

MM N° 8/2008 concernente in via principale la richiesta di un credito suppletorio di fr. 160'000.-- + interessi al 5 % dal 23.03.07 per la liquidazione bonale dell'opera; in via subordinata la richiesta di un credito di fr. 40'000.-- per l'allestimento di una perizia da parte di uno specialista, intesa all'accertamento del sorpasso di spesa registrato nei lavori di potenziamento della rete di distribuzione in Via Moranda

All'onorando
Consiglio comunale di
Minusio

Minusio, 29 luglio 2008

Onorevoli Presidente e Consiglieri,

nella seduta del 07.11.06 il CC di Minusio si è espresso sul MM N° 36/06 del 07.11.06 inerente la liquidazione finale dei lavori all'acquedotto in Via Moranda.

Con 20 voti favorevoli, 10 contrari e 3 astenuti, su 33 presenti l'oggetto, non avendo raggiunto il voto affermativo della maggioranza assoluta dei 40 membri del CC, è stato considerato non approvato ai sensi dell'art. 61 cpv. 2 LOC.

Il Municipio, come di Legge, ha quindi trasmesso l'oggetto al CdS ai sensi dell'art. 206 LOC.

Il Governo cantonale ha esperito un'ulteriore istruttoria per il tramite della Sez. enti locali del Dip. istituzioni, il tutto nell'ambito di una procedura di vigilanza retta dagli artt. 194 e segg. LOC.

Il CdS ha emesso una propria decisione datata 21.05.08 di cui diamo un riassunto dei contenuti e delle conclusioni.

1. Fatti

1.1

Con MM N° 8/2000 del 22.02.2000 il Municipio di Minusio ha inizialmente richiesto al Legislativo la concessione di un credito di fr. 18'000.-- per il progetto inerente la sostituzione della tubazione dell'acqua potabile in Via Moranda.

Ha fatto seguito il MM N° 7/02 del 19.02.02 con una richiesta di fr. 882'000.-- da destinare ai lavori di potenziamento della rete e delle condotte di acqua potabile in Via Moranda e in zona Ronco di Bosco, stanziato dal CC in data 16.09.02.

La richiesta di credito era stata formulata in base ad un **progetto di studio** presentato dallo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA di Locarno il 14.12.01, comprensivo del preventivo di costo.

Ciò era stato ribadito in sede di seduta di CC che aveva stanziato il credito con analogo indicazione.

1.2

Le opere da impresario costruttore sono state deliberate il 16.04.03; le altre opere il 29.04.03.

1.3

Il 16.12.03 il Municipio è stato informato sull'esigenza di una nuova e più consona ubicazione del serbatoio rispetto a quella prevista nel progetto iniziale, con un maggior costo indicato in fr. 15'000.--. Il nuovo progetto è stato presentato e discusso in seno alla Comm. amministratrice ACAP il 17.12.03 e il Municipio ha preso atto della nuova situazione il 13.01.04, aggiornando conseguentemente il preventivo.

Nel corso dei lavori si è pure creata la necessità di sostituire la camera di rottura a monte del serbatoio, poiché non più adeguata ai criteri d'igiene, con un supplemento di spesa di circa fr. 35'000.--. Il Municipio ne ha preso atto nella seduta del 28.09.04.

La direzione lavori ha tuttavia assicurato che, malgrado i cambiamenti previsti, il credito a disposizione sarebbe stato sufficiente per coprire i costi.

Il Municipio non avrebbe quindi ritenuto necessario di richiedere, in base alle rassicurazioni ricevute, un aggiornamento di credito al Legislativo comunale.

1.4

Lo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA, che si è pure occupato della direzione lavori, con rapporto scritto del 07.02.06 ha garantito che la liquidazione finale allestita in contraddittorio, da cui risultava un **superamento complessivo rispetto all'importo preventivato e al credito votato dal CC di fr. 227'787.55**, era conforme a quanto realizzato e che tutte le prescrizioni SIA erano state rispettate, inclusi i termini. Ha poi specificato che i maggiori costi erano dovuti a modifiche di tracciato e di posizionamento del serbatoio e alla maggior lunghezza e profondità degli scavi per la posa delle condotte.

1.5

Con lettera del 03.10.06 lo stesso Studio d'ingegneria ha ammesso talune incongruenze nell'espletamento del mandato, come pure un insufficiente approfondimento e a tratti un po' d'incomprensibile superficialità da parte di alcuni collaboratori dello Studio che non avrebbero permesso di garantire una pronta e tempestiva informazione al committente. Tuttavia la direzione lavori ha sostenuto la fondatezza dei maggiori costi riscontrati in liquidazione, giustificati per rapporti ai lavori eseguiti, i cui preventivi sarebbero stati sottovalutati.

In base a quanto precede lo Studio d'ing. Andreotti & Partners SA ha riveduto il proprio onorario, proponendo un saldo di fr. 95'000.-- invece di fr. 136'101.15, calcolati sull'intero importo di liquidazione.

1.6 / 1.7

Dopo numerose verifiche e incontri è stata stipulata una proposta d'accordo bonale da parte della direzione lavori che è stata oggetto del MM N° 36/06 del 07.11.06.

In quel contesto il Municipio ha chiesto al Legislativo lo stanziamento di un credito suppletorio di fr. 160'000.-- ritenuto che il sorpasso del consuntivo rispetto al credito concesso dal Legislativo si posizionava quindi nell'ordine di fr. 159'402.--, pari al 17.7 %.

1.8

La Comm. Gestione ha redatto due rapporti, uno favorevole alla liquidazione bonale, l'altro contrario e proponente un credito di fr. 30'000.-- per un procedimento d'arbitrato tanto con l'impresa quanto con la direzione lavori.

1.9

Messa in votazione nella seduta del CC del 18.06.07 la richiesta di credito ha ottenuto 20 voti favorevoli, 10 contrari e 3 astenuti.

Le discussioni che hanno preceduto il voto hanno toccato gli aspetti già affrontati nei rapporti della Comm. Gestione.

2.

Nella citata decisione del CdS del 21.05.08 sono stati evidenziati gli elementi rilevanti ai fini del sindacato di vigilanza.

Rimandiamo alla lettura integrale del documento, originale depositato presso il Municipio.

Riassuntivamente i **maggiori costi di fr. 159'401.95 rispetto al preventivo** sono così suddivisi:

per le opere costruttive: + fr. 205'597.70

compensati con le seguenti riduzioni rispetto al preventivo:

per gli imprevisti: fr. - 40'195.75

per le prestazioni tecniche: fr. - 6'000.--

3.

Alla luce dei fatti e di un quadro giuridico che si rifà ai contenuti della LOC e di abbondante e affermata giurisprudenza in materia il CdS ha svolto alcune considerazioni relative alla situazione concreta legata al cantiere di Via Moranda.

4.

Il potenziamento della rete di distribuzione di acqua potabile in Via Moranda ha comportato al Comune oneri superiori pari a circa fr. 160'000.-- rispetto ai crediti a disposizione (fr. 900'000.--).

Si è quindi configurata dal profilo formale, nel corso della lunga fase della sua esecuzione, una situazione non conforme all'art. 13 lett. g LOC.

Non si è invece verificata una violazione dell'art. 151 LOC poiché il Municipio ha pagato onorari solo in corrispondenza dell'ammontare dei crediti a disposizione.

Per quanto attiene ai compiti di controllo municipale il CdS precisa che un'esecuzione tanto lunga nel tempo, articolata e laboriosa, richiedeva verosimilmente all'Esecutivo modalità d'azione diverse, più formali e meno improntate sul rapporto di fiducia esistente con gli operatori privati. Era pertanto verosimilmente necessario richiedere atti formali che dimostrassero quanto asseriva la direzione lavori, vale a dire aggiornamenti del preventivo che attestassero effettivamente che il credito a disposizione era sufficiente per coprire i nuovi interventi che si profilavano.

A proposito il CdS ha riconosciuto che gli organi dell'ACAP e il capo dicastero si sono informati relativamente ad un eventuale superamento dei costi ogni qualvolta si è verificato un cambiamento rispetto al progetto iniziale. **La direzione lavori e l'impresa di costruzione hanno d'altra parte sempre rassicurato il committente, adducendo che l'ammontare dei lavori non avrebbe superato il credito a disposizione. Senza dati alla mano era pertanto oggettivamente difficile per l'Esecutivo rendersi conto che ciò non corrispondeva alla realtà.**

Il CdS conclude tra l'altro indicando che nell'agire poco accorto dal profilo formale dell'organo Esecutivo non è però possibile ravvisare un atteggiamento di disimpegno rispetto ai doveri presi nei confronti del Legislativo e delle sue decisioni. Semmai vi è stato un'eccessiva fiducia nei confronti dell'operatore privato.

Considerata in ogni caso l'assenza di indizi di effettiva cattiva amministrazione, il CdS non ha ritenuto giustificato l'avvio di procedure di vigilanza ai sensi dell'art. 194 e segg. LOC nei confronti del Municipio o dei suoi membri.

Invita l'Esecutivo a voler in futuro adottare modalità organizzative diverse e più formali, che gli permettano di avere un controllo più fermo e deciso sull'esecuzione di opere del genere, in modo da poter ossequiare a tempo debito i disposti di Legge che reggono i rapporti Esecutivo / Legislativo.

* * * * *

Censure emerse in sede di CC e di Comm. Gestione

I motivi che hanno in larga parte indotto al rigetto della proposta del MM N° 36/06 hanno in definitiva riguardato la quantificazione come tale del sorpasso, ovvero la certezza dei relativi dati.

Mancherebbero infatti documenti giustificativi sulla base delle fatturazioni che permettano di dedurre la correttezza delle stesse per rapporti ai lavori effettivamente eseguiti.

In particolare l'impresa lavori non avrebbe fornito i bollettini a misura in contraddittorio sui quali deve essere fondata la liquidazione e non avrebbe tempestivamente informato la direzione lavori e il committente sul fatto che i costi avrebbero superato il credito a disposizione.

Inoltre i lavori non sarebbero stati ultimati nei termini prestabiliti.

Le critiche mosse alla direzione lavori riguardano per contro la mancanza di controllo sulla sorveglianza dell'esecuzione dei lavori effettuati dall'impresa, come pure sui costi dell'opera. La direzione lavori non avrebbe fornito una tempestiva attestazione di accettazione delle diverse prestazioni del committente e non si sarebbe dotata dei mezzi di controllo necessari, atti a permettere di rilevare tempestivamente un sorpasso di spesa.

In sostanza il chiarimento delle contestazioni mosse sia all'impresa di costruzione che alla direzione lavori avrebbero richiesto, a giudizio di parte della Comm. Gestione e del CC, di una perizia tecnica specialistica.

Visti i limiti di competenza dell'Autorità amministrativa di vigilanza ai sensi degli artt. 194 e segg. e art. 206 LOC non spetta al CdS approfondire e successivamente trarre conclusioni circa gli importi effettivamente dovuti all'impresa di costruzione e alla direzione lavori.

Visto il tipo di censure emerse in CC e in sede di Comm. Gestione alla base della reiezione del credito il CdS non ha potuto procedere alla ratifica d'ufficio del credito. Diversamente questo significherebbe infatti riconoscere la pertinenza di pretese di diritto privato, in particolare del loro ammontare, ciò che non compete all'Autorità amministrativa.

Alla luce di quanto precede il CdS ha invitato il Municipio a far allestire una perizia da parte di uno specialista del settore così da poter determinare con esattezza se il credito supplementare votato dal CC corrisponde al vero, rispettivamente per appurare le cause e le eventuali responsabilità del sorpasso di spesa.

Di transenna il CdS annota che lo stesso approfondimento eseguito a suo tempo dall'ex Municipale (ing. Giancarlo Merlini) non andava nella direzione specifica.

Il CdS ritorna pertanto gli atti al Comune affinché provveda all'accertamento del sorpasso di spesa tramite una perizia.

Deve risultare chiaro che rimane impregiudicato il diritto dei partner privati di avviare procedure di diritto civile nei confronti del Comune, volte all'incasso degli importi non ancora pagati.

* * * * *

Il contenzioso tra le parti

La soluzione contemplata dal MM N° 36/06, pur con tutti i limiti del caso, rappresentava uno sbocco non litigioso, al termine di delicate trattative, che aveva il pregio di sanare una situazione contenziosa mediante versamento di un saldo all'impresa e la rinuncia da parte della direzione lavori di un importo per onorari di circa fr. 41'000.--.

Dalla mancata accettazione del credito di cui al messaggio citato decorrono gli interessi di ritardo su tutti gli importi scoperti.

In concreto la messa in mora formale del Comune è avvenuta la prima volta per lettera raccomandata del 23.03.07 per un importo di fr. 160'000.-- da parte della ditta di costruzioni Merlini e Ferrari SA (per il tramite del loro legale Studio Gilardi-Dadò). Al saggio legale del 5 % l'importo scoperto per i soli interessi di ritardo corrisponde ad una somma annua di circa fr. 8'000.--.

A titolo esemplificativo a tutt'oggi pagheremmo oltre fr. 10'000.-- di soli interessi di ritardo!

S'aggiungono i costi di perizia, senza poi escludere eventuali ulteriori passi giudiziari (vuoi davanti al Giudice civile, vuoi con un arbitrato), i rischi di una lite giudiziaria e i relativi costi, così che appare evidente che il risultato finale possa diventare particolarmente oneroso per il Comune, in ogni caso ben al di là di quanto prospettato con la soluzione bonale di cui al MM N° 36/06.

In caso di mancato accordo bonale deve risultare chiaro inoltre che le pretese della DL partiranno ovviamente dall'importo originario e non già da quello ridotto dopo trattative.

Lo stesso CdS lascia intendere nel suo pronunciamento che v'è spazio a livello comunale per riesaminare la situazione e liquidare altrimenti la vertenza con la direzione lavori e l'impresa, ovviamente con l'avallo del CC.

Il Municipio invita pertanto il CC a valutare a fondo questo dato di fatto, ponderando attentamente gli interessi in gioco.

Il presente messaggio svolge oltremodo un **compito informativo** sui contenuti specifici della citata decisione del CdS.

Sulla base di dati d'esperienza e riprendendo altresì parzialmente la proposta a suo tempo formulata dalla stessa Comm. Gestione, abbiamo stimato in fr. 40'000.-- l'importo necessario per l'allestimento della perizia da parte di uno specialista.

Per la determinazione dei costi di perizia (s'ipotizza un costo orario di fr. 200.--) si sottolinea l'importanza di una scelta comune del perito per evitare che l'esercizio rivesta una pura valenza politica, ma alcun significato pratico per la controparte.

In un accordo da definire è pertanto possibile che le parti scelgano in comune il perito e s'impegnino poi ad attenersi ai risultati della perizia, eventualmente stabilendo sin dall'inizio una chiave percentuale di riparto dei relativi costi.

Gli esperti consultati ci confermano la complessità di un lavoro peritale nella misura in cui viene svolto in modo completo.

Di transenna annotiamo che viene scartata di principio la soluzione dell'arbitrato, più costosa e molto più formale nella sua esecuzione; lo strumento del concordato era stato del resto contrattualmente scartato, come precisa l'art. 9 del contratto d'appalto sottoscritto tra le parti *"Per il giudizio su controversie di qualsiasi natura in merito a questo contratto, le parti convengono di dare competenza al Tribunale ordinario con foro a Locarno (e non al Tribunale arbitrale secondo la direttiva SIA 150)"*.

* * * * *

Nota finale

Non sono compresi nella richiesta di credito eventuali ulteriori costi per il proseguimento della procedura qualora la perizia dovesse fornire dati inequivocabili e che, escluso un accordo bonale tra le parti, induca ad una lite giudiziaria in forma da stabilire.

Formuliamo pertanto il dispositivo in due varianti, una principale ed una subordinata.

Tenendoci volentieri a disposizione per ogni ulteriore ragguaglio vi chiediamo di voler

RISOLVERE :

In via principale

1. L'ACAP è autorizzata a procedere alla liquidazione bonale dei lavori inerenti il potenziamento dell'acquedotto lungo Via Moranda:
 - 1.1 Con un importo a saldo di fr. 160'000.-- oltre interessi al 5 % dal 23.03.07 alla ditta Merlini e Ferrari SA.
 - 1.2 Senza alcun ulteriore versamento a favore della DL Studio d'ing. Andreotti & Partners SA, ritenuto a saldo di ogni prestazione il versamento dell'importo di fr. 95'000.-- avvenuto a tutt'oggi sulla base dei precedenti crediti votati dal Consiglio comunale.
2. L'importo è da indicare nel bilancio 2008 al conto investimenti; il credito decade se non utilizzato entro un anno dalla presente decisione.

In via subordinata

1. Al Municipio è concesso un credito di fr. 40'000.-- per l'allestimento di una perizia da parte di uno specialista, intesa all'accertamento del sorpasso di spesa registrato nei lavori di potenziamento della rete di distribuzione in Via Moranda (rif. MM N° 36/06).
2. L'importo è da indicare nel bilancio 2008 al conto investimenti; il credito decade se non utilizzato entro due anni dalla presente decisione.

Con la massima stima.

p. IL MUNICIPIO DI MINUSIO
Il Sindaco: Il Segretario:

avv. F. Dafond avv. U. Donati

Si richiama formalmente il MM N° 36/06 e tutti i relativi allegati.

Va per esame e preavviso alla Comm. Gestione