



## DELIBERA N. 173 del 24 febbraio 2021

Fasc. UVLA 2240/2020

### Oggetto

**Comune di San Lorenzello (BN). Lavori di costruzione delle fognature a servizio delle zone industriali e di completamento delle borgate rurali individuate dal P.R.G. comunale. Completamento esecutivo. Importo a base d'asta: 3.163.252,50 euro. CUP C77J07000030006 – GIG 0501736DA1**

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

### Premessa

È pervenuto all'Autorità uno specifico esposto relativo all'intervento in oggetto con il quale sono stati segnalati numerosi profili di criticità riguardanti sia la fase della progettazione dello stesso che la successiva fase realizzativa.

Con nota prot. n. 36342 del 19/05/2020 l'Ufficio competente ha aperto formale istruttoria richiedendo alla Stazione Appaltante, nella persona del Responsabile Unico del Procedimento e del Direttore dei Lavori, informazioni aggiornate e documentate relative agli incarichi professionali affidati, alla progettazione effettuata, ai processi di verifica e validazione operati, ai canali di finanziamento, alla fase di aggiudicazione della gara, alla consegna dei lavori, alle varianti in corso d'opera e relative sospensioni e proroghe, al contenzioso risolto e in essere, all'ultimazione delle opere e al conseguente collaudo tecnico-amministrativo.

Il Comune di San Lorenzello, nella persona del RUP, ing. W.E., ha riscontrato la suddetta nota e le relative richieste informative dapprima con nota prot. n. 52269 del 10/07/2020 e poi con ulteriore lettera prot. n. 93449 del 9/12/2020.

Sulla base della documentazione acquisita in atti è stato possibile ricostruire il seguente quadro fattuale.

## Considerato in fatto

Con Decreto 810/2009 del 30/09/2009 la Regione Campania ha finanziato il progetto esecutivo di che trattasi con i fondi di cui al POR FESR CAMPANIA 2007/2013.

La progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva dell'intervento è stata quindi affidata con Deliberazione di GM n. 389 del 9/10/1990 all'ing. G.P.D'A..

Con Deliberazione GM n. 88 del 12/11/1996 è stato approvato il progetto preliminare.

Con Deliberazione GM n. 364 del 29/07/1997 è stato approvato il progetto definitivo per un importo di lire 3.933.000.000 (pari a 2.031.221,98 euro).

Il verbale di validazione relativo la successiva progettazione esecutiva risulta firmato in data 14/11/2007 dal RUP, ing. F.DC., e sottoscritto dal progettista, ing. G.P.D'A..

Con Determinazione n. 63 del 26/03/2009 la progettazione esecutiva è stata approvata dal Responsabile del Servizio Tecnico e Manutentivo del Comune di San Lorenzello.

Con Determinazione n. 116 del 22/06/2010 del Responsabile dell'UTC è stato approvato lo schema del Bando di gara e si è provveduto all'avvio della procedura di gara per l'affidamento dei lavori ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i. mediante procedura aperta da esperirsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Oggetto dell'intervento è la realizzazione di vari tratti fognari, la dismissione del vecchio impianto di depurazione a servizio del centro abitato e relativo by-pass di collegamento con il nuovo costruendo impianto di depurazione (oggetto di altro appalto). Questo il quadro economico di sintesi:

Importo lavori a corpo	2.267.516,48
Importo lavori a misura	895.736,02
Totale importo lavori (compreso o.d.s.)	3.163.252,50
Importo complessivo	3.992.084,06

Con Determinazione n. 231 del 14/12/2010 i lavori sono stati definitivamente aggiudicati alla ditta [omissis] che ha offerto un ribasso del 7,2767% per un importo complessivo netto di euro 2.934.011,04 di cui euro 12.898,01 per oneri di attuazione dei piani di sicurezza non soggetti a ribasso, oltre all'importo delle migliorie offerte in sede di gara valutato in 721.800,00 euro.

Questo il quadro economico post gara:

Importo lavori a corpo	2.093.943,44
Importo lavori a misura	827.169,59
Totale importo lavori (compreso o.d.s.)	2.934.011,04
Importo complessivo	3.739.918,45

A seguito dell'aggiudicazione definitiva si è provveduto, in data 24/03/2011, alla stipula del contratto per l'importo di 2.934.011,04 euro, comprensivo di euro 12.898,01 per oneri di sicurezza.

In data 29/03/2011 è stata effettuata la consegna dei lavori. Il tempo previsto per l'esecuzione risultava fissato in 568 giorni, con ultimazione prevista per il 17/10/2012.

Sempre in data 29/03/2011 il Responsabile dell'UTC, ing. F.DC., con Determinazione n. 52 del 29/03/2011, ha assegnato l'incarico per la Direzione dei Lavori, contabilità, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al progettista ing. G.P.D'A.

Risulta che successivamente, in data 08/11/2011, la Regione Campania con nota Prot. n. 2011/0842713 ha comunicato che, ad avviso dell'Autorità di Gestione del PO FESR CAMPANIA 2007/2013, le spese relative all'incarico di Direzione dei Lavori, Contabilità e Coordinamento per la Sicurezza in fase di esecuzione, non potevano essere riconosciute in quanto l'incarico risultava affidato con modalità non conformi alla direttiva europea.



Conseguentemente il responsabile dell'UTC, ing. F.DC., con Determinazione n. 70 del 24/04/2012 revocava la Determinazione n. 52 del 29/03/2011 di affidamento dell'incarico di Direzione Lavori, contabilità e coordinamento per la sicurezza in fase esecutiva all'ing. G.P.D'A. invitando lo stesso a sospendere immediatamente i lavori.

Dopo aver chiesto, senza esito, agli uffici tecnici di alcuni comuni limitrofi (Faicchio, Cusano Mutri, Cerreto Sannita, Pietraroja e Puglianello) la disponibilità a svolgere le funzioni di DL, con Determinazione n. 86 del 07/06/2012 il Responsabile del Servizio Tecnico-Manutentivo, ing. F.DC., ha indetto una gara di appalto per l'affidamento dell'incarico dei Servizi relativi alle funzioni di Direzione Lavori, Contabilità e Coordinamento della Sicurezza in fase di Esecuzione dei lavori di che trattasi e approvato lo schema di Avviso Pubblico per la partecipazione alla relativa procedura.

Successivamente, con Determinazione n. 175 del 10/12/2012, a seguito dello svolgimento della suddetta procedura selettiva, l'ing. F.DC., affidava l'incarico di Direzione Lavori, Contabilità e Coordinamento della Sicurezza in fase di Esecuzione nuovamente all'ing. G.P.D'A. risultante aggiudicatario della medesima.

Con Determina n. 80 del 29/04/2013 viene approvata, quindi, la Variante n. 1 delle opere. La variante viene introdotta a seguito delle seguenti circostanze. In data 14/06/2012 la S.A. aveva richiesto all'Amministrazione Provinciale di Benevento l'autorizzazione agli scavi lungo le strade Provinciali San Lorenzello-Faicchio (SP 77) e San Lorenzello-San Salvatore Telesino (SP 78) per una lunghezza complessiva di circa 2.050,00 metri. L'Amministrazione Provinciale di Benevento ha conseguentemente rilasciato l'autorizzazione con prescrizioni in data 12/03/2013; la variante viene quindi introdotta per recepire le prescrizioni di cui all'autorizzazione suddetta. Questo il nuovo quadro economico risultante:

Importo lavori a corpo	1.290.930,29
Importo lavori a misura	1.630.182,74
Totale importo lavori (compreso o.d.s.)	2.934.011,04
Importo complessivo	3.739.918,45

Con Determina n. 131 del 08/08/2013 viene approvata la Variante n. 2 alle opere. Tale variante risulta introdotta per recepire le migliorie offerte dalla ditta appaltatrice [omissis] in sede di gara. Questo il nuovo quadro economico:

Importo lavori a corpo	1.335.133,44
Importo lavori a misura	1.585.979,59
Totale importo lavori (compreso o.d.s.)	2.934.011,04
Importo complessivo	3.739.918,45

Con Determina n. 161 del 08/11/2013 viene approvata la Variante n. 3 alle opere. La variante viene introdotta a seguito delle seguenti circostanze. In data 15/05/2012 la S.A. aveva richiesto all'Amministrazione Provinciale di Benevento l'autorizzazione agli scavi lungo la strada Provinciale Cerreto Sannita-Telese Terme (SP 79) per una lunghezza complessiva di circa 1.891,00 metri. L'Amministrazione Provinciale di Benevento ha rilasciato successivamente l'autorizzazione con prescrizioni in data 26/09/2013; la variante viene quindi introdotta per recepire le prescrizioni di cui all'autorizzazione suddetta. Questo il nuovo quadro economico risultante:

Importo lavori a corpo	1.362.736,59
Importo lavori a misura	1.558.376,44
Totale importo lavori(compreso o.d.s.)	2.934.011,04
Importo complessivo	3.739.918,45

Con Determina n. 173 del 15/11/2013 risulta essere stata nominata la Commissione di collaudo tecnico-amministrativo composta dall'ing. E.B., ing. V.R. e ing. A.S..

Con Determina n. 11 del 23/01/2015 viene approvata la Variante n. 4. La variante viene introdotta a seguito delle seguenti circostanze. Il Comune di San Lorenzello con nota 21/03/2014 aveva chiesto al Genio Civile di Benevento il nulla-osta ai sensi del R.D. n. 523 del 25/07/1904 (Testo Unico sulle Opere Idrauliche) e in seguito a tale richiesta il Genio Civile ha rilasciato la propria Autorizzazione idraulica con prescrizioni giusto Decreto n. 50 del 04/08/2014. Successivamente, per modificare il tracciato della rete fognaria, attraversando un'area demaniale al fine di minimizzare l'occupazione di suolo privato e ridurre la lunghezza del tratto di fognatura stessa, con nota del 28/10/2014, la S.A. ha chiesto un'ulteriore modifica al precedente nulla-osta. Questo il quadro economico risultante:

Importo lavori a corpo	1.394.455,10
Importo lavori a misura	1.526.657,50
Totale importo lavori (compreso o.d.s)	2.934.011,04
Importo complessivo	3.739.918,45

In data 15/03/2017 i lavori vengono dichiarati ultimati dal Direttore dei Lavori in carica ing. G.P.D'A.. A tale data non risultavano tuttavia ancora eseguite alcune opere: il by-pass per deviare i liquami nel nuovo depuratore (oggetto di altro appalto e non ancora ultimato), nonché la dismissione del vecchio depuratore e la riqualificazione dell'area di risulta come da proposta migliorativa dell'impresa in sede di gara. Pertanto, a tale data risultavano non eseguite sostanzialmente le migliorie offerte dall'impresa: alcune non erano ancora eseguibili in ragione della mancata ultimazione del nuovo depuratore, altre invece, ritenute non necessarie, erano state stralciate dal progetto per compensare gli importi variati di cui alle varianti intercorse.

Con nota del 19/3/2017 il Comune di San Lorenzello trasmetteva alla Regione Campania il certificato di ultimazione lavori dal quale risultava la loro conclusione in data 15/3/2017 salvo piccole migliorie da ultimarsi entro il 31/3/2017.

In data 20/07/2017 la Struttura di Missione per i controlli di I° livello FESR risulta aver effettuato uno specifico sopralluogo *in situ*. Nel relativo verbale si dà conto del mancato completamento di diverse opere concludendo che «*restando da realizzare gli allacci elettrici ed un collegamento di circa un metro che unirà la vecchia condotta al nuovo depuratore e dovendo quindi dismettere il vecchio depuratore, oltre a completare le operazioni di collaudo, non si può considerare l'intervento né completato né in esercizio*».

A seguito del suddetto controllo la Giunta Regionale della Campania, con Decreto Dirigenziale n.107 del 21/06/2018, revocava il finanziamento di cui al DD 810/2009 al Comune di San Lorenzello, chiedendo la restituzione del finanziamento concesso oltre ai relativi interessi.

Con Decreto Sindacale del 02/08/2018, venivano quindi affidate le funzioni di RUP all'ing. W.E. che subentrava all'ing. F.DC., fino al termine del periodo di nomina presso il Comune di San Lorenzello come Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo.

Con Ordine di Servizio del 22/11/2018 il RUP subentrato, ing. W.E., ordinava quindi con disposizione scritta al Direttore dei Lavori Ing. G.P.D'A. di predisporre, con ingiunzione di specifico termine perentorio, una serie di elaborati ritenuti indispensabili dalla Commissione di Collaudo.

Con Determina Dirigenziale n.159 del 31/12/2018 del Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo ing. W.E., a fronte di una ritenuta inerzia della Direzione Lavori e della necessità di consentire la tempestiva collaudazione delle opere per la necessaria rendicontazione alla Regione Campania, veniva revocato l'incarico di Direttore dei Lavori all'ing. G.P.D'A. e con Determina Dirigenziale n.160 del 31/12/2018 tale incarico veniva affidato all'arch. F.M..

Con nota del 14/02/2019, in risposta alle istanze del Comune di San Lorenzello, la Regione Campania comunicava di assicurare parzialmente la copertura finanziaria sul progetto oggetto di revoca di finanziamento attraverso l'utilizzo di risorse resesi disponibili e generate dal POR FESR 2000-



2006. Tale nota vincolava la concessione del finanziamento tuttavia alla presentazione del certificato di collaudo e di funzionalità dell'opera entro il 31/03/2019.

In data 22/02/2019, come da Certificato di Ultimazione dei Lavori a firma del nuovo DL arch. F.M., i lavori sono stati dichiarati ultimati; rispetto al certificato del 15/03/2017 si evidenziavano come nel frattempo realizzati, il collegamento al nuovo depuratore entrato in funzione il 27/12/2018 e la sistemazione esterna dell'area del vecchio depuratore dismesso oggetto di offerta migliorativa dell'impresa in sede di gara.

Con nota del 25/02/2019 il RUP trasmetteva poi alla Commissione di Collaudo tecnico-amministrativo la Relazione sul conto finale rappresentando la necessità *«di concludere la collaudazione con la definitiva trasmissione del collaudo tecnico amministrativo entro i tempi della convenzione stipulata con questo Ente, entro il 24/03/2019»*.

Veniva quindi in rilievo una situazione di sostanziale conflittualità tra il RUP e la Commissione di Collaudo determinata dalla necessità di perfezionare il collaudo i tempi brevi, e comunque entro e non oltre il 31/03/2019 al fine di non incorrere nella revoca del finanziamento regionale, risultando tuttavia, come lamentato dalla stessa Commissione di Collaudo, l'assenza dell'integrale e completa documentazione tecnico-amministrativa relativa lo svolgimento dell'appalto.

La Commissione di Collaudo emetteva pertanto il certificato di collaudo in data 13/05/2019, dichiarando i lavori non collaudabili e rilevando una serie di irregolarità/anomalie ed in particolare che:

- *«i lavori sono stati parzialmente eseguiti secondo il progetto posto a base di gara;*
- *i lavori sono stati eseguiti a regola d'arte con l'esclusione delle sigillatura dei pozzetti e della fornitura e posa in opera dei pozzetti e dei chiusini carrabili in ghisa;*
- *sui materiali non sono pervenuti verbali di accettazione da parte della Direzione Lavori;*
- *per quanto è stato possibile riscontrare le notazioni contabili non corrispondono per dimensioni, forma, quantità e qualità dei materiali allo stato di fatto delle opere;*
- *sul conto finale non è stata applicata alcuna penale;*
- *i lavori non sono stati compiuti entro il periodo contrattuale anche tenendo conto che la Commissione non ritiene legittime le proroghe autorizzate e concesse;*
- *le opere hanno interessato anche aree di proprietà demaniale statale e fluviale senza le prescritte autorizzazioni;*
- *il progetto posto a base di gara, così come quello integrato con le proposte migliorative offerte dall'impresa in sede di gara, è privo dei dovuti pareri e autorizzazioni;*
- *non sono completi gli adempimenti previsti dalla vigente normativa sui rifiuti derivanti da scavi e demolizioni»*

La Commissione di collaudo determinava inoltre un debito residuo dell'impresa verso la Stazione Appaltante pari a 809.127,68 euro (in particolare individuando 291.814,23 euro di penali per ritardo, 498.069,62 euro di detrazioni varie e 311.058,06 euro di migliorie offerte e non effettuate).

In data 15/05/2019 con Determina Dirigenziale n. 58 il Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo e RUP ing. W.E. rilevando *«l'inosservanza della tempistica prevista dalla legge nonché i comportamenti omissivi e non collaborativi in relazione alle richieste prospettate dall'Ente Finanziatore che, qualora disattese, espongono il Comune al dissesto finanziario»* e richiamando varie diffide ad adempiere nei termini indirizzate alla Commissione di collaudo rimaste senza esito, revocava l'incarico alla Commissione stessa.

Successivamente, con nota del 12/09/2019 il Comune di San Lorenzello comunicava alla Regione Campania l'avvenuto completamento e l'effettiva funzionalità dell'opera i cui reflui confluivano già dal 27/12/2018 al nuovo impianto di depurazione, evidenziando che il ritardo nella emissione del certificato di collaudo era da addebitare alla responsabilità della Commissione di collaudo tanto da aver costretto la S.A. alla revoca dell'incarico.

Con Determina n. 131 del 2/10/2019 è stata quindi nominata una nuova commissione di collaudo tecnico-amministrativo composta dall'ing. F.C., ing. C.S. e ing. U.B..

Il 23/12/2019 la nuova Commissione - effettuate le proprie valutazioni e avvalendosi della previa collaborazione del Dipartimento di Ingegneria Civile e Meccanica dell'Università di Cassino per una approfondita verifica della funzionalità dell'opera eseguita che avveniva con esito positivo in data 29/11/2019 ritenendo che «*non sono da temere fenomeni di criticità idraulica connessi ad episodi di insufficienza dei connettori di più recente realizzazione oggetto dell'appalto*» - provvedeva ad emettere il Certificato di Collaudo definitivo.

Nel Certificato di Collaudo in atti sono stati, tra l'altro, riassunti gli elementi e le fasi salienti dell'appalto e dallo stesso è pertanto possibile rilevare ulteriormente quanto di seguito:

Autorizzazioni. Sul progetto esecutivo sono state acquisite le seguenti autorizzazioni:

- Autorizzazione paesaggistica n. 1001 del 22/02/2011 ex D.lgs. 42/2004.
- Autorizzazione con prescrizioni dell'Amministrazione Provinciale di Benevento n. 3785 del 12/03/2013 relativa a lavori sulle SP77 e SP78 recepite con la Variante n. 1.
- Autorizzazione con prescrizioni dell'Amministrazione Provinciale di Benevento n. 13507 del 2/10/2013 relativa a lavori sulle SP79 recepite con la Variante n. 3.
- Autorizzazione idraulica del Genio Civile di Benevento ai sensi del R.D. n. 523 del 25/7/1904 rilasciata con Decreto n. 50 del 4/08/2014, recepita con la Variante n. 4.
- Autorizzazione idraulica del Genio Civile di Benevento ai sensi del R.D. n. 523 del 25/7/1904 rilasciata con Decreto n. 92 del 28/11/2014, recepita con la Variante n. 4.
- Accertamento compatibilità paesaggistica n. 11 del 18/11/2019 ex D.lgs. 42/2004 relativo agli impianti di sollevamento

Tempi. La commissione ha rilevato che i lavori sono iniziati in data 29/03/2011 con un tempo contrattuale pari a 568 giorni e un'ultimazione prevista per il 17/10/2012.

Durante l'esecuzione sono state disposte n. 6 sospensioni:

- dal 18/05/2011 al 20/06/2011, pari a giorni 33
- dal 27/04/2011 al 11/12/2011, pari a giorni 228
- dal 22/12/2012 al 30/04/2013, pari a giorni 129
- dal 19/10/2013 al 18/11/2013, pari a giorni 30
- dal 09/12/2013 al 13/01/2014, pari a giorni 35
- dal 06/10/2014 al 26/01/2015, pari a giorni 112

per complessivi di 567 giorni.

Sono state disposte inoltre n. 4 proroghe:

- dal 17/03/2014 al 31/03/2015, pari a giorni 380
- dal 16/07/2015 al 30/10/2016, pari a giorni 473
- dal 31/10/2016 al 29/12/2016, pari a giorni 60
- dal 30/12/2016 al 15/03/2017 pari a giorni 76

per complessivi 989 giorni.

A causa di tali sospensioni e proroghe la scadenza per l'ultimazione è stata traslata al 15/03/2017. Tuttavia, a tale data rimanevano non eseguite alcune opere (by-pass della condotta verso il nuovo depuratore e sistemazioni esterne al vecchio depuratore); le opere sono state effettivamente ultimate il 22/02/2019.

Migliorie. In sede di gara l'impresa ha offerto l'esecuzione di alcune opere migliorative alcune delle quali però non sono state eseguite in quanto l'importo corrispondente è stato posto a compensazione dei maggiori costi previsti nella quarta perizia di variante (pari a 235.900,00 euro) e per l'esecuzione di



lavori di completamento su via Napoli autorizzati dal RUP con Determinazione 35 del 7/03/2017 (pari a 55.850,00 euro).

Varianti. Nel corso dei lavori sono state disposte n. 4 diverse varianti approvate con Determine del 29/04/2013, 8/08/2013, 8/11/2013, 23/01/2015. Le varianti non hanno comportato una modifica del costo complessivo dell'opera in quanto i maggior importi dovuti prevalentemente alle modifiche progettuali conseguenti e/o correlate alle prescrizioni degli enti preposti alle autorizzazioni/nulla osta di legge sono stati compensati con lo stralcio di alcune migliorie offerte dall'impresa in sede di gara. Tuttavia, a parità di importo complessivo dei lavori, sono state introdotte significative modifiche "interne", risultando altresì, a seguito di queste, modificatosi in maniera certamente rilevante il rapporto tra le lavorazioni compensate a corpo e quelle compensate a misura.

Pagamenti. Lo Stato finale redatto alla data del 28/03/2017 a cura dell'ing. G.P.D'A. attesta la corresponsione di n. 16 certificati di pagamento per un importo totale di 2.770.200,00 euro con un credito residuo dell'impresa pari a 147.942,33 euro.

Riserve. L'impresa non risulta aver apposto riserve sugli atti contabili durante il corso dei lavori.

La Commissione di collaudo risulta aver dichiarato illegittime, sia la terza sospensione dei lavori (dal 22/12/2012 al 30/04/2013, pari a giorni 129), sia la quinta sospensione (dal 09/12/2013 al 13/01/2014, pari a giorni 35), entrambe disposte dall'originaria DL per avverse condizioni meteorologiche, ricalcolando di conseguenza le tempistiche contrattuali (in entrambi i casi la Commissione di Collaudo sostiene che le sospensioni non sono da ritenersi legittime «*in quanto le circostanze addotte sono in contrasto con le norme vigenti e con il Capitolato Speciale d'Appalto*»). In virtù di tale ricalcolo la Commissione ha considerato un ritardo di esecuzione di 219 giorni e una penale di 32.850,00 (penale giornaliera di 150,00 euro/g). Inoltre la Commissione, riscontrando una carenza nella documentazione giustificativa presentata dall'impresa esecutrice relativamente al trasporto a discarica dei materiali provenienti dagli scavi ha ritenuto di riconoscere all'impresa esecutrice solo il 60% della quantità di materiali di risulta vantata (7.860,00 mc anziché 13.100,00 mc) con la conseguente detrazione in contabilità di 117.017,43 euro; considerato il credito residuo di 147.942,33 euro la Commissione di collaudo ha quindi calcolato un debito dell'impresa verso la S.A. pari a 4.925,10 euro.

La Commissione ha dichiarato infine l'opera collaudabile, ritenuto che i lavori eseguiti risultano corrispondenti alle previsioni del progetto appaltato così come modificatosi a seguito delle vicende contrattuali intervenute, che gli stessi risultano eseguiti a regola d'arte, che l'opera risultava al momento delle verifiche di collaudo eseguite in regolare esercizio da circa un anno, rispondendo, di fatto, alle finalità per la quale era stata progettata ed eseguita.

L'impresa ha quindi firmato con riserva il Certificato di collaudo emesso che è stato successivamente portato all'evidenza della Giunta Comunale che con Delibera n. 12 del 19/02/2020 ha preso atto dei contenuti dello stesso «*collaudo tecnico-amministrativo [...] da cui si evince che "i lavori sopra descritti dall'impresa [omissis] sono collaudabili"*».

Per completezza si evidenzia conclusivamente che, dalla documentazione acquisita, risulta inoltre che l'impresa, per mezzo del proprio legale, ha contestato formalmente le detrazioni applicate alla contabilità dei lavori dalla Commissione di Collaudo e che i professionisti di cui alla prima Commissione di Collaudo, il cui incarico risulta revocato dall'Amministrazione a seguito delle ritenute inadempienze, risultano aver citato il Comune di San Lorenzello presso il Tribunale Civile di Benevento per l'accertamento e la dichiarazione di illegittimità/illiceità dell'intervenuta revoca dell'incarico professionale affidato.

## Considerato in diritto

Sulla base di quanto acquisito e potuto valutare in atti sono da ritenere confermabili, nella sostanza, le situazioni di anomalia/criticità paventate nell'originario esposto; tali profili di anomalia e criticità, trovano peraltro conferma alla mera lettura dell'atto di Collaudo finale che riepiloga l'iter particolarmente tormentato dell'appalto caratterizzato dal ricorrere di diverse varianti, sospensioni lavori e proroghe. Di seguito le considerazioni sulle principali anomalie e non conformità rilevate.

Procedura di validazione. Un primo elemento di criticità risiede nella circostanza che il progetto esecutivo risulta essere stato validato in assenza delle autorizzazioni e/o nulla-osta necessari e quindi in palese violazione dell'art. 47 del dpr 554/99 e dell'art. 112 del d.lgs. 163/06 all'epoca vigenti. Il ricorrere di ciò si conferma, come innanzi accennato, anche all'esame dello stesso certificato di collaudo laddove vengono elencate le autorizzazioni e/o nulla-osta richiesti e ottenuti nel tempo dalla Stazione Appaltante. Infatti, in tale atto risulta che la prima autorizzazione sul progetto risale all'anno 2011 (Autorizzazione paesaggistica n. 1001 del 22/02/2011 ex D.lgs. 42/2004) e quindi ben dopo la validazione del progetto esecutivo avvenuta con verbale del 14/11/2007. Inoltre, sempre dal Certificato di collaudo risulta che le successive autorizzazioni (rilasciate dall'Amministrazione Provinciale di Benevento e dal Genio Civile di Benevento) sono state richieste a partire dal 2013 e quindi successivamente anche alla consegna dei lavori, avvenuta il 29/03/2011.

Al riguardo è appena il caso di sottolineare, ancora una volta, la piena centralità della procedura di verifica e validazione nel processo di progettazione, tenuto conto del ruolo che la stessa riveste nell'individuazione preventiva di eventuali approssimazioni, omissioni od errori connessi all'attività progettuale svolta, con la conseguente possibilità da parte della Stazione Appaltante di intervenire prontamente in una fase ancora precedente alla gara d'appalto ed alla contrattualizzazione del rapporto con il soggetto aggiudicatario della stessa; con ciò evitando, o comunque minimizzando, gli eventuali possibili contenziosi con l'impresa, i maggiori costi e i prolungamenti dei tempi di realizzazione, frequentemente insorgenti a seguito di progettazioni esecutive non adeguatamente sviluppate.

Varianti. Le circostanze e i fatti derivanti dalla mancata adeguata verifica della progettazione appena descritti e rilevabili in atti hanno avuto una significativa ripercussione sul prosieguo dell'appalto. Come si è detto, risultano predisposte n. 4 varianti: la variante n. 2 per recepire le migliori offerte in sede di gara dall'impresa, le varianti n. 1, 3 e 4 essenzialmente per recepire le numerose prescrizioni correlate alle autorizzazioni e/o nulla-osta (tardivamente) richiesti all'Amministrazione Provinciale di Benevento e al Genio Civile di Benevento. In particolare, le varianti n. 1 e n. 3 sono state inadeguatamente giustificate ai sensi dell'art. 132, comma 1 lett. a del d.lgs. 163/06 (*«esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari»*), ritenendosi da parte della S.A., in via esemplificativa, la Variante n. 1 resasi necessaria in quanto *«le prescrizioni dell'Amministrazione Provinciale prevedono l'utilizzo di materiali non previsti nel progetto principale soprattutto in riferimento al riempimento degli scavi»*. Le varianti in corso d'opera n. 2 e n. 4 invece non recano addirittura alcun riferimento specifico ai casi contemplati al comma 1 dell'art. 132 del d.lgs. 163/06 per i quali è ammesso il ricorso all'istituto.

Si evidenzia, pertanto, in tal senso, una violazione delle disposizioni di cui all'art. 132 del d.lgs. 163/06 in quanto le varianti disposte, o sono prive del tutto di motivazione, o la motivazione cui ci si è riferiti risulta del tutto inadeguata e non corrispondente alle evidenze oggettive rilevate; ciò tenuto in particolare conto che le prescrizioni contenute nelle autorizzazioni dell'Amministrazione Provinciale di Benevento non possono essere intese e/o assimilate a *«sopravvenute disposizioni legislative»* e che le





autorizzazioni medesime andavano richieste a tempo debito e avrebbero dovuto corredare, necessariamente, il progetto da sottoporre, secondo quanto previsto dalla norma, ad una corretta procedura di verifica e validazione.

Sospensioni e proroghe. Come si è detto nel corso dell'esecuzione dei lavori sono state disposte n. 6 sospensioni e n. 4 proroghe.

A causa di tali sospensioni/proroghe, i lavori - consegnati in data 29/03/2011 con un termine di ultimazione previsto per il 17/10/2012 a seguito della previsione di 568 giorni naturali e consecutivi per il loro sviluppo - sono stati ultimati il 15/03/2017 (ma in via definitiva, con le opere di miglioria offerte dall'impresa, solo il 22/02/2019). Appare pertanto di palese evidenza lo stravolgimento dell'originaria programmazione temporale dell'appalto e dei termini contrattualmente previsti per portare a compimento le opere.

In questa sede ci si limita a prendere atto del fatto che la Commissione di collaudo ha ritenuto di valutare come illegittime la terza sospensione dei lavori (dal 22/12/2012 al 30/04/2013, pari a giorni 129) e la quinta sospensione dei lavori (dal 09/12/2013 al 13/01/2014, pari a giorni 35) disposte dalla D.L. per avverse condizioni meteo (come risulta dai verbale di sospensione/ripresa di pari data) rilevandosi, tuttavia, che anche la prima proroga concessa all'impresa dal 17/03/2014 al 31/03/2015, pari a giorni 380, appare non adeguatamente motivata e comunque non proporzionata e convenientemente rapportata alle asserite esigenze. Risulta infatti che l'impresa esecutrice ha fatto istanza di proroga (di 12 mesi) a valle dell'autorizzazione del Genio Civile di Benevento per la realizzazione di n. 4 impianti di sollevamento e n. 1 tombino scatolare. La proroga è stata concessa come evincesi dalla lettura della Determinazione n. 107 del 19/6/2014 in quanto «*per la realizzazione degli impianti di sollevamento in c.a. si è obbligati al rispetto dei tempi tecnici per i vari getti in cemento*» e per «*le condizioni atmosferiche, anche se in pieno periodo primavera-estate, non sono tali da consentire continuità nella esecuzione degli interventi in quanto da tempo si verificano intense precipitazioni piovose*». Risulta pertanto evidente la carenza motivazionale della proroga concessa, atteso che il rispetto dei tempi dei getti in cemento rientra nell'ordinaria programmazione temporale di qualsivoglia attività di cantiere da prevedersi in sede di progettazione originaria o in corso d'opera (in concomitanza di eventuali varianti) e che condizioni atmosferiche particolarmente avverse per la durata di oltre un anno, in realtà paiono ben difficilmente verificabili, residuando perplessità in ordine al loro effettivo e concreto verificarsi.

Si rileva, a fronte di ciò, un utilizzo distorto dell'art. 133 del dpr 554/99 in materia di sospensioni/ripresa dei lavori e una non conforme applicazione dell'istituto della proroga contrattuale.

Modifica delle condizioni di gara e dei termini contrattuali. Si è detto che le varianti non hanno comportato incrementi di costo ma che hanno comportato apprezzabili scostamenti interni e una significativa rimodulazione delle opere compensate a corpo e delle opere compensate a misura. Si riportano di seguito il quadro economico di gara, quello a seguito dell'aggiudicazione e quello a seguito della variante n. 4.

*Quadro economico di gara*

Importo lavori a corpo	2.267.516,48
Importo lavori a misura	895.736,02
Totale importo lavori (compreso o.d.s.)	3.163.252,50
Importo complessivo	3.992.084,06

*Quadro economico post aggiudicazione*

Importo lavori a corpo	2.093.943,44
------------------------	--------------

Importo lavori a misura	827.169,59
Totale importo lavori (compreso o.d.s.)	2.934.011,04
Importo complessivo	3.739.918,45

*Quadro economico post Variante n. 4*

Importo lavori a corpo	1.394.455,10
Importo lavori a misura	1.526.657,50
Totale importo lavori (compreso o.d.s.)	2.934.011,04
Importo complessivo	3.739.918,45

Si rileva, pertanto, a parità di importo complessivo delle lavorazioni una sensibile modifica degli importi delle categorie di opere compensate a corpo e di quelle compensate a misura. Tale circostanza costituisce, di fatto, una modifica delle condizioni di gara e un possibile vulnus del principio di libera concorrenza tra gli operatori, tenuto anche conto del fatto che, in relazione alle due diverse modalità di valutazione delle opere a farsi, diverso si configura il margine di rischio e il conseguente possibile profitto per l'impresa esecutrice. Si rileva pertanto anche in relazione a ciò la violazione dei principi generali dell'ordinamento di cui all'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/06.

Si rileva, inoltre, che alcune opere offerte come migliorative in sede di gara (quantificate in 721.800,00 euro) non sono state mai eseguite dall'impresa in quanto portate a compensazione dei nuovi lavori ritenuti necessari in corso d'opera e, in particolare, conseguenti alla Variante n. 4 (quantificate in 235.900,00 euro) e dei lavori di completamento su via Napoli disposti dal RUP con Determinazione 35 del 7/03/2017 (quantificati in 55.850,00 euro). In tal senso pare registrarsi un'ulteriore e apprezzabile modifica delle condizioni contrattuali che associata agli altri motivi di rilievo innanzi considerati conferma il mancato rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme di settore.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione  
nell'adunanza del 24 febbraio 2021

## DELIBERA

di ritenere che, nonostante l'opera sia stata ultimata e dichiarata collaudata, nonché regolarmente in esercizio dal 27/12/2018 come risulta dal Certificato di collaudo del 23/12/2019, sia rilevabile a carico della Stazione Appaltante, nei sensi suddetti, una gestione complessiva dell'appalto non ispirata ai principi generali di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/06 all'epoca vigente, nonché lo specifico ricorrere:

- di un inadeguato svolgimento delle attività di controllo e coordinamento in capo al Responsabile del Procedimento di cui all'art. 10 del d.lgs. 163/06 e delle attività di direzione in capo al Direttore dei Lavori di cui all'art. 130 del d.lgs. 163/06;
- di una non corretta procedura di verifica/validazione del progetto posto in gara risultata non conforme al disposto di cui all'art. 47 del dpr 554/99 e all'art. 112 del d.lgs. 163/06;
- di una violazione delle disposizioni di cui all'art. 132 comma 1 del d.lgs. 163/06 in quanto le varianti n. 1, 3 e 4 sono state disposte in carenza delle motivazione specificatamente indicate dalla norma;



- di un utilizzo distorto dell'istituto della sospensione dei lavori e della proroga e il mancato adeguato rispetto dell'art. 133 del dpr 554/99 e di quanto previsto nei capitolati generale e speciale di riferimento.

*[omissis]*

Il Presidente f.f.  
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 marzo 2021

Per il Segretario verbalizzante Maria Esposito  
Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente