecutrice risulta che la Imprefon s.a.s. ha attivato un giudizio arbitrale; tuttavia, dopo la costituzione del Collegio arbitrale, in data 7.5.2013, la procedura non è stata portata avanti dall'impresa stessa per l'eccessiva onerosità. E' stata riscontrata agli atti un'ampia corrispondenza tra impresa e stazione appaltante in ordine a reciproche recriminazioni ed omissioni.

Va da ultimo evidenziato che l'Amministrazione provinciale di Foggia, solo in data 23.4.2012, ovvero quasi tre anni dopo la consegna dei lavori (10.6.2009) e un anno dopo la sospensione dei lavori da parte dell'impresa (30.6.2011), ha nominato il collaudatore in corso d'opera nonché collaudatore tecnico-amministrativo; allo stesso ha conferito anche l'incarico di analisi delle controversie insorte per l'eventuale definizione di un accordo bonario tra le parti. Emerge, tuttavia, dall'attività istruttoria espletata, che al collaudatore nominato non è stato mai formalizzato l'incarico e lo stesso non ha mai espletato attività sul cantiere dei lavori in parola.

Si rileva pertanto, da un lato la violazione dell'art. 188 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 216 del d.p.r. 207/2010), che prescrive che la nomina del collaudatore deve essere effettuata entro trenta giorni dalla data di ultimazione dei lavori, ovvero dalla data di consegna dei lavori in caso di collaudo in corso d'opera, e dall'altro l'omissione dell'ufficio preposto per la mancata formalizzazione dell'incarico al collaudatore nominato.

Tutto ciò considerato e ritenuto

### DELIBERA

- di evidenziare alla Provincia di Foggia che nel corso dell'appalto sono state violate le seguenti disposizioni:



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- art. 7, comma 5 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 9, comma 4 del d.p.r. 207/2010) per la coincidenza delle funzioni di responsabile del procedimento, progettista e direttore dei lavori in capo al medesimo soggetto;
  - art. 112 del d.lgs. 163/2006 e s.m. ed art. 47 d.p.r. 554/99 (oggi art. 55 d.p.r. 207/2010) per l'omessa validazione del progetto esecutivo posto in appalto;
  - artt. 155 e 159 del d.p.r. 554/99 (oggi artt. 180 e 184 del d.p.r. 207/2010) per aver accertato e registrato nei documenti contabili lavorazioni eseguite non previste nel progetto, negli Ordini di Servizio e nella variante;
  - art. 133 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 158 e 159 del d.p.r. 207/2010) per aver indicato motivazioni errate nelle sospensioni dei lavori disposte;
  - art. 133, comma 9 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 158, comma 9 del d.p.r. 207/2010) per aver omesso la comunicazione all'Autorità del superamento del quarto del tempo contrattuale del periodo di sospensione;
  - art. 134, comma 1 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 161, comma 1 del d.p.r. 207/2010) per aver eseguito lavori in variante al progetto approvato senza la preventiva disposizione del direttore dei lavori previa approvazione della stazione appaltante;
  - art. 132 del d.lgs. 163/2006 e s.m., per l'omessa valutazione del responsabile del procedimento degli eventuali errori di progettazione;
  - art. 138 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m., per l'omessa adozione dei provvedimenti prescritti a seguito della risoluzione contrattuale disposta;
  - art. 27 del d.p.r. 34/2000 (ora art. 8 del d.p.r. 207/2010), per l'omessa comunicazione ai fini dell'inserimento nel casellario informatico della notizia riguardante la risoluzione contrattuale disposta;
  - art. 188 del d.p.r. 554/99 (oggi art. 216 del d.p.r. 207/2010), per la tardiva nomina del collaudatore e per l'omessa formalizzazione dell'incarico al collaudatore nominato.
- invitando la stessa ad adottare tutti gli adeguati provvedimenti utili al ripristino della legalità nella procedura in oggetto, nel rispetto del principio di correttezza dell'azione amministrativa;
- di segnalare quanto rilevato al responsabile della prevenzione della corruzione della Provincia di Foggia affinché valuti gli eventuali profili di competenza nell'ambito del piano triennale per la prevenzione della corruzione adottato;
  - di segnalare quanto rilevato all'Area finanza a controlli della Regione Puglia affinché valuti gli eventuali profili di competenza;
  - di segnalare quanto rilevato alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Puglia per l'esposizione della Provincia di Foggia al danno erariale scaturente dalle richieste risarcitorie che potranno essere avanzate dall'appaltatore nell'ambito del contenzioso pendente;

manda all'Ufficio vigilanza lavori affinché notifichi la presente deliberazione al responsabile del procedimento della stazione appaltante, all'esponente, al Presidente della Provincia di Foggia, al responsabile della prevenzione della corruzione della Provincia di Foggia, al direttore dell'Area finanza a controlli della Regione Puglia ed alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Puglia.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 16 aprile 2015  
Il Segretario  
Maria Esposito