



Autorità Nazionale Anticorruzione

Deliberazione n. 145 del 10 dicembre 2015

Fasc. 1621/2014

Oggetto: Lavori di riqualificazione delle periferie (PIRP) Progetto di riqualificazione urbana "ZONA SPACCATORNESE - VECCHIO CAMPO SPORTIVO". I° stralcio funzionale.

Stazione appaltante: Comune di Laterza

Esponente: Costruzioni Di Taranto s.r.l.

Importo Lavori a b.a.: € 623.150,00.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 10 dicembre 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori a seguito delle controdeduzioni della Stazione Appaltante.

Premesse

É pervenuto a quest'Autorità un esposto da parte del legale rappresentante della società aggiudicataria Costruzioni Di Taranto srl, con il quale contestava la condotta nella conduzione dei lavori in oggetto da parte della Stazione Appaltante, evidenziando consegne parziali, lavorazioni a regia, sospensioni dei lavori illegittime, perizie di lavori complementari e, in ultimo, il recesso dal Contratto.

Con nota direttoriale prot. 112545 del 13.10.2014, veniva disposta l'istruttoria nei confronti del Comune di Laterza ai fini della verifica di eventuali anomalie in fase di esecuzione del contratto. Le delucidazioni del Comune di Laterza sono pervenute a più riprese, e da ultimo sono state acquisite con note prot. 91957 e 91959 del 20.7.2015.

Inoltre, lo stesso esponente, ha inoltrato diverse segnalazioni all'Autorità, aventi ad oggetto principalmente presunte carenze dei progetti posti a base di gara o procedurali delle gare indette dal Comune di Laterza. Tali segnalazioni, pur non oggetto di specifica istruttoria, sono state valutate nell'ambito della presente trattazione stante l'attenzione posta dall'Autorità, più che a questioni insorte tra le parti in uno specifico contratto, alla più generale verifica del rispetto delle procedure amministrative sui contratti pubblici da parte del Comune.

In esito ad un primo esame sono state comunicate le risultanze istruttorie con nota dell'Ufficio Vigilanza Lavori, prot. 114145 del 10.9.2015; la stazione appaltante ha fornito quindi le proprie controdeduzioni.

Dall'analisi dell'intera documentazione sopraggiunta, in risposta all'apertura di istruttoria (Fasc. 1621-2014, prot. 121942 del 3.11.2014, prot. 133063 del 26.11.2014, prot. 91957 e 91959 del 20.7.2015) e

quale controdeduzioni sulle considerazioni esposte nella CRI da parte del Comune di Laterza (prot. 125605 del 30.9.2015), è emerso quanto di seguito si riporta.

Considerato in fatto

In relazione allo specifico contratto, attraverso l'analisi della documentazione fornita si è ricostruito l'iter amministrativo, da cui è emerso che il Comune di Laterza riceveva un finanziamento da parte della Regione Puglia, nell'ambito del "Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie" (PIRP) per la realizzazione dell'opera in oggetto.

A tale scopo con deliberazione del Commissario Straordinario n. 28 del 15.3.2011, nel settembre 2011, veniva bandita la gara mediante procedura aperta per un importo complessivo di € 623.150,00 di cui € 18.150,00 per oneri della sicurezza.

I lavori venivano aggiudicati alla ditta Costruzioni Di Taranto srl per un importo di € 573.334,30 oltre oneri di sicurezza e IVA, in seguito ad un ribasso, offerto in sede di gara, pari al 5,234%.

In data 28.10.2011 veniva sottoscritto, tra il Comune di Laterza e l'impresa, il contratto pubblico d'appalto inerente i lavori di cui trattasi.

In data 28.11.2011 veniva sottoscritto dall'impresa e dalla Direzione dei Lavori il Verbale di consegna dei lavori parziale, che evidenziava alcune criticità:

- 1) Inesistenza del manto stradale sulla via De Andrè;
- 2) Inaccessibilità aria cantiere zona Spaccatornese;
- 3) Criticità muro a monte area ex campo sportivo;
- 4) Presenza di linee aeree ed interrate di Enel, gas, acquedotto, telecom.

L'effettivo inizio dei lavori si verificava in data 19.12.2011.

Il data 21.2.2012 la D.L. ordinava la sospensione dei lavori, preso atto dell'autorizzazione del RP (cfr. nota 2630 del 15.2.2012) alla predisposizione di una «perizia suppletiva e di variante atta al superamento di tutte le cause ostative, impreviste, di natura tecnica».

È stata redatta quindi la Perizia suppletiva di Variante, motivandola per cause impreviste ed imprevedibili.

L'importo lordo dei lavori risultanti dalla Perizia Suppletiva di Variante, idonea al superamento delle cause ostative alla completa esecuzione dei lavori, veniva determinato in € 729.758,31, oltre gli oneri di sicurezza, che al netto del ribasso di gara (5,234%), determinava un importo di € 691.562,76 oltre gli oneri di sicurezza; la spesa necessaria superava la copertura finanziaria.

La Stazione Appaltante, come soluzione, richiedeva all'impresa, con nota prot. n. 4348 del 16.3.2012, di accettare diverse condizioni offerte in sede di gara (eliminazione di parte delle migliorie offerte in sede di gara ed applicazione di extra sconto) in modo da poter eseguire i lavori contenendo il maggiore importo degli stessi nel 5% dell'importo dei lavori appaltati. L'impresa accettava le richieste, con nota protocollata al Comune di Laterza con n.4427 del 19.3.2012, subordinandole all'immediata ripresa dei lavori.

In seguito all'accettazione di tali condizioni fu nuovamente redatta la perizia di variante, per un importo al netto dei ribassi pari a € 620.999,36 per i lavori a corpo, oltre gli oneri di sicurezza pari ad € 18.150,00; «il ribasso "virtuale" risultante, determinato dallo sconto offerto in sede di gara, dalla quantificazione delle migliorie eliminate e all'ulteriore extra sconto, da applicare al computo metrico estimativo onde ottenere l'importo netto dei lavori, è pari al 17,39055%» (sic. il RP nella relazione descrittiva all'Autorità in seguito all'avvio del procedimento).

In data 8.3.2012, a seguito di evento precipitoso di tipo eccezionale, l'area ex campo sportivo è stata oggetto di danni derivanti dall'acqua piovana raccoltasi nei piazzali dell'adiacente area edificata posta a monte del parco urbano.

In data 6.4.2012 veniva approvata (cfr. Determinazione dirigenziale n. 116 del 6.4.2012) la perizia di variante di cui sopra ai sensi dell'art. 132 comma 1 lettera b) del D.lgs. n. 163/2006, e veniva sottoscritto dall'impresa l'atto di sottomissione ed il verbale di concordamento nuovi prezzi.

In data 12.4.2012 veniva ordinata la ripresa dei lavori e, anche se alcune «problematiche a monte dell'ex campo sportivo e quelle relative alla fornitura di pubblici servizi» (cfr. verbale di ripresa) permanevano, l'impresa continuava a operare in cantiere, come attestato dai pagamenti dei SAL.

In data 17.7.2012 veniva trasmesso al RP il verbale dei danni derivanti da forza maggiore, a firma della D.L. e dell'impresa, nel quale veniva ribadita la necessità di provvedere alla risoluzione di alcune problematiche che intralciavano la regolare esecuzione dei lavori.

Dal luglio 2012 al marzo 2013, prima dell'approvazione delle opere complementari del campo sportivo, si sono susseguiti numerosi verbali di sopralluogo (n.17) e ordini di servizio (n. 7) in cui sono state ordinate lavorazioni extracontrattuali.

In data 25.1.2013 veniva firmato il secondo verbale di consegna parziale dei lavori nel quale si riporta che l'impresa «ricorda che l'appalto in questione si configura per la tipologia a offerta migliorativa, formulata su un progetto a base di gara. E ritiene certamente illegittima la sistematica adozione di varianti al sol fine di risolvere problemi della committenza e che la committenza avrebbe dovuto risolvere ben prima della consegna avvenuta 14 mesi fa. Per tale ragione l'impresa annuncia fin da ora di formulare dettagliate riserve a riguardo».

Con determinazione dirigenziale n. 99 del 26.3.2013 veniva approvata una distinta perizia di lavori complementari e funzionali al completamento delle opere inerenti la ristrutturazioni del vecchio campo sportivo, realizzazione verde pubblico e pista ciclabile, redatta dall'UTC, dell'importo complessivo di € 60.545,59, di cui € 55.041,45 per lavori «rilevato che durante il corso dei lavori appaltati, si sono rese necessarie delle lavorazioni complementari non previste nel progetto principale, né nella successiva PSV, ma funzionali al completamento delle opere ed alla messa in sicurezza delle aree, nonché alcuni lavori di allacciamenti alle reti infrastrutturali urbane, di seguito sinteticamente descritte:

- eliminazione della linea elettrica aerea Enel e suo interrimento, per consentire la demolizione prevista di parte del blocco vecchi spogliatoi (determinazione dirigenziale n. 386/2012);
- liquidazione all'AQP delle spese per spostamento contatore idrico a seguito della demolizione parziale dello spogliatoio (determinazione dirigenziale n. 392/2012);
- liquidazione all'impresa esecutrice dei danni di forza maggiore a seguito di evento calamitoso (determinazione dirigenziale n. 96 del 22/3/2012);
- realizzazione di nicchie murali per nuove utenze AQP e metano (ordine di servizio n. 4 del 21.9.2012);
- realizzazione di opere per allacciamento AQP e scarico fogna in zona spaccatornese (ordine di servizio n. 2 del 29.5.2012);
- demolizione e ripristino del muro pericolante prospiciente il condominio di via Carlo Del Prete e di parte del muro di recinzione posto al confine sul lato corto dell'area del vecchio stadio;
- realizzazione di muro in c.a. per contenimento terreno nel tratto retrostante gli spogliatoi nuovi in corso di realizzazione.

che pertanto, per la necessità di disporre della dovuta copertura finanziaria, con nota del RUP prot. n. 14984 del 16.10.2012 e successiva nota prot. 15516 del 29.10.2012, è stata avanzata all'amministrazione comunale apposita richiesta di erogazione della somma aggiuntiva di € 75.000,00 utile alla realizzazione delle suddette opere complementari, per il completamento ad opera d'arte della struttura di che trattasi [...] dato atto che, nelle more della redazione di apposita perizia sui lavori complementari da eseguire, ed a seguito della esecuzione di alcune lavorazioni urgenti effettuate con gli ordini di servizio n. 2/2012 del 29.5.2012 (e relativa parziale rettifica del 5.6.2012) e n. 4/2012 del 21.9.2012 nonché della

liquidazione dei danni di forza maggiore, la disponibilità economica residua dell'impegno originario di € 75.000,00 si è ridotta ad € 60.545,59».

Con successiva determinazione n. 114 del 5.4.2013 venivano affidati tali lavorazioni complementari alla stessa ditta Costruzioni Di Taranto srl «già appaltatrice dei lavori principali in corso di esecuzione» per un importo complessivo di € 60.545,59.

In data 14.7.2013 si verificava un ennesimo nubifragio che comportava danni alle opere derivanti da forza maggiore.

Nella relazione illustrativa al 4° SAL a tutto il 22.7.2013 veniva specificato che i lavori eseguiti erano pari al 89,01054% e si precisava, in riferimento alla perizia di variante, che «le lavorazioni previste dal capitolato a base di gara hanno subito specifiche e circoscritte variazioni sia dal punto di vista delle quantità che dal punto di vista delle lavorazioni. Infatti, la stazione appaltante ha richiesto l'inserimento di opere aggiuntive, ritenute essenziali e funzionali alla fruibilità dell'opera».

Con Determinazione 272 del 16.07.2013 venivano approvate ulteriori opere complementari e funzionali ai lavori di ristrutturazione del vecchio campo sportivo - lavori di pavimentazione stradale completa di sottofondo e marciapiedi sul tratto finale di via Monte Sabatino (strada urbana di accesso al parco in corso di realizzazione) – per un importo complessivo di € 45.000,00, di cui € 26.240,51 per lavori, affidati con Determinazione n. 291 del 26.07.2013 alla medesima società Costruzioni Di Taranto srl ai sensi dell'art. 57 co. 5 del d.lgs. 163/2006.

Successivamente, con nota in data 24.09.2013 veniva ordinata, da parte del RP, la sospensione dei lavori, ex art. 158 comma 2 dpr 207/2010 “per necessità”, specificando «viste le riserve apposte dall'impresa appaltatrice in data 31.07.2013 sul registro di contabilità e relative al quarto stato d'avanzamento lavori; le controdeduzioni della direzione apposte sul registro di contabilità del 13.08.2013; la nota dell'impresa appaltatrice prot. 12832 del 26.08.2013; la diffida dell'impresa appaltatrice prot. 13751 del 17.09.2013; la nota riservata della D.L. trasmessa al Rup con nota prot. 13957 del 19.09.2013».

In data 12.10.2013 l'impresa inoltrava nota di diffida al Comune di Laterza, invitando il RP alla redazione di un regolare verbale di sospensione nel quale precisare le ragioni di necessità ed urgenza.

Non ricevendo risposta in data 27.12.2013 l'impresa, per mano del legale, inoltrava alla S.A. richiesta per una risoluzione consensuale del rapporto negoziale.

Nel marzo 2014 (28.3.2014), il nuovo RP dei lavori, nominato con deliberazione di giunta comunale n. 7 del 10.1.2014, inviava alla D.L. la comunicazione per la ripresa dei lavori.

Il verbale del 9.4.2014 di ripresa e consegna definitiva dei lavori veniva firmato con riserva dall'impresa, che rifiutava la consegna dei lavori, in quanto non ancora risolte le problematiche legate alla mancata realizzazione della pista ciclabile.

Veniva quindi redatto un ulteriore verbale di ripresa e consegna parziale dei lavori è del 6.5.2014, con il quale si consegnava il tratto di pista ciclabile sulla via De Andrè rimanendo escluso il solo tratto sulla via Buonarroti.

Persistendo criticità e contestazioni dell'impresa circa i lavori da eseguire, con Deliberazione di Giunta comunale n. 71 del 9.5.2014 l'amministrazione deliberava di recedere dal contratto ai sensi dell'art. 134 del d.lgs. 163/2006 «rilevato che i lavori ancor oggi non sono stati ultimati per difficoltà collegate alle previsioni progettuali, allo stato dei luoghi ai rapporti con l'impresa ed allo stravolgimento dei luoghi per i ripetuti gravi fenomeni alluvionali».

Dal verbale di accertamento tecnico – contabile/collaudo parziale del 12.3.2015, risultava che «da quanto si è potuto constatare dalla copiosa documentazione fornita allo scrivente collaudatore, i lavori hanno proceduto in maniera frammentaria e spesso contraddittoria nelle determinazioni assunte, con riferimento alle numerose varianti introdotte con frequente ricorso agli art. 161 e 162 del Regolamento, in presenza anche di una progettazione ritenuta non sufficientemente dettagliata e completa

specialmente in relazione alla situazione dei luoghi. Inoltre principalmente a causa del contenzioso sorto tra l'impresa, la Direzione lavori e la Stazione Appaltante, quest'ultima ha determinato di far ricorso al recesso contrattuale ai sensi dell'art. 134 del Codice dei Contratti Pubblici, per cui i lavori non risultano ultimati dal punto di vista contrattuale e funzionale, anche se gli stessi, ispezionati nelle visite di sopralluogo, si presentano in condizioni generali discrete almeno per quanto attiene le lavorazioni completate».

Il RP preso atto delle risultanze del verbale di accertamento tecnico contabile, redigeva un «progetto esecutivo relativo ai lavori non eseguiti da parte della ditta Costruzioni Di Taranto srl a seguito di recesso avvenuto con DGM n. 71 del 9.5.2014, al fine di dare completezza all'intera opera, utilizzando le somme residue e disponibili».

Con Determinazione n. 281 del 25.6.2015 veniva approvato il progetto esecutivo per il completamento dei lavori di ristrutturazione del vecchio campo sportivo per un importo complessivo di € 54.527,78 oltre IVA e veniva indetta una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando alla quale invitare 15 operatori economici.

Con Determinazione n. 313 del 13.7.2015 l'amministrazione comunale di Laterza, avendo svolto la procedura di affidamento dei lavori di completamento del campo sportivo, determinava di aggiudicare gli stessi ad altra impresa per un importo di € 43.065,45 al netto del ribasso offerto del 13,258%.

Allo stato vi è un ricorso pendente dinanzi al Tribunale di Taranto RG 1359/2014 a cui ha adito l'impresa Costruzioni Di Taranto srl al fine di veder riconosciuti maggiori oneri sostenuti nell'esecuzione dei lavori.

Infine l'attività istruttoria ha interessato anche procedimenti di gara sui quali si sono ricevute segnalazioni, da parte dello stesso operatore economico, relativamente all'operato del Comune di Laterza, aventi ad oggetto presunte carenze procedurali o dei progetti posti a base di gara.

Sono state quindi oggetto di un generale esame anche dette procedure tramite verifica effettuata sui dati disponibili presso la BDNCP dell'Autorità, che raccoglie le comunicazioni di cui all'art. 7, co. 8 del d.lgs. 163/2006.

Dalla verifica è emersa la situazione che di seguito si riporta:

CIG	Oggetto Appalto	Importo (€)	Nr di offerte per gara (da n. pagamenti)	Stato
51441964D4	p.s.r. puglia 2007-2013 - misura 227 "sostegno agli investimenti non produttivi - foreste" azione 3 "valorizzazione turistico-ricreativa dei boschi". -valorizzazione turistico-ricreativa della pineta comunale "scivolizzo"-	205.785	10	Gara aggiudicata ma contratto non ancora stipulato
5804295FBE	Lavori di recupero vecchio mattatoio comunale per attivazione sportello informazione e centro aggregazione per immigrati extracomunitari regolari	269.259	6	Gara revocata senza comunicazione su Simog
5832213E68	Lavori di riqualificazione della ex ludoteca comunale - realizzazione di un centro polivalente per minori	194.398	42	Gara revocata senza comunicazione su Simog
614344318B	Lavori di recupero vecchio mattatoio comunale per attivazione sportello informazione e centro aggregazione per immigrati extracomunitari regolari	269.286	42	Nuova gara esperita ed aggiudicata
5952931211	Opere di ripristino ed ammodernamento della strada comunale ex s.s. n.7 'appia'	303.335	27	Gara esperita e aggiudicata

62382563B4	Lavori di riqualificazione ex ludoteca comunale da adibire a centro aperto polivalente per minori.	172.941	79	Nuova gara esperita ed aggiudicata
58284415AA	Realizzazione collettori fogna a servizio della zona artigianale e residenziale su via per Castellaneta	53.170		manca il perfezionamento del CIG

Ritenuto in diritto

Dall'analisi della copiosa documentazione acquisita in fase istruttoria è emerso un andamento frammentario dei lavori; a partire dalla consegna parziale degli stessi, in data 28.11.2011, sono state riconosciute alcune criticità, registrate dalla D.L. nello stesso verbale di consegna, firmato senza però apporre riserva da parte dell'impresa.

A soli 3 mesi dall'inizio dei lavori, si è verificata la necessità di sospendere gli stessi per la necessità di una prima perizia di variante, redatta ai sensi dell'art. 132 co. 1 lett. b) del d.lgs. 163/2006, approvata con un incremento percentuale complessivo pari al 4,99%, che viene evidenziato come contenuto nei limiti di cui agli artt. 132 co. 3 e 205 co. 4 del d.lgs. 163/2006. (l'art. 205 del codice riguarda i beni vincolati, mentre il co. 3 del 132 prevede due distinti casi, il riferimento a quale dei due non è stato specificato; si ritiene che in entrambi i casi vi sia un erroneo riferimento normativo).

I lavori venivano ripresi in data 12.4.2012.

In data 25.1.2013, a circa un anno dall'inizio dei lavori, la s.a. ha proceduto ad un'altra consegna parziale dei lavori. In data 24.9.2013, ai sensi dell'art. 158 co. 2 del dpr 207/2010, il RP ha ordinato la sospensione dei lavori "per necessità", senza meglio precisare. Tale sospensione ha avuto la durata di ben 224 gg (il verbale di ripresa è del 6.5.2014), con il conseguente superamento del quarto del tempo contrattuale, senza alcuna comunicazione all'Autorità.

Sono state, nel contempo, redatte due ulteriori perizie per lavori complementari, comportanti complessivamente un maggiore importo dei lavori pari a € 81.281,96, affidati alla stessa impresa aggiudicataria dei lavori principali, ai sensi dell'art. 57 co. 5 del d.lgs. 165/2006, a coprire, anche, lavori extracontrattuali disposti con ordini di servizio da parte della D.L.

Con uno stato dei lavori eseguiti pari al 92,42% del totale contrattuale il Comune di Laterza ha deciso, infine, di recedere dal contratto ai sensi dell'art. 134 co. 1 del d.lgs. 163/2014 «rilevato che i lavori ancor oggi non sono stati ultimati per difficoltà collegate alle previsioni progettuali, allo stato dei luoghi ai rapporti con l'impresa ed allo stravolgimento dei luoghi per i ripetuti gravi fenomeni alluvionali».

Da quanto sopra riportato sono rilevabili diverse questioni che sono state oggetto di esame:

- la valutazione delle effettive circostanze che hanno determinato la perizia di variante e l'approvazione di lavori complementari, affidati sempre alla società aggiudicataria;
- le motivazioni della sospensione dei lavori ai sensi dell'art. 158 co. 2 del dpr. 207/2010;
- la causa del tempo intercorso tra la sospensione e la ripresa dei lavori;
- la coerenza del recesso contrattuale;
- valutazioni del comportamento generale della Stazione Appaltante nelle procedure oggetto di esame.

Relativamente alla prima questione, si osserva che la perizia di variante è stata approvata ai sensi dell'art. 132 co. 1 lett. b) ovvero per cause imprevedute e imprevedibili, senza però specificare, nella determina di approvazione, la tipologia delle cause e l'imprevedibilità delle stesse.

I lavori, in realtà, sono stati consegnati parzialmente in quanto vi era l'ultimo tratto di pista ciclabile irrealizzabile per la mancata costruzione della strada da parte di concessionari privati (lottizzanti), l'area da destinare a parco giochi era assolutamente impraticabile per la presenza di materiale indifferenziato proveniente da scavo e per l'area del vecchio campo vi era l'impossibilità di procedere a demolizioni per la mancata disattivazione delle utenze elettriche. È stata inoltre constatata una situazione di pericolo per un muro di cinta del campo da calcio.

Nella determina di approvazione della variante (determinazione n. 116/2012) è stato dato atto che «il Nuovo Quadro Economico della perizia di variante tecnica e suppletiva, riporta una quantità di lavori diversi e maggiori, rispetto a quelli inizialmente previsti, in virtù della introduzione di n. 34 nuovi prezzi, che determinano una maggiore spesa pari ad € 29.515,06 oltre IVA e al netto del ribasso d'asta del 5,234%, compensata alla voce "impresti"; tali maggiori lavori, che fanno ascendere l'importo complessivo a netti € 620.999,36 oltre IVA (comprensivi degli oneri), restano confermati alla impresa esecutrice del contratto principale Costruzioni Di Taranto s.r.l.».

Inoltre, viene dato atto di una mancata capacità finanziaria idonea al superamento delle cause ostative alla completa esecuzione dei lavori, che induce la Stazione Appaltante a richiedere all'impresa condizioni diverse da quelle offerte in sede di gara, come l'eliminazione di parte delle migliorie offerte in sede di gara ed applicazione di un extra sconto sui lavori in perizia in modo da poter eseguire gli stessi contenendo la spesa nel 5% dell'importo dei lavori appaltati.

Appare, pertanto, come la S.A. abbia con la variante, che tra l'altro ha contenuto, con l'eliminazione di alcune migliorie e l'applicazione di un ulteriore ribasso, nel 5% in aumento l'importo dei lavori, coperto in realtà problematiche legate ad una non adeguata valutazione dello stato di fatto; ciò trova conferma anche nel verbale di accertamento contabile redatto dal collaudatore, in cui si legge che si è «in presenza anche di una progettazione ritenuta non sufficientemente dettagliata e completa specialmente in relazione alla situazione dei luoghi».

In merito alle perizie di lavori complementari, nella relazione tecnica descrittiva del 1.7.2013 si legge: «alla data odierna, i lavori in appalto sono in via di completamento e, al fine di dare una sistemazione consona alle strade di accesso alle aree riqualificate, occorre procedere al completamento della via Monte Sabotino». Nelle conclusioni poi si legge: «l'intervento previsto, costituirà il naturale completamento all'area attrezzata in corso di ultimazione presso il vecchio campo sportivo. Tale viabilità urbana, oltre a consentire finalmente l'accesso al parco per chi proviene dal centro cittadino, integrerà il sistema della circolazione urbana della zona, contribuendo al decongestionamento del traffico ora concentrato sulla sola via Papa Giovanni Paolo II ed all'utilizzo razionale dell'area a parcheggio pubblico di pertinenza dell'area a verde attrezzata contigua».

Nella Delibera di Giunta Municipale n. 70 del 28.6.2013, nell'autorizzare i lavori aggiuntivi come opere complementari si prende atto che «il tratto finale di via Monte Sabotino non compreso nei lavori PIRP, attualmente privo di pavimentazione e sottofondazione stradale, è interdetta e pericolosa e priva di alcuni tratti di marciapiedi [...] e ritiene [...] pertanto dover procedere al completamento della suddetta viabilità per completare organicamente l'intera zona, riqualificando totalmente l'area precedentemente degradata ed in stato di abbandono, raggiungendo così gli obiettivi prefissati dal PIRP (riqualificare le periferie)».

La determina n. 272 del 16.7.2013 di approvazione di queste opere complementari, oltre a richiamare le problematiche di cui sopra di via di Monte Sabotino, precisa che «la suddetta strada urbana, costituisce il principale accesso al parco pubblico in via di ultimazione e contiene le aree destinate a parcheggio pubblico di pertinenza della medesima area attrezzata».

Dalla localizzazione del tratto di via monte Sabotino in relazione al progetto principale, i lavori complementari si configurano indispensabili per poter utilmente fruire delle opere oggetto dell'appalto e, quindi, più propriamente divenuti necessari per una non adeguata valutazione dello stato dei luoghi nel progetto iniziale che non lavorazioni divenute necessarie per una circostanza imprevista.

Non verificandosi le condizioni previste all'art. 57 co. 5 del d.lgs. 163/2006, ovvero di lavori non compresi nel progetto iniziale né nel contratto iniziale divenuti necessari a causa di una circostanza imprevista, tali lavorazioni appaiono anch'esse riconducibili a una iniziale carente valutazione dello stato dei luoghi.

Si ritiene, quindi, che la redazione delle varianti sia più propriamente riconducibile all'art. 132 co. 1, lett. e) del d.lgs. 163/2006, con conseguente obbligo di comunicazione all'osservatorio e al progettista.

È da evidenziare, al riguardo, che le disposizioni di cui all'art. 132 del Codice impongono un corretto accertamento da parte della S.A. delle motivazioni della variante, con particolare attenzione a circostanze derivanti da eventuali carenze progettuali.

Non appaiono, pertanto, condivisibili le controdeduzioni del Comune di Laterza che, tramite il proprio legale, ha evidenziato che «Si tratterebbe, tuttavia, d'irregolarità che non comporta conseguenze di alcun genere per l'interesse pubblico posto che il coinvolgimento del progettista in qualsivoglia ipotesi risarcitoria sarebbe sempre possibile».

Relativamente alla sospensione dei lavori, disposta ai sensi dell'art. 158 co. 2 del dpr. 207/2010, senza meglio esplicitare le ragioni di necessità che hanno impedito il proseguo dei lavori, ma con semplice riferimento all'esigenza di redigere una variante, è da sottolineare che, quanto riportato nel verbale di sospensione riconduce la stessa ad una inadeguata gestione delle problematiche tecniche emergenti nell'esecuzione dei lavori. Infatti, nello stesso verbale si legge: «viste le riserve apposte dall'impresa appaltatrice in data 31.7.2013 sul registro di contabilità e relative al quarto stato d'avanzamento lavori; le controdeduzioni della direzione apposte sul registro di contabilità del 13.8.2013; la nota dell'impresa appaltatrice prot. 12832 del 26.8.2013; la diffida dell'impresa appaltatrice prot. 13751 del 17.9.2013; la nota riservata della D.L. trasmessa al Rup con nota prot. 13957 del 19.9.2013 [...] ordina all'impresa esecutrice Costruzioni Di Taranto srl di sospendere i lavori per necessità».

Relativamente al tempo intercorso tra la sospensione dei lavori (24.9.2013) e la ripresa degli stessi, attraverso un'ulteriore consegna parziale dei lavori (6.5.2014), di ben 224 gg. naturali e consecutivi su un contratto di lavori che ne prevedeva 210 gg + 70 gg. ulteriormente concessi con perizia, si riscontra un comportamento d'inerzia della S.A. non conforme con criteri di tempestività ed efficienza.

Si rileva inoltre che il Comune di Laterza non ha rispettato gli obblighi di comunicazione all'Autorità, di cui all'articolo 158 co. 9 del d.p.r. 207/2010.

L'Autorità, nel merito, con deliberazione n. 62 del 22.6.2011 ha affermato che «Le sospensioni dei lavori devono essere comunicate dal RUP all'Osservatorio dell'Autorità, come disposto dal comma 9, dell'art. 133 del d.p.r. 554/99 (attuale art.158 co. 9 del d.p.r. 207/2010), secondo il quale quando la sospensione supera il quarto del tempo contrattuale il responsabile del procedimento ne dà avviso all'Autorità.»

Si ritiene di sottolineare che il Regolamento 207/2010 è un regolamento di attuazione ed esecuzione emanato ai sensi dell'art. 17, co.1, delle l. 400 del 23.8.1988 che prevede alla lettera b) «l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale»; pertanto la previsione di cui all'art. 158, co. 9 del dpr. 207/2010 è da ritenersi a tutti gli effetti un obbligo per la Stazione Appaltante.

In merito alla rescissione contrattuale ex art. 134 del d.lgs. 163/2006, che prevede «il diritto di recedere in qualunque tempo dal contratto previo il pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, oltre al decimo dell'importo delle opere non eseguite», l'Autorità con deliberazione n.12 del 25.2.2009, si è espressa affermando che: «Risulta conforme alla vigente normativa, in presenza di nuove valutazioni del pubblico interesse, la rescissione, totale o parziale, da parte della stazione appaltante, di un contratto già stipulato. Date le possibili conseguenze sul pubblico erario, le nuove valutazioni devono essere adeguatamente circostanziate e deve essere messo in evidenza se siano dovute a nuovi fatti intervenuti o ad una diversa valutazione delle circostanze e se la diversa valutazione è stata determinata da eventuali atti e comportamenti non regolari posti in essere ad uno o più dei soggetti coinvolti nel procedimento. Ai fini dell'affidamento allo stesso appaltatore dei lavori necessari per completare la parte di opera già realizzata può ritenersi applicabile l'art.57, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nel rispetto dei limiti di importo ivi previsti.»

La rescissione operata dalla S.A., per quanto legittima possa essere, anche per quanto evidenziato nelle premesse della delibera di recesso, appare confermare quale effettiva causa l'esigenza di risolvere le problematiche legate alle previsioni progettuali.

Si prende comunque atto delle precisazioni fatte nelle controdeduzioni della S.A. di come, allo stato, la decisione del recesso possa essere stata ritenuta opportuna nell'ottica dell'interesse pubblico.

Per quanto riguarda le procedure di gara oggetto di un generale esame, risulta come per alcuni casi la S.A. abbia revocato le gare, a seguito delle diverse contestazioni avanzate, e ha successivamente riappaltato i lavori (con procedure aperte).

Tale comportamento, unitamente a quanto già accertato con Delibera n. 18 del 12.11.2014 e l'istruttoria in argomento, evidenzia un comportamento non sempre coerente con principi di efficienza ed efficacia dell'amministrazione.

Inoltre, la S.A. risulta non aver comunicato all'Osservatorio dell'Autorità la revoca della precedente gara, come previsto negli obblighi informativi verso l'Autorità, di cui all'articolo 7, comma 8 del d.lgs. n. 163/06, rinvenibili sulle FAQ del sito istituzionale (cfr. A20).

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- di ritenere che vi è stato un corretto accertamento da parte della S.A. delle motivazioni della variante, in contrasto con le disposizioni dell'art. 132 del d.lgs. 163/2006;
- di ritenere non del tutto corretta la riconducibilità all'art. 57 co. 5 del d.lgs. 163/2006, di lavori complementari, atteso che alcune opere si sarebbero configurate quali necessarie già in base ad un'accurata valutazione dei luoghi nel progetto iniziale;
- di rilevare una carenza, o poco motivata, coerenza della sospensione dei lavori con le prescrizioni dell'art. 158 del d.p.r. 207/2010;
- di ritenere che il ricorso all'istituto del recesso contrattuale ex art. 134 del d.lgs. 163/2006, per quanto legittimo e operato nell'ottica dell'interesse pubblico, confermi l'esigenza di risolvere le problematiche legate alle previsioni progettuali;
- di rilevare un comportamento non coerente con principi di efficienza ed efficacia dell'amministrazione nella avvenuta revoca di alcune gare;
- di rilevare il mancato rispetto degli obblighi informativi verso l'Autorità in relazione alla mancata comunicazione della sospensione superiore al quarto del tempo contrattuale e ai casi di revoca della gara;
- di mandare all'Ufficio Vigilanza Lavori affinché notifichi la presente deliberazione alla stazione appaltante nelle persone del Sindaco, del Responsabile del Procedimento oggetto di specifico esame, affinché comunichino eventuali provvedimenti adottati in relazione alle osservazioni formulate dall'Autorità nonché all'esponente.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 15 dicembre 2015

Il Segretario, Maria Esposito