



Giunta Regionale della Campania
Area Generale di Coordinamento
Sviluppo Attività Settore Primario
Settore Interventi sul Territorio Agricolo,
Bonifiche ed Irrigazioni
Il Dirigente

**Al Presidente del Consorzio di Bonifica
 di Paestum - Sinistra Sele
 Via Magna Graecia, 341
 84047 Capaccio Scalo (SA)
 FAX 0828.724541**

REGIONE CAMPANIA

Prot. 2011. 0502442 27/06/2011
 Interventi sul territorio agricolo, bonific

Destinatari : CONSORZIO DI BONIFICA PAESTUM

Classifica : 11. Fascicolo : 229 del 2011



Bigello:

Avvio procedimento ex art.32, comma 2, L.R. n. 4/03

Facendo seguito alla precedenti note prot. n. 0962359 del 01.12.2010 e prot. n. 0973814 del 06.12.2010, con le quali è stata disposta un'ispezione amministrativa presso codesto Consorzio ai sensi dell'art.32, comma 1, L.R. n. 4/03, si comunica che la commissione, all'uopo nominata, ha concluso i propri lavori con la stesura di una dettagliata relazione sugli argomenti oggetto di vari esposti.

Dalla predetta relazione, si rilevano diverse irregolarità ed inadempienze nella gestione, tali da ritenere urgente un intervento volto ad eliminarle.

A tale scopo, si invita il Consorzio in indirizzo a presentare eventuali controdeduzioni entro il termine di 7 (sette) giorni dalla notifica della presente, su tutti i rilievi evidenziati nell'allegata relazione, alla Regione Campania - A.G.C. 11 Sviluppo Attività Settore Primario - Settore Interventi sul Territorio Agricolo, Bonifiche ed Irrigazioni - Centro Direzionale Isola A6 - 80143 Napoli, all'attenzione del dr. Francesco Massaro (Tel. 081.7967519 - 7517 - 7520) e-mail fr.massaro@regione.campania.it.

Si fa presente che, qualora le deduzioni non pervenissero entro il termine stabilito ovvero non risultassero accoglibili, lo scrivente Ufficio darà seguito alla proposta di applicazione del potere sostitutivo, di cui all'art. 32, comma 2, L.R. n. 4/03.

Distinti saluti.

Consorzio di Bonifica di Paestum		
Ricevuto il	28/6/11	2479
Risposto il	N	
Cat.	Cias.	Fas.

dr. Francesco Massaro

Al Coordinatore A.G.C. 11
dr. Francesco Massaro
SEDE

Al Dirigente del Settore ITABI
SEDE

Oggetto: Relazione Commissione ex art.32, L.R. n.4/03. Determinazioni

Si fa seguito alla nota prot. n. 0973814 del 06.12.2010, con la quale il Dirigente del Settore ITABI, all'uopo incaricato dal Coordinatore dell'A.G.C. 11 con nota prot. n.-0962359-del 01.12.2010, ha nominato una commissione, ai sensi dell'art.32, comma 1, L.R. 4/03, per l'accertamento di presunte irregolarità ed illeciti nella gestione del Consorzio di Bonifica di Paestum - Sinistra Sele.

La predetta iniziativa è stata determinata in ragione di diversi esposti denuncia, di privati cittadini ed amministratori del Consorzio, fatti pervenire all'Amministrazione regionale ed in alcuni casi riportati all'attenzione della pubblica opinione da organi di stampa.

Scopo del controllo è stato quello di verificare se l'azione amministrativa sia stata regolare ma soprattutto economica, efficiente ed efficace ed abbia raggiunto gli obiettivi stabiliti.

Ai fini dell'incarico affidatogli, l'attività della commissione è stata espletata attraverso il rigoroso e puntuale esame della documentazione afferente i singoli punti denunciati negli esposti ed acquisita presso il Consorzio.

La stessa documentazione è stata successivamente sottoposta alla verifica ed al controllo incrociato con gli atti rientranti nella disponibilità degli uffici regionali.

In particolare è stato utilizzato l'esame comparato degli atti prodotti dal Consorzio con i documenti contabili predisposti dallo stesso negli anni precedenti e sottoposti al controllo di legittimità e merito da parte della Giunta Regionale, ai sensi degli art. 30 e 31 della legge regionale n.4/03.

A tal fine, rileva anche l'acquisito risultato dell'indagine svolta dalla società KPMG s.p.a., incaricata dalla Giunta regionale a svolgere l'accertamento e la ricognizione delle passività, nonché la predisposizione di un **Piano diretto al risanamento ed efficientamento** di ciascun Consorzio.

Inoltre, l'attività di accertamento è stata preceduta dall'esame e dallo studio della normativa di riferimento, onde comprendere al meglio il ruolo, l'attività e la consistenza tecnico-finanziaria del Consorzio di Bonifica, sia in generale che nel caso di specie.

I Consorzi di Bonifica, per espressa previsione normativa statale e regionale, sono Enti pubblici economici a carattere associativo, dotati di propria personalità giuridica, proprio patrimonio e proprio personale; presentano inoltre un accentuato grado di autonomia finanziaria, amministrativa e contabile e sono amministrati da propri organi, i cui membri sono individuati con il meccanismo della elezione che vede la partecipazione dei consorziati.

Non vi è dubbio che la natura giuridica di ente pubblico economico, riconosciuto ai Consorzi, è dovuto essenzialmente alla necessità di renderli adattabili più facilmente ai cambiamenti del mercato nel campo economico produttivo, con gli strumenti propri del diritto privato ed in condizione di parità giuridica con gli altri imprenditori privati.

Alla Giunta regionale, ai sensi della richiamata normativa regionale, spetta invece il compito del controllo esterno, contabile e di gestione dei Consorzi, con potere ispettivi e sostitutivi per accertare il regolare funzionamento degli stessi.

La legge regionale del 23 febbraio 2003, n.4, pur rispettosa del citato principio di autonomia detenuto dai Consorzi, ha riservato alla Giunta Regionale un penetrante potere di controllo, prevedendo che siano sottoposti, ai sensi dell'art. 30 della predetta legge regionale, al controllo di legittimità e merito gli atti più qualificanti dell'Amministrazione dei Consorzi. Tra questi ultimi sono annoverati il Piano di classifica del territorio per il riparto della contribuenza e il bilancio preventivo.

Sono invece sottoposti, ai sensi del successivo art. 31, al controllo di legittimità il bilancio preventivo e sue variazioni, il conto consuntivo, l'assunzione dei prestiti e mutui ed i ruoli di contribuenza.

A conferma del predetto potere di controllo si cita la disposizione di cui all'art 32, comma 1, della legge " **La Giunta regionale può disporre, con motivato provvedimento, ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei Consorzi di bonifica o la nomina di un commissario ad acta per sanare ritardi e inadempienze non gravi nella gestione dei Consorzi stessi.**", il successivo comma 2 dispone che "Se nella gestione dei Consorzi sono riscontrate gravi irregolarità o inadempienze, il Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta stessa, dispone lo scioglimento degli organi di amministrazione e la nomina di un commissario straordinario.

Tutto ciò, allo scopo, non solo di garantire l'attuazione dei compiti e l'espletamento delle funzioni assegnata ope legis in capo ai Consorzi, ma anche a salvaguardia della giustizia e dell'equità del contributo di bonifica applicato a carico dei cittadini.

Prima di procedere ad un esame ed alla successiva valutazione di merito sulla veridicità o meno dei fatti denunciati, è utile comprendere come la suesposta normativa, descritta in modo sintetico possa essere riferita in concreto al caso de quo.

Il Consorzio di Bonifica di Paestum-Sinistra Sele è stato costituito con Decreto Reale del 25 giugno 1926 e gestisce un comprensorio con una superficie totale, delimitata dal D.P.G.R. n. 764 del 17.11.2003, di Ha 100.605 e che interessa totalmente o parzialmente il territorio di trenta comuni situati alla sinistra del fiume Sele.

Dall'analisi del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011, si rileva un budget economico complessivo di euro 7.886.822,00, con una spesa del personale di euro 3.269.806,00 pari al 41,46% a fronte di un costo della produzione rilevato dal conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2009, di euro 8.652.650,00, con un costo del personale di euro 3.231.435,35, pari al 37,50 % del totale.

Si tenga conto che la spesa del personale, rientra del tutto nel costo di funzionamento del Consorzio e come tale incide sulla formazione e determinazione del contributo di bonifica posto a carico dei consorziati.

Sul tema si è soffermato anche la società incaricata KPMG nel "Piano di intervento redatto ai sensi dell'art.37, L.R. 4/03", volto a garantire ai Consorzi la massima operatività per il futuro ed evitare le disfunzioni che negli anni pregressi sono state cause di indebitamento e squilibrio amministrativo-contabile.

Tale motivo ha indotto il Settore ITABI più volte a richiamare l'attenzione degli amministratori del Consorzio ad essere parsimoniosi e virtuosi ed evitare incrementi di spesa. In tal senso anche la nota prot. n. 607430 del 15.07.2010, con la quale si invitava il Consorzio ad astenersi di assumere atti o decisioni tese ad incrementare il personale attraverso nuove assunzioni o incarichi.

Dello stesso tenore anche la nota del Coordinatore dell'A.G.C. 11 prot. n. 1033497 del 29.12.2010 che richiamava l'Amministrazione del Consorzio ad evitare di assumere provvedimenti non previsti in bilancio 2010.

1. APPROVAZIONE ED ATTUAZIONE NUOVO P.O.V. (Piano Organizzazione Variabile)

Il lavoro della commissione si è concretato sull'esame degli aspetti economici-finanziari e in particolare è stata valutata l'incidenza dell'attuazione del nuovo POV sui futuri bilanci. Ciò in ossequio alla citata normativa regionale che affida alla Giunta regionale il controllo di legittimità e merito sulle deliberazioni consortili concernenti i bilanci preventivi.

Il nuovo POV, ritenuto rispondente alle esigenze organizzative dell'Ente, è stato approvato con deliberazione del Consiglio dei Delegati n. 15 del 28.10.2010 e con la premessa che il nuovo assetto organizzativo doveva corrispondere e tener conto dell'equilibrio finanziario in atto.

L'introduzione della suddetta prescrizione, denota che gli amministratori sono consapevoli delle difficoltà finanziarie dell'Ente.

Si osserva che il Consiglio dei Delegati con deliberazione n. 30 del 30.11.2010 ha approvato il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011, con allegato il relativo piano di gestione ed il piano triennale dei lavori, e che lo stesso è stato formalmente trasmesso alla Regione ai sensi dell'art. 30 della L.R. n. 4/03.

Dall'esame del suddetto documento contabile, emerge con chiarezza che l'atto, pur essendo stato deliberato successivamente all'approvazione del nuovo POV, non contiene alcuna traccia di esso, né tantomeno si riscontrano variazioni finanziarie dovute al nuovo assetto organizzativo dei lavoratori.

Il Consorzio, infatti, con la nota n. 833 del 27.01.2011 ha trasmesso la delibera presidenziale n. 4 del 27.01.2011 (oltre altri allegati), con la quale sono state approvate le integrazioni al bilancio di previsione 2011 approvato dal Consiglio dei Delegati.

Nel procedere ad un giudizio nel merito degli atti è doveroso riportare che il Settore regionale competente al controllo degli atti contabili dei Consorzi, ai sensi dell'art. 30 e 31 della legge regionale n. 4/03, ha provveduto con il decreto dirigenziale n. 48 del 25.03.2011, ad annullare la citata delibera presidenziale e, per gli effetti, la deliberazione del Consiglio dei Delegati n. 20 del 30.11.2010 avente ad oggetto l'approvazione del bilancio di previsione 2011.

Nel caso di specie è stato rilevato che, ai sensi dell'art. 21, comma 5, lett. b) della legge regionale n. 4/2003 e dell'art. 12, comma 2, lett. n) dello Statuto consortile, spetta al Consiglio dei Delegati del Consorzio

deliberare in materia di bilancio e sue variazioni; che, ai sensi dell'art. 16 comma 1) dello Statuto "la Deputazione Amministrativa può deliberare sulle variazioni di bilancio previste dall'art. 12 lett. n)", in caso di urgenza, tale da non consentire la convocazione del Consiglio dei delegati" e che, invece, ai sensi dell'art. 18 comma 2 lett. k dello Statuto il Presidente non può deliberare sulle variazioni di bilancio.

Oltre che sulla difformità normativa, l'integrazione al bilancio di previsione 2011 risulta incongruente e non veritiera in diversi punti.

In essa si afferma che le nuove assunzioni determinate con le deliberazioni della Deputazione Amministrativa n. 538 del 23.12.2010 avente ad oggetto "Attuazione POV - Copertura posto Settore Legale" e n. 539 di pari data avente ad oggetto "Attuazione POV - Copertura posto Direttore Generale" non producono nessuna variazione al già deliberato bilancio di previsione 2011 e suoi allegati.

Tutto ciò non è per niente vero in quanto è in atto un'alterazione del rapporto tra costi diretti e costi indiretti. Questi ultimi, infatti, in conseguenza dell'assunzione delle nuove unità (Direttore Generale e Capo Settore Legale), risultano incrementate di oltre il 22%.

Con l'integrazione del bilancio si è provveduto a coprire i costi delle due assunzioni con l'economia ricavata dallo stipendio di un dipendente addetto alla lettura dei contatori dell'acquedotto andato in quiescenza e di un altro dipendente addetto all'irrigazione deceduto.

Il fatto strano è che quest'ultimo dipendente, identificato quale Borlotti Pasquale, è deceduto il 28.12.2010, cioè in una data successiva a quelle delle due assunzioni avvenute il 23.12.2010

Ciò dimostra che all'atto dell'assunzione non vi era copertura di bilancio e l'affermazione contenuta nella premessa della deliberazione presidenziale n. 4/2011 che le due assunzioni erano state considerate in termini di copertura economico finanziaria, non risponde al vero.

Con specifico riferimento alla assunzione del Capo Settore Legale, dalla nota di integrazione, nonché dal parere del Collegio dei Revisori, si evince una previsione di spesa annua di euro 28.858,00, laddove il reale costo annuale che inciderà sul bilancio consortile, ammonta ad euro 42.653,05.

Il nuovo POV prevede un incremento del numero dei Capi Settore che certamente nella fase applicativa comporterà una variazione in aumento del costo del personale.

In riferimento alla nuova assunzione del Capo Settore Legale, si riscontra la collocazione della nuova figura alle dirette dipendenze del Direttore Generale e non del Direttore Amministrativo. Tale previsione potrebbe avallare in futuro la pretesa dell'interessato al riconoscimento di funzioni superiori, come avvenuto in altre realtà simili.

Le predette assunzioni risultano inoltre, in contrasto con l'orientamento espresso dal Coordinatore dell'A.G.C. 11 e dal Settore ITABI con le rispettive e citate note e con le quali sono stati invitati gli amministratori del Consorzio ad evitare incrementi di spesa del personale.

In riscontro alla nota del Settore ITABI, il Consorzio, con nota n. 4739 del 19.07.2010 comunicava che non avrebbe mai posto in atto attività o procedimenti comportanti aggravio di costi gestionali e

che il nuovo POV avrebbe evitato qualsiasi maggiore onere economico a carico del Consorzio. Per tale motivo, anche l'affidamento dell'incarico di Direttore Generale non avrebbe determinato alcun aggravio di spesa perché sarebbe avvenuto individuando la figura al proprio interno.

Non a caso, lo stesso Presidente della Giunta regionale, con nota inviata nel luglio scorso, invita i Consorzi al rispetto dei parametri economici indicati dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" e convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed accolti dal legislatore regionale nella finanziaria 2011.

La stessa società KPMG già nel 2008, nel Piano di risanamento, approvato dal Consiglio dei Delegati con propria deliberazione n.14 del 10.04.2008, fornisce una serie di indicatori economici patrimoniali di monitoraggio, di cui tre sono destinati a controllare la spesa del personale. In particolare, viene indicato, di monitorare la variazione percentuale dei costi del personale sul totale costo della produzione e l'incidenza del personale amministrativo sul totale costo del personale.

Il Collegio dei Revisori, che si ricorda è nominato dall'Ente stesso, nella relazione al bilancio consuntivo dell'esercizio 2007, redatta ai sensi della L.R. 4/03 e art. 2429 c.c., fornisce una serie di suggerimenti, di osservazioni e di rilievi in tal senso.

D'altronde, pur confermando che i Consorzi operano in regime di autonomia organizzativa e funzionale, ciò risulta attenuato quando ci si riferisce all'autonomia finanziaria e questo perché i Consorzi per lo svolgimento delle attività di interesse pubblico ricevono stabilmente contributi dalla Regione per l'esercizio delle opere di bonifica.

Dal punto di vista finanziario, è assolutamente necessario rilevare l'enorme e crescente debito, attualmente superiore a 6 MEURO, accumulato dal Consorzio nei confronti dell'Enel per la fornitura di energia elettrica agli impianti pubblici di bonifica e all'acquedotto.

Attualmente, relativamente alle sole fatture del periodo gennaio 2008/gennaio 2009, pende ricorso per decreto ingiuntivo di pagamento, avanzato dalla subentrante Enel Distribuzione S.p.A. al Tribunale Civile di Napoli, per euro 3.758.577,39, di cui 3.363.557,06 per fornitura di energia elettrica ed euro 395.020,33 per interessi di mora maturati al 31.12.2008.

Tenuto conto che la Regione, in ossequio all'art. 8, comma 6, L.R. 4/03, si fa carico quasi per intero della spesa per il consumo di energia elettrica relativo all'esercizio degli impianti pubblici di bonifica, si osserva che l'ingente debito maturato verso l'Enel è riferibile al funzionamento dell'acquedotto, la cui gestione con le sue anomalie è la causa della continua sofferenza finanziaria nella gestione consortile.

La questione, al momento, viene alquanto sottovalutata dal Consorzio e viene presentata come una difficoltà di ordine esclusivamente finanziaria, non tenendo conto che un debito di tale portata potrebbe comportare in un tempo più o meno breve degli squilibri anche economici.

Mentre nel bilancio consuntivo esercizio 2009 emerge la spesa di euro 392.365,00 per interessi v/fornitori, analogo stanziamento non appare appostato nei bilanci preventivi 2010 e 2011, sulla base della previsione di accensione del mutuo per consolidamento del debito verso il fornitore di energia elettrica.

Dalla lettura degli atti, non sembra, inoltre, che siano stati adottati i provvedimenti per attenuare l'impatto nel bilancio degli interessi passivi, con la previsione di corrispondenti valori di ricavo (interessi attivi o sanzioni).

Un siffatto precario equilibrio finanziario richiederebbe una sostanziale riduzione della spesa, a partire dai costi del personale e degli interessi passivi, e un contemporaneo miglioramento ed incremento delle entrate, con una maggiore attenzione alla riscossione dei ruoli ordinari e un'azione più incisiva tesa a ridurre l'evasione dei ruoli afferenti l'irrigazione e il servizio acquedotto.

D'altronde anche il Collegio dei Revisori, già in passato, nella propria relazione, ha espresso le identiche raccomandazioni e suggerimenti.

Il Collegio, infatti, nella relazione allegata al bilancio consuntivo 2009, ribadisce e amplia i rilievi critici, invitando gli amministratori dell'Ente a porre una maggiore e particolare attenzione sulle seguenti criticità:

- a. difficoltà e tempi lunghi nella riscossione dei crediti;
- b. incertezza nei tempi e nel quantum della riscossione di alcuni crediti;
- c. interessi passivi consistenti su utenze Enel pagate in ritardo;
- d. mancanza di liquidità e richieste di anticipazione di cassa alla Banca tesoriere.

Lo stesso Collegio, inoltre, evidenzia la necessità:

- a. di migliorare e aumentare le entrate attraverso un incremento graduale dei ruoli ordinari e un controllo più incisivo ed efficace sull'evasione dei ruoli per i servizi dell'acquedotto e dell'irrigazione;
- b. di accelerare i tempi di riscossione dei crediti ed attuare tutte le azioni previste dalle leggi per il realizzo degli stessi;
- c. di inventariare in modo puntuale i beni dell'ente, avuto riguardo ai nuovi cespiti acquisiti alla proprietà del Consorzio, siti nel comune di Altavilla Silentina, cercando di renderne economicamente vantaggioso l'utilizzo.

E' abbastanza palese che la frenetica attività del Consorzio tesa a procedere a nuove assunzioni, non apportando alcun miglioramento alla situazione economica e finanziaria dell'Ente, contrasta con tutte le indicazioni ricevute a più riprese dai Revisori dei Conti e soprattutto non rispetta i parametri suggeriti dalla società di consulenza, incaricata dalla Giunta regionale, di predisporre il Piano di eventuale risanamento.

L'Ente, inoltre, non accoglie le indicazioni che negli ultimi tempi il Settore regionale competente ha fornito sull'argomento e addirittura viene meno ai buoni propositi affermati in precedenza.

A tale scopo è opportuno sottolineare che il Consiglio dei Delegati, sulla spinta dell'ennesima intimazione di sospensione della fornitura di energia elettrica da parte dell'Enel, con propria deliberazione n. 15 del 10.04.2008, ha disposto già anni addietro e al fine di realizzare un maggiore equilibrio finanziario, di contrarre un mutuo per azzerare il debito verso l'Enel. La predetta soluzione è, peraltro, raccomandata dalla società KPMG, come più volte richiamato.

Anche l'Amministrazione commissariale, intervenuta successivamente, ha confermato, con propria deliberazione n. 11 del 03.06.2009, la predetta decisione e ha determinato di stipulare un contratto di mutuo pluriennale dell'importo di 4 MEURO con la Banca Nazionale del Lavoro - filiale di Salerno.

Sul punto, il Settore regionale ITABI, con decreto n. 213 del 25.06.2009, ha autorizzato il Consorzio nel senso sopra citato.

Considerato che l'elevato debito incide notevolmente sulle finanze consortili, l'accensione del mutuo avrebbe dovuto acquisire priorità nell'azione del Consorzio, mentre di essa si è persa ogni traccia e conseguentemente anche la soluzione del problema si allontana ulteriormente.

Da una analisi di conti consuntivi del triennio 2007-2009 risulta che l'indebitamento del Consorzio è in costante aumento. L'assenza di utili di esercizio priva il Consorzio di autofinanziamento ed accentua di conseguenza l'esigenza di ricorrere al capitale esterno.

L'andamento del triennio dimostra un costante aumento della dipendenza del capitale preso a prestito in particolare per quello di breve periodo. Di contro, la capacità di far fronte a tale indebitamento tende a diminuire.

I principali indici in tal senso mostrano una costante riduzione della capacità del consorzio di far fronte alle proprie scadenze di breve periodo e cioè di coprire con il circolante l'esposizione debitoria corrente: il debito a breve aumenta e la disponibilità non migliora, di conseguenza la capacità di copertura risulta ridotta nel triennio considerato.

I debiti complessivi sono pari ad oltre 5 volte il valore della produzione e quelli a breve di oltre 3 volte.

2. AFFIDAMENTO DEI LAVORI IN DIFETTO DI GARA - Delibera della Deputazione Amministrativa n. 224 del 01.07.2010 avente ad oggetto: "Sistemazione idraulica a difesa dei centri abitati e riqualificazione ambientale delle aste terminali del fiume Testene" - Utilizzo economie.

Trattasi di utilizzo delle economie derivanti dalla esecuzione dei lavori principali, il cui affidamento è risalente alla deliberazione presidenziale n. 12 del 15.11.2004 per un importo di euro 1.322.215,03 al netto del ribasso d'asta, regolarmente assegnate dalla Giunta Regionale-Settore Difesa Suolo e che ammontano complessivamente ad euro 647.285,14.

Il Consorzio, ritenendo sussistenti i presupposti per l'applicazione della fattispecie prevista dall'art.57, comma 5, D.Lgs. 163/2006, ha affidato l'esecuzione degli ulteriori lavori, alla stessa impresa esecutrice dei lavori principali.

Da un complessivo esame degli atti consortili e della normativa in materia, appare che non ci fossero tutte le condizioni per il ricorso all'applicazione della procedura negoziata o affidamento a trattativa privata, utilizzata dal Consorzio.

Infatti, l'art. 57, comma 5, D.Lgs. n. 163/2006 sancisce che "Nei contratti pubblici relativi a lavori e negli appalti pubblici relativi a servizi, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita:

a) per lavori o servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale né nel contratto iniziale, che, a seguito di una circostanza imprevista, sono divenuti necessari all'esecuzione dell'opera o del servizio oggetto del progetto o del contratto iniziale, purché aggiudicati all'operatore economico che presta tale servizio o esegue tale opera, nel rispetto delle seguenti condizioni:

a.1) tali lavori o servizi complementari non possono essere separati, sotto il profilo tecnico o economico dal contratto iniziale senza recare gravi inconvenienti alla stazione appaltante, ovvero pur essendo separabili all'esecuzione del contratto iniziali, sono strettamente necessari al suo perfezionamento;

M

a.2) il valore complessivo stimato dei contratti aggiudicati per lavori o servizi complementari non supera il cinquanta per cento dell'importo del contratto iniziale”.

Come si evince dalla norma, la nozione di lavori complementari è ancorata a tre elementi principali.

In primo luogo, deve trattarsi di lavori non compresi nell'appalto e nel progetto appaltato e divenuti necessari all'esecuzione del contratto iniziale, a seguito di una circostanza imprevista.

Il secondo elemento risiede nella sussistenza di gravi inconvenienti qualora i lavori complementari siano separati da contratto iniziale ovvero siano strettamente necessari al perfezionamento.

Il terzo e non meno importante elemento richiamato nella norma, verte sul limite tassativo all'importo del 50% dei lavori principali.

Sul punto si è espressa più volte la giurisprudenza amministrativa (Cons. Giust. Amm. Sic., 20.06.2000, n. 295 **“sono da ritenersi complementari soltanto quelle opere che da un punto di vista tecnico-costruttivo rappresentino una integrazione dell'opera principale saldandosi inscindibilmente con essa sì da giustificare l'affidamento e la relativa responsabilità costruttiva ad un unico esecutore”**).

Orbene, dalla delibera della D.A. n. 224 del del 01.07.2010, si evince che i lavori principali sono già stati collaudati e la relativa certificazione è stata approvata con deliberazione commissariale n. 134 del 15.10.2009, quindi a distanza di tempo non si comprende né tanto meno viene indicata la sussistenza dell'imprevedibilità nei termini sopra descritti.

Dello stesso avviso risulta il parere espresso dal Ministero dei LL.PP in riferimento al quesito n. 2562 del 22.10.2008 e con il quale si afferma **“Da una corretta interpretazione dell'art. 57, comma 5, del codice dei contratti, si deve desumere che ove i lavori principali siano stati collaudati non sia possibile procedere a lavori complementari in quanto gli stessi devono essere necessari all'esecuzione dell'opera o non separabili dall'esecuzione del contratto iniziale. In caso di lavori finiti non si può sostenere che essi siano in corso di esecuzione. Si tratta allora di altri lavori, seppur connessi alla prima opera”**.

Ulteriore dubbio sovviene sul rispetto delle norme che disciplinano i compiti e le funzioni del Responsabile Unico del Procedimento (RUP).

Infatti, l'art. 10, comma 2, del codice dei contratti, stabilisce che **“Il responsabile del procedimento svolge tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento previste dal presente codice, ivi comprese gli affidamenti in economia, e alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti”**.

L'art. 8, comma 1, lett. h), DPR n. 554/1999, del vigente “Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 (legge Merloni), stabilisce che il RUP “propone alla amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori e garantisce la conformità a legge delle disposizioni contenute nei bandi di gara e negli inviti; nel caso di trattativa privata effettua le dovute comunicazioni all'Autorità, promuove la gara informale e garantisce la pubblicità dei relativi atti”.

Dall'esame della deliberazione de quo, non c'è alcuna traccia dei compiti e funzioni assegnate “ope legis” al RUP, anzi dalla lettura della stessa risulta che la proposta di affidare a trattativa privata i lavori alla stessa impresa esecutrice dei lavori principali sia stata avanzata dal Direttore dei Lavori, cioè di una figura diversa da quella indicata dalla legge.

A conferma che trattasi di soggetti diversi, si richiama la deliberazione presidenziale n. 5 del 25.03.2010 ratificata dalla Deputazione Amministrativa con deliberazione n. 92 del 19.04.2010 e con la quale è stata nominato il RUP in riferimento alla predetta procedura.

Inoltre, sempre dalla lettura degli atti afferenti la procedura di affidamento non si rinviene o quanto meno non appare nessun documento da cui si desume che il RUP abbia rispettato e garantito le modalità di pubblicità del procedimento.

3. Lavori di "Ristrutturazione e ammodernamento della rete irrigua nel Comune di Altavilla Silentina località Olivella - Cerrelli - Campolongo". Deliberazione della Deputazione Amministrativa n. 289 del 13.08.2010 avente ad oggetto nomina commissione di gara per aggiudicazione lavori a base d'asta di euro 7.454.791,61 oltre IVA.

Si premette che i predetti lavori sono stati finanziati dalla Giunta regionale-Area Generale di Coordinamento Sviluppo Attività Settore Primario-Settore Interventi sul Territorio Agricolo, Bonifiche ed Irrigazioni con D.D. n. 103 del 26.04.2010 per un importo di euro 10.870.368,85 e che il relativo affidamento è da conferire a seguito di evidenza pubblica con il metodo dell'offerta economica più vantaggiosa, la cui applicazione è disciplinata dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei Contratti).

Dall'analisi di tutta la documentazione acquisita si rileva che la procedura eseguita presenta alcune difformità sin dall'avvio e i cui particolari possono essere sintetizzati nel modo seguente:

in data 02.08.2010, il RUP, con nota peraltro non protocollata, comunica al Presidente del Consorzio di aver verificato, ai sensi dell'art. 84, D.Lgs. 163/2006, la non opportunità di nomina di dipendenti del Consorzio a far parte della commissione giudicatrice.

La predetta scelta risulta motivata in modo generico e manca dell'attestazione dell'accertata carenza in organico di adeguate professionalità, coma d'altronde è prescritto dal comma 8 della succitata norma **"I commissari diversi dal presidente sono selezionati tra i funzionari della stazione appaltante. In caso di accertata carenza in organico di adeguate professionalità, nonché negli altri casi previsti dal regolamento in cui ricorrono esigenze oggettive e comprovate, i commissari diversi dal presidente sono scelti tra funzionari di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, ovvero con criterio di rotazione tra gli appartenenti alle seguenti categorie**"

All'uopo, si fa presente che oltre al Dirigente dell'Area Agraria, indicato quale presidente della commissione, il Consorzio annovera nel proprio organico altri due dirigenti dotati di adeguata professionalità.

In data 05.08.2010, il RUP pubblica l'avviso, non autorizzato o approvato da alcun organo consortile, con il quale invita i tecnici funzionari di amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi della citata normativa, a manifestare il proprio interesse a far parte della commissione.

In data 13.08.2010, il RUP assistito da due tecnici del Consorzio redige il verbale per la selezione di sei concorrenti, su un numero complessivo di partecipanti pari a 24, ritenuti idonei allo svolgimento dell'incarico di commissario.

La scelta dei sei concorrenti da sottoporre all'amministrazione per la scelta definitiva risulta essere poco motivata. Dalla lettura del verbale non si comprende quali siano stati i criteri di valutazione che hanno determinato tale scelta.

La stessa Deputazione Amministrativa, come riportato nella deliberazione n. 289 del 13.08.2010, con la quale si approva il verbale redatto dal RUP, non fornisce chiarezza sul punto e procede al sorteggio dei tre prescelti componenti della commissione nella stessa seduta in forma riservata, in assenza di testimoni e dei concorrenti interessati.

Siccome la scelta dei componenti la commissione giudicatrice costituisce atto del procedimento di gara, deve desumersi che il sorteggio svolto nella seduta in forma riservata viola il principio inderogabile della pubblicità e trasparenza della complessa procedura delle gare, più volte richiamato ed affermato dalla giurisprudenza amministrativa in accoglimento del dettato costituzionale rinvenibile dall'art.97 **"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"**. Per tutte vale la pronuncia del Consiglio di Stato del 09.11.2009, n. 6988 **"la pubblicità delle sedute risponde all'esigenza di tutela non solo della parità di trattamento dei concorrenti, ai quali deve essere consentito di effettuare gli opportuni controlli sulla regolarità formale degli atti prodotti e di avere la garanzia che non siano successivamente intervenute indebite alterazioni o sostituzioni, ma anche dell'interesse pubblico alla trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa"**.

Sempre sullo stesso argomento ed in riferimento ai tempi dettati dal Consorzio e dal RUP sulla nomina dei componenti della commissione, si rileva qualche incoerenza rispetto al dettato dell'art.84, comma 10, del codice dei contratti **"la nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte, salvo quanto previsto dall'articolo 83, comma 4"**.

Sul tema si è pronunciato il Ministero dei LL.PP. rispondendo al quesito n. 2702 del 05.10.2009 **"La nomina dei componenti della commissione giudicatrice attiene sia la fase della individuazione che a quello dell'affidamento dell'incarico di commissario; successivamente, con apposito atto gestionale a cura del dirigente responsabile, avviene la costituzione della commissione e l'organo collegiale viene formalmente costituito. Ciò vale sia per i componenti interni che per quelli esterni all'Amministrazione procedente. Tali atti devono essere adottati dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, in quanto si deve garantire l'imparzialità dei commissari e la loro estraneità rispetto agli offerenti. Si vuole evitare che i concorrenti, nel caso in cui abbiano conosciuto i componenti della commissione giudicatrice in anticipo rispetto alla presentazione delle offerte, pongano in essere tentativi di collusione"**.

Inoltre, sull'interpretazione dell'art. 84, comma 10, codice dei contratti si registrano diverse pronunce giurisprudenziali, (TAR Piemonte, sez. II, 16.02.2008, n. 266; TAR Lazio, sez. II, 13.02.2008, n. 1268), tutte dello stesso tenore e volte a ribadire che **"la disposizione di cui all'art.84, comma 10 ha carattere tassativo e non derogabile; va interpretata in senso rigoroso, stante la diretta connessione della relativa fattispecie con l'insopprimibile principio della par condicio tra i concorrenti; la caducazione della nomina della commissione, ove si accerti essere stata fatta in violazione della regola prevista dall'art. 84, comma 10, comporta il travolgimento (per illegittimità derivata) di tutti gli atti successivi della procedura di gara, fino all'affidamento ed impone la rinnovazione dell'intero procedimento"**.

La ratio sottesa alla normativa descritta, avrebbe richiesto quale logica consequenziale che la manifestazione di interesse alla nomina di componente della Commissione Giudicatrice, avviata con bando dal Consorzio il 05.08.2010, si effettuasse successivamente alla data di presentazione delle offerte fissata per il 13.08.2010 o alternativamente, il bando, tenuto conto che l'invito era rivolto ai tecnici funzionari di amministrazioni aggiudicatrici, fosse stilato in forma anonima senza il riferimento all'oggetto della gara **"Ristrutturazione ed ammodernamento rete irrigua nel Comune di**

Altavilla Silentina località Olivella – Cerrelli – Campolongo”. Deliberazione della Deputazione Amministrativa n. 289 del 13.08.2010 avente ad oggetto nomina commissione di gara per aggiudicazione lavori a base d'asta di euro 7.454.791,61 oltre IVA” e ciò per evitare qualsiasi ed eventuale ipotesi di condizionamento che le imprese partecipanti alla gara avrebbero potuto esercitare nel sollecitare tecnici-funzionari “amici” di aderire all'invito del Consorzio.

A complicare maggiormente il quadro complessivo sulla gara in parola è la notizia apparsa sulla stampa e fatta pervenire all'attenzione della commissione, del coinvolgimento, del titolare dell'impresa aggiudicataria dell'appalto, in un'inchiesta anticamorra disposta dalla Procura della Repubblica di Santa Maria Capovetere e che ha comportato di conseguenza l'emissione di misure interdittive nei confronti dello stesso da parte della Prefettura di Caserta.

4. Avviso dell'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità ed approvazione del progetto relativo ai lavori di “Ristrutturazione e ammodernamento della rete irrigua nel Comune di Altavilla Silentina località Olivella – Cerrelli – Campolongo 4° e 5° stralcio, rinvenienze POR Campania 2000-2006”.

In riferimento all'ultimo esposto pervenuto, con il quale si denunciano delle possibili irregolarità commesse nella fase di attuazione del suddetto procedimento, si osserva quanto segue:

Dall'esame della normativa relativa agli espropri, artt. 11, 12 e 16, DPR 327/2001 e s.m.i. (T.U. sulle espropriazioni), D.Lgs. 190/2002, D.Lgs. 163/2006, si rileva che l'avviso dell'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità deve precedere il progetto definitivo dell'opera, in quanto l'approvazione del progetto di un'opera pubblica costituisce dichiarazione implicita di pubblica utilità.

In tal senso anche l'orientamento consolidato e costante della giurisprudenza amministrativa “l'approvazione del progetto di un'opera pubblica che valga come dichiarazione implicita di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza a mente della legge n. 1 del 3 gennaio 1978, deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, in quanto l'art. 7 della legge n. 241/90 è applicabile come regola generale a tutti i procedimenti espropriativi” (Con. Stato sez. IV 31.12.2010, n. 9612, idem Ad. Pl. 24.01.2000 n. 2).

La ratio di un siffatto principio risiede nel fatto che in ipotesi di approvazione di progetti di opere pubbliche ove si escluda la partecipazione del privato alle determinazioni relative alle scelte progettuali discrezionali, il proprietario espropriando verrebbe formalmente reso edotto di detta approvazione soltanto al momento dello spossessamento del bene, impedendosi quindi l'apporto di opportuni elementi di valutazione da parte degli interessati.

Orbene, nel caso de quo l'approvazione del progetto definitivo, valevole ai sensi della citata legge come dichiarazione di pubblica utilità, non appare che sia stata preceduta dall'invio ai proprietari delle aree interessate dall'esproprio della comunicazione di avvio del procedimento imposta dalla legge 241/90 e ciò si rileva dalla pubblicazione (acquisita dalla commissione) apparsa sul sito del Consorzio il 03.03.2011 e sui due quotidiani il 10.03.2011 indicanti “Avviso dell'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità” ed afferente la realizzazione dell'opera pubblica – Rinvenienze POR Campania 2000-2006 Misura 1.4 Progetto “Ristrutturazione ed ammodernamento rete irrigua Comune di Altavilla Silentina località Olivella – Cerrelli –

Campolongo 4° e 5° stralcio" mentre l'approvazione del progetto definitivo dell'opera con allegata dichiarazione di pubblica utilità è risalente alle deliberazioni della D.A. nn. 340 e 341 del 28.09.2010, quindi **anteriore al predetto avviso**.

La suddetta irregolarità procedurale si manifesta in forma più aggravata se si tiene conto che l'approvazione del progetto esecutivo dell'opera, senza che sia stato preceduto dalla comunicazione dell'avvio del procedimento ai proprietari delle aree da espropriare, comporta la illegittimità dei provvedimenti successivi.

Inoltre, non va sottaciuto che il Consorzio, seppur in presenza di una palese difformità procedurale, ha partecipato al bando regionale, di cui al D.D. n. 162 del 06.08.2010 "Avviso per la **presentazione e selezione dei progetti esecutivi coerenti con gli interventi previsti con la Misura 1.4 del POR Campania 2000-2006**".

Pertanto, si rende opportuno che la questione sollevata con l'esposto in esame sia portata a conoscenza della preposta commissione per la valutazione e selezione dei progetti esecutivi, di cui al citato bando regionale e dove si presume che ai progetti presentati siano allegati i piani particellari di esproprio.

Alcuni aspetti, seppur citati nei vari esposti, sono stati tralasciati e non sottoposti a verifica ed esame dalla commissione perché ritenuti di natura non amministrativa e come tale di competenza di altre Autorità costituite.

In conclusione, la Commissione, a fronte delle molteplici criticità rilevate e soprattutto in presenza di un preoccupante quadro finanziario che, se non affrontato tempestivamente con adeguate soluzioni rischia di provocare un dissesto dell'Ente, auspica un immediato intervento dell'Amministrazione regionale teso ad adottare provvedimenti urgenti per il risanamento finanziario della struttura, compresa la revisione del P.O.V. in quelle parti che potrebbero comportare un risparmio, nonché eliminare le irregolarità e le incongruenze gestionali emerse con la verifica.

Napoli 04.05.2011

Ugo Del Pandio
Mare...
Storfer...