



*Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici di
lavori servizi e forniture*

SERVIZIO ISPETTIVO

Settore vigilanza, accertamento e ispezioni

Regioni: Liguria - Sardegna

Prot. 59415/07/160

Rom. 29.10.2007

Al S.g. Sindaco
Comune di Celle Ligure
Via S. Bagno, 11
17015 Celle Ligure (SV)

Raccomandata A/R

GE 45/07

Oggetto: Procedura di verifica/screening delle opere contenute nel progetto urbanistico operativo per la sistemazione del litorale di Celle Ligure in particolare un pennello Buffou

In riscontro alle richieste istruttorie da parte del Servizio Ispettivo a seguito della segnalazione di criticità relativamente all'esecuzione delle opere di cui all'oggetto, il Comune di Celle Ligure ha inviato elementi informativi e documentali, che hanno consentito di operare una ricostruzione dei fatti che appresso si riepiloga nei suoi tratti essenziali.

L'opera riguarda interventi sia di ripascimento, che di realizzazione di un pennello trasversale alla riva sull'estremità orientale del litorale di Celle Ligure, utili alla difesa del litorale e della retrostante zona abitata, ritenuti necessari a seguito di studi preliminari eseguiti dal "Dipartimento per lo studio del territorio e delle sue risorse Teme" dell'Università degli studi di Genova.

I servizi di progettazione e direzione dei lavori sono stati affidati all'ing. Paolo Noce, con determinazione del Responsabile del servizio LL.PP., in data 10.01.2003 è stato approvato il progetto esecutivo dei lavori di cui trattasi dell'importo complessivo di 648.153,41 euro.

I lavori, aggiudicati in data 28.02.2003 all'impresa CO.FOR Srl di Reggio Calabria, con il ribasso del 10,567%, a seguito di esperimento di asta pubblica, per un importo netto pari a 433.289,29 euro, sono stati consegnati in data 10.04.2003 e sospesi il 3.05.2003.

Papi/Cirillo

Nel progetto originario è stato previsto che l'intervento venisse eseguito da mare ed in parte da terra.

Nel corso dei lavori (1.12.2003) è stata redatta una prima perizia di variante, contenuta nel 5% dell'importo dei lavori, finalizzata a soddisfare prevalentemente le seguenti esigenze:

- recepire il maggior costo della provvista e posa in opera dei materiali lapidei richiesti per l'esecuzione delle opere provvisoriale e del pennello per la mutata condizione dei fondali rispetto a quella riscontrata al momento della redazione della progettazione esecutiva;
- variazioni delle modalità di esecuzione dell'opera con mezzi interamente terrestri;
- necessità di eseguire indagini finalizzate alla bonifica di ordigni bellici, non previsti nel progetto esecutivo;
- conteggio di alcuni interventi di riparazione di manufatti parzialmente danneggiati nel corso della realizzazione della rampa di accesso al mare;
- maggiorazione degli oneri di costruzione della viabilità provvisoria di cantiere.

Con riferimento a queste motivazioni, la S.A. ha classificato la variante nelle tipologie di cui all'art. 25 comma 3 della legge 109/94 e s.m.

La seconda perizia di variante, approvata in data 4.06.2004, è stata giustificata ai sensi dell'art. 25, comma b-bis della legge 109/94 e s.m., e motivata essenzialmente da:

- maggiori costi per l'impiego di rilevanti quantità di materiale occorrente per le opere provvisoriale, danneggiate da mareggiate;
- sostituzione del materiale in sabbia e ghiaietto previsto per le opere di ripascimento con quello proveniente dalla rampa di cantiere.

E' stato formalizzato un procedimento di accordo bonario per la definizione della riserva espressa dall'impresa relativamente ai maggiori costi sostenuti per le opere provvisoriale, danneggiate da mareggiate dell'importo di 23.973,00 euro (IVA esclusa).

Entrambi gli importi complessivi delle perizie sono contenuti nell'importo finanziato di euro 648.153,41.

Ai fini della valutazione del caso in esame, occorre anzitutto considerare le peculiari condizioni in cui si è sviluppato il procedimento, sin dalla fase iniziale di progettazione. In particolare, la S.A. nell'esecuzione del contratto ha privilegiato la conduzione dei lavori da terra. Tale scelta, motivata dalla difficoltà di recuperare i mezzi d'opera necessari per la conduzione dei lavori da mare (pontone) ha comportato un'alterazione del progetto originario. Infatti,

Papi/Cirillo

L'Amministrazione appaltante ha mutato un elemento fondamentale del contratto, quale è la modalità di esecuzione.

Giova ricordare che non sussiste la possibilità per le Amministrazioni appaltanti di rinegoziare con il soggetto prescelto come contraente alcune condizioni di esecuzione dei contratti aggiudicati in esito a procedure concorsuali. Come già chiarito da questa Autorità con delibera n. 82 in data 12.10.2005 tale comportamento si configura in palese violazione delle regole di concorrenza e parità di condizioni tra i partecipanti alla gara, fondamentali per l'esistenza di un corretto mercato degli appalti.

Inoltre, dalla documentazione pervenuta non si rilevano valutazioni tecniche a sostegno della scelta da parte della S.A. del mutamento della modalità di conduzione dei lavori. Questa scelta, peraltro, ha comportato anche la necessità della redazione di una seconda perizia di variante per i danni causati alle opere provvisorie dalle mareggiate, nonché la formalizzazione del procedimento di accordo bonario per la definizione della riserva espressa dall'impresa relativamente ai maggiori costi sostenuti per le opere provvisorie, danneggiate da mareggiate dell'importo di 23.973,00 euro (IVA esclusa). Come si evince, infatti, dalle dichiarazioni del direttore dei lavori, *"...la conduzione dei lavori da terraha causato frequenti ed ingenti danni alle opere per effetto delle mareggiate invernali"*.

Pertanto, l'inquadramento della prima perizia di variante nella tipologia dell'intervento migliorativo di cui all'art. 25, comma 3, della legge 109/94 non appare confacente alla disposizione normativa. Infatti il predetto comma sancisce che *"...Sono inoltre ammesse, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, semprechè non comportino modifiche sostanziali..."*.

Inoltre, va osservato, che sono state introdotte significative modifiche alle lavorazioni di contratto (le opere del ripascimento arenile, previste in progetto in sabbia e ghiaietto, sono state realizzate mediante l'utilizzo del materiale della rampa e della pista di cantiere), con variazioni qualitativo-quantitative, al fine di reperire risorse necessarie a finanziare gli interventi di modifica individuati con le n. 2 perizie di variante, che pur se contenute nell'importo finanziato di euro 648.153,41, sono da considerarsi sostanziali, come si rileva in particolare dal quadro di raffronto delle due perizie di variante.

Papi/Cirillo

Descrizione Lavori		Importo iniziale	I perizia di variante	II perizia di variante	variazioni in più	variazioni in meno	variazione in % rispetto inap. iniz.
DIFESA DEL LITORALE	Materiali posati da terra (Intervento A)	€ 174.944,86	€ 220.209,11	€ 268.421,55	€ 91.476,69		53,43%
	Materiali posati da mare (Intervento B)	€ 62.241,62	€ 32.773,04	€ 21.720,08		€ 40.521,54	-65,10%
RIPASCIMENTO ARENILE	Materiali costituenti la pista di cantiere (Intervento C)	€ 17.687,21	€ 39.954,31	€ 120.437,28	€ 101.750,07		580,03%
	Ripascimento arenile (Intervento D)	€ 166.278,34	€ 124.708,75	€ 21.875,00		€ 144.403,34	-86,14%
	Lavori in economia (Intervento E)	€ 1.115,02	€ 10.887,85	€ 586,08		€ 528,94	-47,14%
	Ricerca di ordigni inesplosi	€ 0,00	€ 13.147,57	€ 13.147,57	€ 13.147,57		
	costruzione parapetto scala in località punta Bouffou	€ 0,00	€ 1.700,00	€ 3.400,00	€ 1.400,00		

In merito è chiarificante la determinazione n. 1/2001 di quest' Autorità ove si afferma che "...In tema di varianti, occorre premettere che non ogni modificazione può ritenersi espressione della naturale esecuzione dell'appalto, con conseguente applicazione dei criteri già previsti contrattualmente per la disciplina del rapporto. La variante, infatti, ha come necessario punto di riferimento e parametro di raffronto il progetto: le relative modifiche non possono, quindi, essere tali da snaturarlo. Se le parti realizzano un'opera totalmente diversa, la disciplina del rapporto non può più essere individuata nel primitivo contratto di appalto, bensì nel successivo negozio giuridico, anche se quest'ultimo non rechi patti diversi su alcuni degli aspetti essenziali del contratto. In tal caso, si compie un'opera necessariamente diversa da quella oggetto del precedente contratto. In definitiva, la variante deve avere carattere accessorio rispetto all'opera progettata e

Papi/Cirillo

contrattualmente stabilita; altrimenti si è in presenza non di una modificazione del progetto, ma di un nuovo contratto."

Si ritiene, quindi, necessario rivalutare la classificazione delle perizie di variante, operata dalla S.A., in quanto l'inquadramento delle stesse nelle tipologie delle "imprevisto geologico" (25 comma 1 *b.bis*) e dell'intervento migliorativo (art. 25, comma 1) della legge 109/94, non appare pienamente rispondente al dettato normativo, peraltro confermato, *in parte qua*, dall'art. 102 del nuovo Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. n. 163 del 12.4.2006, ed in vigore dal 1° luglio 2006.

Alla luce di quanto sopra, si chiede di conoscere le misure che codesta S.A. intende adottare per evitare il ripetersi dei fenomeni evidenziati, nonché di trasmettere i risultati dell'attività di verifica dell'effettivo stato di consistenza quantitativo e qualitativo dell'arenile, con riserva di conoscere, ai fini del controllo del costo complessivo dell'opera, se la somma corrisposta all'impresa esecutrice - a titolo di accordo bonario - è contenuta nell'importo finanziato, potendosi altrimenti configurare un'ipotesi di danno erariale.

Il Dirigente

(*missa Antonella Cirillo*)



Papi/Cirillo