



Al omissis

Fascicolo UVS 4874/2023

(da citare nella risposta)

Oggetto:

Comune di C. - Visita ispettiva ai sensi dell'art. 222, comma 5, d. lgs. 36/2023 – Nota di definizione in forma semplificata ai sensi dell'art. 20, comma 3, del Regolamento Anac sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, adottato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023

Il Consiglio dell'Autorità, esaminati gli atti del fascicolo in epigrafe e la relazione ispettiva, nell'Adunanza del 24 gennaio 2024 ha deliberato la trasmissione della presente nota di definizione del procedimento.

In esecuzione al mandato presidenziale del 19 ottobre 2023, nelle giornate del 7, 8 e 9 novembre 2023 si sono svolte le attività ispettive relative alle seguenti opere incompiute, riportate nell'apposito elenco pubblicato dal MIT:

1. *"Realizzazione omissis: nuova viabilità carrabile, pedonale e reti tecnologiche." (CIG: omissis);*
2. *"Adeguamento omissis" (CIG: omissis).*

Tali opere fanno parte di un più ampio accordo di programma, stipulato tra la regione *omissis* e il comune di C. in data 19.5.2008 (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione *omissis* dell'1.10.2008), comprendente n. 10 opere, finanziate con fondi regionali e comunali.

1. **"Realizzazione omissis: nuova viabilità carrabile, pedonale e reti tecnologiche." (CIG: omissis).**

1.1) Sulla base dell'attività espletata e della documentazione acquisita in atti, è emerso che l'opera in oggetto è stata aggiudicata all'impresa CO. srl, in esito a procedura aperta, con contratto del 7.10.2009, per un importo di € 690.077,02; la durata delle lavorazioni prevista era di 360 gg; la

consegna dei lavori è avvenuta in data 1.2.2010, con termine delle lavorazioni inizialmente previsto per il 25.1.2011.

Al contratto accedeva una garanzia definitiva con scadenza fissata al 22.9.2010, e cioè in data antecedente al termine previsto delle lavorazioni; pertanto, già in partenza il contratto non era assistito da garanzia adeguata, avendo quest'ultima una durata inferiore alla durata delle lavorazioni.

L'esecuzione delle lavorazioni si è mostrata particolarmente accidentata, in quanto sono state disposte n. 6 sospensioni - variamente giustificate da: avverse condizioni climatiche, presenza di interferenze, necessità di variazioni progettuali, necessità di adeguamento della sicurezza di cantiere - per un totale di 331 gg. e una proroga contrattuale di 60 gg., che hanno comportato uno spostamento del termine finale delle lavorazioni al 10.2.2013 (cfr. ordine di ripresa dei lavori n. 6 del 28.1.2013), con una sostanziale triplicazione delle tempistiche esecutive.

Inoltre, con determina n. 42 del 16.2.2011 e determina n. 126 del 20.7.2012, sono state approvate n. 2 perizie di variante per nuovi prezzi legate a nuove lavorazioni, per un importo di € 29.423,63.

È stata inoltre accertata l'emissione di n. 3 SAL, per un importo complessivo pari a € 561.437,75 (3° ed ultimo SAL Determinazione n. 195 del 15.10.2012), residuando un importo di poco superiore ad € 150.000,00.

Successivamente, con determina n. 397 del 29.7.2014, è stata disposta la risoluzione unilaterale per grave inadempimento, ex art. 136 d. lgs. n. 163/2006, in quanto in esito all'ordine di servizio n. 6, l'appaltatore non ha mai effettivamente ripreso le lavorazioni, senza alcuna giustificazione. Sicché, la committente pubblica ha disposto la risoluzione in danno dell'appaltatore, disponendo l'escussione della garanzia definitiva.

Tuttavia, sia dall'esame della documentazione acquisita che dal confronto emerso in sede ispettiva, è emerso che la cauzione definitiva non è mai stata effettivamente escussa, le opere eseguite non sono state collaudate (non essendo stato reperita la relativa documentazione) e non si è disposto il riappalto mediante scorrimento dell'originaria graduatoria.

Successivamente, come meglio più avanti sarà esposto, l'ente comunale si è trovato una situazione di dissesto a partire dal 2019, che ha di fatto paralizzato le ulteriori attività.

Per converso, il RUP ha precisato che sussiste il finanziamento necessario per il completamento dell'opera e che il valore complessivo delle lavorazioni residue è pari circa ad € 400.000,00. Sono stati inoltre svolte alcune iniziative volte a conferire gli incarichi di progettazione funzionali al completamento dell'opera, che tuttavia non sono stati formalizzati, ostandovi le problematiche di dissesto finanziario.

1.2) L'istruttoria espletata mediante ispezione ha dunque evidenziato la sussistenza di diverse criticità relative all'opera in oggetto.

1.2.1) La prima è relativa alla eccessiva durata delle lavorazioni, posticipate fino al 10.2.2013, rispetto all'originario termine dell'1.2.2010. Del pari eccessive appaiono le tempistiche intercorse tra l'ordine di riavvio delle lavorazioni (28.1.2013) e la effettiva risoluzione (disposta in data 29.7.2014), pari a circa un anno e mezzo.

1.2.2) La seconda, più grave, criticità consiste nella mancata escussione della garanzia definitiva nonostante l'avvenuta risoluzione del contratto; di conseguenza, il relativo importo (astrattamente pari ad € 213.750,00) non è mai stato incamerato dall'ente comunale. Ciò è accaduto, come accertato durante il contraddittorio ispettivo, in quanto la polizza rilasciata al momento della stipula del contratto, già in partenza aveva una durata inferiore a quella delle lavorazioni e, soprattutto, non è mai stata rinnovata proporzionalmente all'aumento del tempo contrattuale occorso in ragione delle varie sospensioni e proroghe contrattuali *medio tempore* intervenute.

Giova evidenziare che l'importo garantito (€ 213.750,00), ove escusso, avrebbe consentito un agevole completamento dell'opera, con ulteriori margini in favore dell'ente comunale, circostanza questa non secondaria, atteso, il successivo stato di dissesto finanziario che ha interessato l'ente comunale.

1.2.3) Inoltre, va posto l'accento sul mancato collaudo dell'opera. In proposito, non è stata reperita la relativa documentazione, neanche in sede ispettiva, ancorché si faccia riferimento ad attività molto risalenti nel tempo; deve dunque essere contestata all'ente una certa approssimazione anche nella conservazione della documentazione contrattuale e, mancando la stessa, deve ritenersi che, allo stato, l'opera non sia stata collaudata.

1.2.4) Da ultimo, va censurata l'inerzia nella fase successiva alla risoluzione del contratto (avvenuta in data 29.7.2014). In primo luogo, non appaiono chiare le motivazioni in virtù delle quali non si è proceduto allo scorrimento della graduatoria risultante dall'originario affidamento; inoltre, non è stato possibile comprendere le motivazioni che hanno impedito l'assunzione di pertinenti iniziative negli anni successivi, almeno fino al 2019 (anno nel quale l'ente è stato posto in dissesto finanziario). Infine, è emersa una situazione di paralisi oggettiva connessa allo stato di dissesto finanziario dell'ente, come oltre si vedrà, che ad oggi preclude l'adozione degli opportuni provvedimenti amministrativi, funzionali al completamento dell'opera.

Tutte le suddette criticità sono state evidenziate ai rappresentanti comunali già in sede ispettiva, che ne hanno preso atto.

2. Adeguamento omissis (CIG: omissis)

2.1) Il secondo intervento è stato aggiudicato, con determinazione n. 320 dell'1.09.2009, all'ATI CO. S.r.l. (mandataria) con P. S.r.l. (mandante), per un corrispettivo complessivo di € 920.147,29 (pari ad € 814.847,45 al netto del ribasso offerto in gara del 42,865%, a cui sono stati aggiunti € 21.650,09 come oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso). Il contratto di appalto (rep. n. 82 registrato

presso l'Ufficio delle Entrate di C. l'11.09.2009, n. 652, serie 1) è stato stipulato il 4.09.2009 e prevedeva l'ultimazione dei lavori entro 300 giorni naturali consecutivi decorrenti dalla consegna dei lavori, avvenuta il 20.01.2010, stabilendo la data di ultimazione dei lavori al 16.11.2010.

Al contratto di appalto è stata allegata la cauzione definitiva emessa il 5.08.2009 con scadenza prevista il 5.08.2010, che non è stata mai prorogata, né *ab origine* (pur avendo una efficacia temporale inferiore rispetto alla data contrattuale di ultimazione dei lavori), né contestualmente alle proroghe contrattuali concesse in sede di perizie di variante.

In sede di attività ispettiva è stato accertato che sono stati redatti 4 Stati di Avanzamento Lavori, approvate due perizie di variante e disposte tre sospensioni dei lavori.

Inoltre, è emerso che, con determinazione n. 121 del 20.04.2016, si è proceduto alla risoluzione del contratto, ai sensi dell'art. 136, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006, demandando al RUP, al D.L. e all'organo di collaudo l'onere da porre a carico dell'appaltatore. Tuttavia, in seguito non risulta che la S.A. abbia posto in essere i provvedimenti di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 163/2006.

2.2) L'istruttoria espletata in sede di visita ispettiva ha evidenziato diverse criticità relative all'opera in oggetto.

2.2.1) Innanzitutto, è stato accertato che la S.A. ha omesso di vigilare sul corretto rispetto dei tempi contrattuali per la realizzazione delle opere e che non ha applicato nessuna penale per i ritardi imputabili all'ATI appaltatrice. Si consideri che, rispetto al termine contrattuale iniziale di conclusione delle opere (16.11.2010), vi è stato un ritardo di oltre 2 anni, considerando che il certificato di ultimazione dei lavori è stato emesso dal D.L. il 31.01.2013. Il ritardo è, peraltro, privo di giustificazione dopo il 26.10.2012, in quando dopo l'adozione della seconda perizia di variante (determina n. 161/2012) e la contestuale proroga dei termini contrattuali, non risulta che la S.A. abbia formalizzato ulteriori proroghe contrattuali scritte.

Sia negli ordini di servizio adottati dal D.L., sia nei verbali di collaudo parziale (in particolare, dal verbale di collaudo n. 2 del 10.02.2011) risulta che il RUP aveva rilevato gravi ritardi dell'impresa appaltatrice segnalando alla "*DD.LL. di intervenire presso l'impresa appaltatrice per far aumentare la forza lavoro in modo da dare un impulso più decisivo e determinante al completamento dei lavori nei tempi contrattuali*"; ciononostante, non risulta che il D.L. abbia posto in essere provvedimenti per garantire il rispetto della tempistica contrattuale.

Sempre sotto il profilo dell'eccessiva durata dell'esecuzione contrattuale, va stigmatizzato il secondo ordine di sospensione dei lavori, adottato con una motivazione generica (persistenti condizioni metereologiche avverse) e prevedendo la ripresa dei lavori dopo un mese e mezzo rispetto alla data delle condizioni meteo avverse.

2.2.2) In secondo luogo, si censura la condotta tenuta dalla S.A. con riferimento alla mancata escussione della garanzia definitiva. Costituisce una condotta grave (suscettibile, peraltro, di costituire un danno erariale) sia l'omessa richiesta di rinnovo della cauzione, in occasione

dell'adozione degli ordini di sospensione contrattuale e delle proroghe *medio tempore* intervenute, sia la mancata escussione della cauzione definitiva in conseguenza della risoluzione contrattuale ex art. 136 del d.lgs. n. 163/2006. Sotto il profilo quantitativo, si osserva che il deposito cauzionale era pari ad € 274.915,00 e tale importo non è stato mai stato incassato dal Comune *in quota parte* (neppure per la parte dei lavori non eseguiti dall'ATI e che non è possibile stimare, a fronte della mancanza dello stato di consistenza delle opere).

2.2.3) In terzo luogo, si censura la mancata redazione dello stato di consistenza dei lavori prevista dall'art. 139 del Codice, rientrante tra le competenze del Direttore dei Lavori. Non risulta neppure predisposto il verbale di accertamento tecnico e contabile da parte dell'organo di collaudo in seguito alla risoluzione. Entrambi i provvedimenti sono necessari ai fini del riappalto delle opere da completare.

Peraltro, rispetto alla documentazione acquisita dal gruppo ispettivo, va censurata la mancanza del Capitolato speciale d'appalto allegato al contratto, dell'Ordine di servizio n. 15 e della relazione particolareggiata del D.L. strumentale alla risoluzione contrattuale (che non sono state rinvenute nei locali dell'ente comunale).

2.2.4) Va, altresì, censurata l'inerzia dell'Amministrazione sia negli anni precedenti all'adozione del provvedimento di risoluzione contrattuale, che in quelli successivi.

Innanzitutto, si rileva che la determina di risoluzione per inadempimento è stata adottata dopo tre anni e mezzo (20.04.2016) rispetto alla scadenza dell'ultima proroga contrattuale disposta con la seconda perizia di variante (26.10.2012), nonché dopo tre anni rispetto all'adozione dell'Ordine di servizio n. 15 (del 15.02.2013) la cui violazione è stata posta alla base del provvedimento risolutorio, in quanto considerato dal D.L. e dal RUP come grave inadempimento del contratto.

Inoltre, anche in seguito all'adozione della determina di risoluzione, non risulta che la S.A. abbia adottato i provvedimenti di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 163/2006 (lo stato di consistenza dei lavori già eseguiti e il verbale di accertamento tecnico e contabile). Non risulta neppure che sia stata attivata la procedura di c.d. interpello di cui all'art. 140 del d.lgs. n. 163/2006 per affidare il completamento dei lavori ad altro operatore in graduatoria, mediante il suo scorrimento.

Al riguardo, si censura l'inerzia dei vertici della S.A. che, dalla data di adozione della risoluzione contrattuale (20.04.2016) agli anni successivi, ed almeno fino al 2019 (anno nel quale è stato dichiarato il dissesto finanziario dell'ente), non hanno proceduto a predisporre gli atti amministrativi funzionali all'affidamento dei lavori di completamento dell'opera ad un nuovo contraente. Ciò anche considerando che, nel caso in esame, l'ammontare residuo degli interventi da realizzare si aggira intorno ad € 20.000,00.

Ferme restando le criticità sopra individuate, l'attività ispettiva ha evidenziato una chiara volontà da parte dell'ente di portare a compimento le opere oggetto di ispezione, al fine di renderle fruibili alla

cittadinanza. In proposito, i responsabili degli affidamenti hanno rappresentato che l'ammontare delle lavorazioni residue, necessarie al completamento delle opere, sarebbe complessivamente esiguo – circa € 400.000,00 per Via *omissis* e addirittura di circa € 20.000,00 per gli interventi di Via *omissis*, completi al 98% - e che, per entrambe le opere, sussiste la relativa copertura finanziaria, sia in relazione ai fondi stanziati dalla Regione che a quelli propri del comune.

Tuttavia, nonostante la sussistenza di copertura finanziaria, la non eccessiva onerosità della spesa residua e lo stato avanzato di completamento delle opere, il comune ha manifestato una evidente difficoltà finanziaria relativa alla condizione di dissesto in cui versa l'ente dal 2019 e al conseguente difetto di coordinamento tra gli organi comunali e l'Organismo Straordinario di Liquidazione.

In tal senso si osserva che il comune di C., in particolare, ha dichiarato lo stato di dissesto con delibera consiliare n. 42 del 6 giugno 2019 e l'OSL si è insediato in data 20 settembre 2019 ed ha conseguentemente assunto, ai sensi dell'art. 252, comma 4 TUEL, competenze gestorie fino al 31 dicembre 2019.

Circa quest'ultimo profilo, l'attività ispettiva ha manifestato incertezze in ordine alla competenza sull'accertamento della perdurante capienza delle poste attive di bilancio, sulla verifica degli importi residui stanziati nei relativi capitoli dell'attivo patrimoniale e, in generale, sulla responsabilità nell'accertamento dei finanziamenti comunali e regionali residui, elementi questi tutti propedeutici al riaffidamento dei lavori di completamento delle opere ispezionate.

In buona sostanza, la documentazione acquisita in atti e le interlocuzioni con i rappresentanti del comune, pur evidenziando nei fatti un chiarissimo intento volto al completamento delle opere - specialmente in capo ai due RUP dei procedimenti - hanno dimostrato una oggettiva difficoltà nell'ultimazione delle stesse.

L'istruttoria ha infatti evidenziato che, nonostante il notevole lasso di tempo intercorso dalle risoluzioni contrattuali, l'intenzione di completare le opere e le proposte dei responsabili dei servizi, nessuna concreta determinazione di rilievo è stata espressa dall'ente nel senso di completare le opere, fatta salva l'attribuzione di un generico atto di indirizzo di completare le opere contenute nel PRU contenuto nel PIAO 2023.

Del pari, nessun atto risulta concretamente adottato al fine di risolvere la situazione di incertezza sul riparto delle competenze tra OSL e settore finanziario relativamente all'accertamento delle disponibilità di bilancio pregresse.

Tutto ciò rappresentato, alla luce delle considerazioni suesposte, si definisce il presente procedimento ai sensi dell'art. 20 del Regolamento di vigilanza sui contratti pubblici, anche tenuto conto che i rappresentati dell'ente hanno preso atto delle criticità suesposte già in sede ispettiva (riassunte nei par. 1.2 e 2.2.).

Si **raccomanda** comunque al comune di C. di adeguarsi, anche *pro futuro*, alle conseguenti osservazioni formulate e di cui i rappresentanti dell'ente hanno già preso atto durante lo svolgimento della visita ispettiva (cfr. verbale di accertamento ispettivo n. 5 del 9.11.2023).

In riferimento alle ulteriori criticità esposte – di natura contabile – si osserva che queste ultime appaiono effettivamente ostative al completamento delle opere. Pertanto, ancorché afferenti a materia non rientrante nelle competenze dell'Autorità, non può che suggerirsi di valutare l'assunzione di ogni utile iniziativa per risolverle le criticità stesse, sia al fine di garantire la piena fruibilità delle opere da parte dei cittadini, sia evidenziando il potenziale rilievo erariale dei ritardi accumulati.

Ai sensi dell'art. 21, comma 2, del Regolamento di vigilanza, il comune di C. è, pertanto, invitato a comunicare all'Autorità le eventuali determinazioni che intende assumere al riguardo, entro il termine di **45 giorni** dalla comunicazione della presente nota di definizione del procedimento, che sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità in forma omissata, ai sensi dell'art. 22 del predetto Regolamento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente