

CELLE LIGURE
Provincia di Savona

PENNELLO BUFFOU

realizzazione COFOR

responsabile procedimento
Direttore Ambiente e Territorio
Ing. Franco Zunino

FACCIAMO QUALCHE
CONSIDERAZIONE

Casa della Legalità e della Cultura - Onlus
Osservatorio sulla criminalità e le mafie
Osservatorio sui Reati Ambientali
Osservatorio trasparenza e correttezza della P.A.

La prima variante, del 5.12.2003, contiene due errori di calcolo nel Computo metrico estimativo: alla voce "Totale intervento A" l'indicazione 220.209,11 va sostituita con 258.938,87; nella somma successiva "Variazioni in più" la cifra 45.264,25 va sostituita con 83.994,01.

La variante, perciò, ha comportato un aumento dell'onere per lavori, e cioè dell'importo contrattuale, di 59.843 €, pari al 13,81% e non di 21.113,59 € come denunciato.

La stessa variante ha comportato un aumento complessivo di spesa pari a 80.233 Euro (59.843 per lavori + 11.969 IVA + 8.421 per spese tecniche), portando l'onere totale a 666.016 Euro, superiore al finanziamento dell'opera, che era di 648.153 Euro. Essa, pertanto, non avrebbe potuto trovare capienza neppure con l'annullamento delle voci di imprevisti e ribasso d'asta.

La variante non poteva essere approvata, se non a seguito di rifinanziamento.

E' stato possibile farlo, invece, a seguito dei due errori di calcolo, uno compensativo dell'altro.

Gli errori sono passati inosservati, oltre che alla direzione lavori, anche al responsabile del procedimento e, soprattutto, all'impresa, che avrebbe dovuto percepire 38.730 € in più.

La minor somma è stata recuperata, però, nella seconda perizia di variante.

Il maggior onere per lavori sarebbe stato ancora più elevato, pari cioè a 101.412 Euro e l'onere complessivo sarebbe stato di 720.885 €, ma è stato ridotto il ripascimento appaltato, da 10.000 mc a 7.500 mc, rinviando il versamento della differenza ad un nuovo appalto.

Questa riduzione dei lavori non è una variante e avrebbe dovuto essere trattata a parte.

Le varianti sono apportate in corso d'opera, devono essere disposte dal direttore lavori dopo l'approvazione del Comune, l'ordine di variazione dato all'impresa deve fare riferimento all'avvenuta approvazione.

La prima variante è stata presentata dal direttore lavori il 3 dicembre 2003 e approvata dal responsabile del procedimento il 5 dicembre.

L'ordine di variazione contenente l'approvazione del Comune, quindi, avrebbe potuto essere emesso solo dopo il 5 dicembre

Invece, l'inizio dei lavori era avvenuto con le modalità previste nella variante (spostamento di pista e rampa, ricerca di ordigni bellici, versamento da terra) già il 20 ottobre 2003.

La prima variante sembra eseguita in sanatoria.

La seconda variante è stata presentata dal direttore dei lavori il 20 maggio 2004 e approvata dalla Giunta comunale il 4 giugno.

L'ordine di variazione, quindi, avrebbe potuto essere emesso dopo il 4 giugno.

Invece, i lavori di costruzione del pennello e di ripascimento sono concretamente terminati il 4 maggio, realizzati con le modalità previste dalla variante.

Anche la seconda variante sembra in sanatoria.

Nessuna disposizione normativa sembra consentire la procedura in sanatoria.

Nella prima variante è scritto che i lavori sono stati (da subito) condotti con modalità diverse, con il consenso del direttore lavori, dell'impresa e del Comune. Consenso apparentemente non espresso con atti scritti; questi sono giunti molto più tardi.

In data 1 aprile 2003 è stata inviata alla Capitaneria di porto di Savona la "Relazione tecnica integrativa del progetto esecutivo, illustrante i tempi e le modalità di cantierizzazione". In essa è scritto che i lavori sarebbero stati effettuati da terra e non da natante, anticipando così il contenuto più importante della variante che avrebbe comportato l'eliminazione dello strato filtro e di parte della mantellata (non sarebbe stato più possibile realizzare il nucleo alla quota di progetto).

La consegna dei lavori all'impresa è avvenuta il giorno 10 aprile 2003, nove giorni dopo.

Il contratto d'appalto è stato firmato il 31 marzo 2003, il giorno prima della comunicazione.

Sembra così che si fosse deciso di apportare delle varianti già prima della consegna lavori.

La normativa prevede che il responsabile del procedimento debba accertare le cause, le condizioni ed i presupposti delle varianti e che, a seguito di approfondita istruttoria e motivato esame dei fatti, predisponga apposita relazione. E' anche disposto che egli descriva la situazione di fatto, accerti la non imputabilità alla stazione appaltante, motivi la **non prevedibilità al momento della consegna lavori** e precisi le ragioni per cui si rende necessaria la variazione.

Non si è reperita alcuna relazione contenente quanto prescritto.

Non si è neppure reperito alcun certificato dichiarante la non prevedibilità delle varianti al momento della consegna lavori. Esso avrebbe, comunque, contrastato con la richiesta di cantierizzazione.

Sembra, inoltre, che in quasi tutti i casi non siano state precisate le ragioni delle variazioni e non sia stato indicato se le variazioni erano da assegnare al comma 1 dell'art. 25, legge 109/94, e in questo caso a quale lettera, o al comma 3 dello stesso articolo.

Ogni perizia di variante raggruppa cause diverse e diverse situazioni. Alcune di esse non sono classificabili come varianti, intese come "variazioni alle modalità convenute dell'opera" dal Codice Civile e avrebbero dovuto essere trattate a parte.

La prima perizia suppletiva di variante contiene la diminuzione della quantità di sabbia del ripascimento da 10.000 mc a 7.500 mc, trasferendo ad un eventuale intervento successivo il versamento dei 2.500 mc mancanti.

Questa non sembra una variante in corso d'opera, ma una diminuzione dei lavori ai sensi dell'art. 135 del Regolamento e dell'art. 12 del Capitolato generale.

6°

Ancora la prima perizia di variante ha, come una delle cause, l'aumento del 25 % del materiale di scogliera, per la constatazione di un fondale maggiore di quello indicato a progetto.

Anche questa non sembra una variazione alle modalità, ma piuttosto una "verificazione delle misure".

Quest'ultima sembra espressamente esclusa, per le opere appaltate a corpo, sia dall'art. 326, comma 2, della legge 2248/1865, che dall'art. 9, pag. 10, del Capitolato speciale d'appalto, che dall'art. 71, punto 2, del Regolamento.

Indipendentemente da ciò, si sarebbe dovuto produrre approfondita istruttoria e descrizione della situazione di fatto (art. 134, comma 7, del Regolamento) con misurazioni, tenuto conto che il fondale risultava, dalla Relazione di progetto e dal Capitolato d'appalto, "prevalentemente roccioso" e quindi non sprofondabile.

Se il fondale, comunque, fosse stato considerato sabbioso e la sua erosione fosse stata ritenuta causa di variante ai sensi della legge 109/94, art. 25, comma 1, lettera b (per cause impreviste e imprevedibili) o lettera b-bis (rinvenimenti imprevisti o non prevedibili), come si è potuto certificarne l'imprevedibilità, se proprio il trasporto della sabbia ad opera dell'ondazione è stato il motivo di costruzione del pennello ed è ripetutamente denunciato dal progettista?

La seconda variante è motivata "dal fatto che i lavori sono stati eseguiti durante la stagione invernale e le numerose mareggiate hanno causato danni alle opere provvisionali con asportazione del tout-venant della pista, costringendo al suo ripristino ed alla sua difesa".

Anche questa non è una variazione alle modalità, ma il riconoscimento di danni, e avrebbe dovuto seguirne la procedura, con denuncia entro cinque o tre giorni, accertamento del danno e delle responsabilità.

La procedura per danni è regolata dall'art. 348 della legge 2248/1865, dall'art. 139 del Regolamento, dall'art. 14 del Capitolato generale e dagli artt. 19 e 20 del Capitolato speciale.

La legge 2248/1865 stabilisce che l'appaltatore non può pretendere compensi per danni se non in caso di forza maggiore e nei limiti consentiti nel contratto. Il Capitolato speciale fa parte integrante del contratto

Il Capitolato speciale, all'art. 20, esclude tassativamente qualsiasi compenso per danni alle opere provvisionali.

Si può aggiungere che l'altra normativa citata pone come pregiudiziale la forza maggiore e l'obbligo per l'appaltatore di adottare misure adeguate ad evitare i danni.

La forza maggiore deriva da eventi eccezionali, cioè da mareggiate di frequenza molto limitata. Da indagine effettuata su dati ARPAL, sembra che nel periodo di costruzione del pennello ci sia stata una sola mareggiata di intensità non frequente (forza 6), per un solo giorno. Tutti gli altri eventi rientravano nella assoluta normalità.

La sopra citata motivazione della variante denunciava che l'impresa è stata costretta al ripristino della pista e quindi alla sua difesa, apparentemente ammettendo così di non aver preventivamente adottato le misure adeguate ad evitare i danni.

L'art. 20 del Capitolato generale, che fa riferimento a mareggiate, impone, comunque, la misurazione dei danni, o in difetto la loro dimostrazione con idonei mezzi di prova, escludendo quindi la presunzione o la deduzione.

La prima perizia di variante è stata motivata, fra l'altro, dalla necessità di eseguire indagini alla ricerca di ordigni bellici.

La motivazione sembra ammissibile solo se derivante da sopravvenute disposizioni di legge, come previsto dal punto a) dell'art. 25, legge 109/94.

Altrimenti sembra doversi assegnare all'omissione progettuale, di cui al punto d) del citato art. 25.

Ancora nella prima variante è indicato che la realizzazione di rampa e pista ha comportato oneri molto maggiori del previsto.

Non è stato detto che ciò è avvenuto perché è stato spostato il posizionamento della rampa, rendendo più lunga la pista, per facilitarne l'esecuzione.

Sembra trattarsi, quindi, o di errore di progettazione o di richiesta dell'impresa, che non dovrebbe comportare oneri suppletivi.

Un'altra causa di variazione sembra effettivamente "variazione alle modalità" e rientrare fra i casi previsti dalla legge 109/94, art. 25, comma 1, lettera b) o b-bis).

E' bene, però, esaminarla con attenzione.

Essa è contenuta nella prima variante ed ha la seguente causalità: "...l'esposizione del paraggio alle ondazioni e la difficoltà di reperimento di mezzi marittimi, inizialmente previsti per l'esecuzione dell'opera, hanno indotto la Direzione lavori, con il consenso della Stazione appaltante e dell'Impresa esecutrice, a condurre i lavori in massima parte da terra".

E' escluso che l'esposizione del paraggio alle ondazioni possa considerarsi fatto imprevedibile.

La denunciata difficoltà di reperimento dei mezzi marittimi, inoltre, sarebbe da imputare totalmente all'impresa, che aveva assicurato, alla stipulazione del contratto, di aver provveduto.

Come si è già visto, il 1 aprile 2003, ben prima dell'inizio lavori, la variante che prevedeva i lavori da terra anziché da mare era stata comunicata alla Capitaneria di porto.

L'inizio effettivo dei lavori è avvenuto il 20 ottobre 2003. Due giorni prima, il 18 ottobre, nella richiesta di autorizzazione alla cantierabilità dell'opera è stato scritto che l'avvio dei lavori era avvenuto da terra (fino a quel punto si era lavorato solo tre giorni) ma, dopo la sospensione, sarebbero proseguiti da mare, con mezzi marittimi. Nella stessa istanza è precisata la disponibilità di un pontone, del quale sono indicate tutte le caratteristiche e le matricole di iscrizione (il mezzo marittimo, quindi, c'era ed era perfettamente individuato).

Si è comunicato all'Autorità marittima la disponibilità del natante, ma in variante si è dichiarato la sua indisponibilità

E' da sottolineare, infine, che nell'istanza all'Autorità marittima è scritto che si rendeva necessario ritornare ad usare mezzi marittimi per le stesse ragioni che in variante sono indicate per giustificare l'uso di mezzi terrestri!

10 A

Rimane da esaminare un'ultima variazione, contenuta nella seconda perizia di variante, costituita dal diverso ripascimento.

La costruzione della pista e della rampa ha comportato l'utilizzazione di 2.500 mc di tout-venant, indicati in progetto.

Per smontare rampa e pista, allora, avrebbero dovuto essere portati via 2.500 mc di tout-venant. Ovvio!

Con delibera di Giunta, però, sembra ne siano stati riconosciuti e pagati all'impresa 8.750 mc. Risulta anche che si sia sostenuto e scritto che il versamento in mare di quel materiale ha prodotto un ripascimento di 8.500 mc. (risultanti dalla selezione degli 8.750 mc).

Vi è anche da rilevare che la costruzione della pista è stato fatto parzialmente in acqua fonda (la spiaggia non c'era ancora). Quando è stata smontata non si è scavata nuovamente tutta, ma si è asportata solo la parte che stava sopra il livello di spiaggia.

Il quantitativo tolto, cioè, è notevolmente minore di quello di costruzione. Si può considerare vicina alla realtà la quantità di 1.400 mc.

10 B

L'operazione, indicata in variante, di smontaggio della pista e della rampa e del versamento a mare del loro materiale, era già prevista nel progetto approvato e faceva parte dei lavori appaltati. Tale operazione era indicata come costituzione di base d'appoggio per il successivo ripascimento di sabbia.

Con la variante s'è detto: "non è più base d'appoggio ma è il ripascimento vero e proprio". Ma perché è stata chiesta alla Regione l'autorizzazione a versare quel materiale in quel luogo, se già era prescritto?

10 C

Era prescritto che il ripascimento fosse fatto con 10.000 mc annui di sabbia e ghiaietto, con granulometria compresa fra 0,5 mm e 15 mm. Il diametro massimo dei grani, cioè, doveva essere al massimo di un centimetro e mezzo.

Il materiale versato, ottenuto dalla selezione del tout-venant di pista e rampa, aveva, invece, pezzatura di diametro fino a 25,4 cm., come indicato in variante. Come è stato possibile definirlo sabbia?

10 D

Il ripascimento effettuato con il tout-venant di pista e rampa in sostituzione della sabbia sembra regolarizzato dalle autorizzazioni dell'ARPAL e della Regione.

L'ARPAL, però, per quanto attiene le caratteristiche granulometriche, si è limitata ad affermare il rispetto del contenuto di argilla-limo, ma niente ha dichiarato in merito alla pezzatura (la selezione avrebbe trattenuto massi di 25,4 cm di diametro, che non sono certo sabbia!). Dai rapporti di prova, inoltre, sembra che gli esami non siano stati fatti sul materiale della rampa e quindi siano incongruenti.

La richiesta rivolta alla Regione Liguria, a sua volta, riguardava la "localizzazione del materiale di ripascimento...se e in quanto necessaria ...".

In più, considerato che il progetto prevedeva il versamento a mare del materiale della rampa, a costituzione del supporto per il ripascimento, ma lasciava alla Direzione lavori la facoltà di ordinarne la rimozione ed il trasporto a discarica, la nota indicava espressamente la volontà di utilizzare detto materiale, previa sua selezione e consenso dell'ARPAL.

Le due autorizzazioni sono state correttamente usate ai fini perseguiti?

La prima variante era sostanziale e totale.

Versando il tout-venant del pennello da natante, come prescritto dal progetto, era possibile costruire il nucleo, simile ad una pista lunga 70 m., inoltrantesi in mare aperto, con la sommità posta a 1,80 m. sotto il livello del mare. Operando con mezzi terrestri, come sarebbe stato possibile inoltrarsi con essi sui tratti di pista già fatti, in 180 cm d'acqua, per procedere verso il largo, alla sua costruzione? E come sarebbe stato possibile versare su questa pista-nucleo sommersa i massi di I categoria dello strato filtro?

E in effetti ciò non è avvenuto, perché la pista-nucleo è stata costruita con sommità a 50 cm sopra il livello del mare. Sembra così che non si siano posti i massi della strato filtro e si sia posto un solo strato di mantellata, invece di tre, nella testata, o di due del corpo del pennello.

Tutto ciò avrebbe comportato il versamento di un maggior quantitativo di materiale indicato come tout-venant, ma una quantità molto minore di massi.

Quest'ultima è stata pagata nella misura di 14.950 tonnellate.

La seconda perizia di variante contiene la spesa di 21.720 Euro per pietrame di cava versato da natante, per eventuali ritocchi finali. Tale spesa è confermata nello stato finale.

Non risulta che alcun natante abbia mai operato per la costruzione del pennello, come, peraltro, affermato anche nella relazione, ma, soprattutto, **non risulta che siano stati fatti ritocchi finali.**

Nella stessa perizia è contenuta la spesa di 13.389,10 Euro, approvata, per risarcimento danni arrecati alle opere provvisionali dalla mareggiata del 30 ottobre 2003.

Come si è già visto, i danni alle opere provvisionali sembrano non risarcibili.

Ci si chiede, però, per quale ragione essi non siano stati inseriti nella prima perizia di variante, visto l'utilizzo di tale procedura.

Si è rilevato che il materiale utilizzato per il nucleo e per la pista-rampa non sembrava affatto tout-venant di cava lavato.

Si è venuti a conoscenza che cittadini di Cogoleto, località dove la stessa impresa ha realizzato altri pennelli, hanno presentato esposto denunciante la stessa eventualità.

La concomitanza di due identiche segnalazioni, presentate una all'insaputa dell'altra, le rende meritevoli di verifica.

Essa può essere fatta esaminando i buoni carico, ma tenendo presente che una notevole quantità di vero tout-venant, insieme con 200 massi circa, trasportata presso il pennello in costruzione è stata poi spostata ed utilizzata per il consolidamento di altro pennello.

L'impresa ha apposto riserve nel registro di contabilità denunciando l'utilizzo di un quantitativo di tout-venant pari a 28.834,92 tonnellate, a fronte del quantitativo risultante dalla seconda perizia di variante, pari a 17.671,88 tonnellate e del quantitativo previsto inizialmente di 4.292,14 tonnellate (è stato moltiplicato per quasi sette volte!).

La stessa impresa ha dichiarato che la richiesta era sostenuta dai relativi buoni carico.

Facendo salvo quanto già osservato al punto 7 (gli eventi non sembravano eccezionali, non sembra siano state prese idonee misure protettive, non sono previsti rimborsi per danni alle opere provvisorie, sembra non siano stati immediatamente quantificati i danni) si rileva:

- a) che l'impresa ha dichiarato di poter documentare la richiesta con l'esibizione dei buoni carico, i quali dovevano quindi essere allegati agli atti di approvazione
- b) l'accoglimento da parte della direzione lavori, del responsabile del procedimento, dell'assessore ai lavori pubblici e della Giunta è avvenuto sulla base della considerazione che la spiaggia sembrava aumentata e, attribuendone la causa a dei maggiori versamenti, si sono quantificati questi in via approssimativa, con un procedimento che non sembra affatto rigoroso.

Se c'erano i buoni carico si doveva fare riferimento a questi e non dedurre in modo così poco scientifico!

Il certificato di regolare esecuzione dichiara la conformità dei lavori, ma i quantitativi di materiale non sembra corrispondano a quelli previsti, i massi si sono sconnessi, gli strati della mantellata non sembrano come a progetto, l'ordinanza dell'Ufficio demanio dichiara pericoloso il pennello costruito, il ripascimento sembra diverso da quello prescritto.

Lo stesso certificato, sottoscritto dal direttore lavori e dal responsabile del procedimento, sembra contenere le seguenti inesattezze:

- 1) Si è inoltre realizzato un ripascimento in materiale sabbioso... [con massi di 25,4 cm. di diametro?]
- 2) Durante l'esecuzione dei lavori si è resa necessaria la redazione di due perizie suppletive di variante, per la imprevista ed imprevedibile maggiore quantità di materiali da porre in opera. [e tutte le altre motivazioni?]
- 3) Entrambe le perizie di variante sono da considerarsi di invariato importo in quanto la somma del finanziamento impegnata risulta, comunque, inalterata rispetto a quella del progetto principale in virtù del fatto che i maggiori oneri per lavori, le maggiori spese tecniche...sono state rese disponibili utilizzando interamente il ribasso d'asta. [e diminuendo i lavori di 144.403 Euro, oltre a prelevare 28.767 Euro da altro capitolo!]
- 4) La prima perizia suppletiva prevede un nuovo importo lavori di euro 454.380,64 [in realtà 493.132 Euro]
- 5) Sospensioni parziale in data 23.04.2004 (per redazione perizia di seconda variante), con ripresa dei lavori in data 09.06.2004. [i lavori, con le modalità previste dalla variante, sono invece proseguiti e terminati il 4.05.2004]
- 6) Durante la visita-sopralluogo non si sono riscontrate anomalie e vizi di esecuzione nei lavori realizzati....Non si sono notati movimenti o cedimenti strutturali del pennello nel suo insieme né di elementi singoli. [la documentazione fotografica e soprattutto l'ordinanza dell'Ufficio demanio non sembrano dire la stessa cosa!]
- 7) I lavori sono stati in genere eseguiti secondo il progetto. [ma l'unico strato di massi della mantellata, invece dei due e tre previsti, sembra contrastare con il progetto]

La legge 109/94, art. 10 bis, impone che entro trenta giorni dal compimento dei lavori vengano trasmessi all'Osservatorio dei lavori pubblici la relazione di collaudo (o di regolare esecuzione) e l'importo finale. E' prevista una sanzione fino a cento milioni di lire se sono forniti dati non veritieri.

La prima sospensione lavori, dal 03.05.2003 al 10.10.2003, ha avuto durata di 160 giorni.

La durata complessiva dei lavori era prevista in 150 giorni.

L'art.133, comma 9, del Regolamento impone che, quando la sospensione supera il quarto del tempo contrattuale il responsabile del procedimento debba darne avviso all'Autorità.

La sospensione ha avuto durata superiore addirittura a tutto il tempo contrattuale.

E' stato inoltrato il relativo avviso all'Autorità?

In data 29.4.2005 il Direttore area tecnica, con propria determinazione, ha affidato incarico alla Ditta Guatti di salpare i massi, emersi a seguito di arretramento della linea di riva, li abbandonati dall'impresa costruttrice dopo la costruzione del pennello.

Nella perizia, redatta dal direttore dei lavori del pennello, prevedente l'onere di 3.000 Euro, è scritto che l'abbassamento fino ad un metro della sabbia ha scoperto numerosi massi e scogli, residuati dei lavori del pennello, che non fu possibile recuperare al termine dei lavori per l'affondamento eccessivo.

Sembra di poter dire che l'impresa aveva il dovere di recuperarli, qualunque fosse il loro affondamento.

Ma, visto che sono emersi completamente dopo l'abbassamento di un metro della spiaggia, come dichiarato, c'è da concludere che essi, ovviamente, erano affondati di un metro, che non sembra affatto una quantità eccessiva, ma anzi molto modesta.

L'onere del salpamento, comunque, sembra fosse dell'impresa.

Con la richiesta di localizzazione del materiale di ripascimento, effettuata il 1 aprile 2004, il Comune comunicò alla Regione che nel bilancio comunale erano allocate le risorse per completare il ripascimento con i 2.500 mc mancanti. Ma già il 28 giugno 2004, il Sindaco faceva l'affermazione, verbalizzata in delibera c.c. n. 17, secondo la quale l'obbligo di effettuare il ripascimento, per l'anno 2004, era già stato soddisfatto ed il problema relativo era eliminato.

Nel mese di febbraio 2005, presumibilmente, il Comune ha bandito gara per il versamento di 1.500 mc di materiale di ripascimento.

La gara è andata deserta.

Sono state invitate sei imprese: una di Savona, una di Cengio (SV), una di Cairo (SV), e tre che obiettivamente non potevano essere interessate, di Pavia, Mantova, Padova.

Il materiale di ripascimento deve essere sabbia e ghiaia di cava; non risulta invitata alcuna impresa locale di estrazione da cava.

Così ancora una volta è saltato il completamento del primo ripascimento (in realtà, come detto, sembra che tutto il ripascimento sia da recuperare) relativo all'anno 2004, quando già dovrebbe essere fatto il secondo, relativo al 2005.

Nella determinazione di approvazione di gara deserta è scritto che si sarebbero fatti un ripascimento primaverile di 1.500 mc (annullato) ed uno autunnale "fino alla concorrenza della disponibilità prevista nel quadro economico del capitolo 7149/2004".

La disponibilità di tale capitolo risulta essere di 58.600 Euro, che consente un ripascimento complessivo di 2.937 mc, a fronte del recupero di 1.500 mc e dei 10.000 mc del secondo ripascimento (ma ovviamente sembra che ci sia da risolvere ancora la questione dei primi 8.500 mc).