



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1041 del 14.11.2018

Fascicolo UVLA n. 421/2017

Oggetto: “Manutenzione straordinaria di tratti stradali a completamento di opere di urbanizzazione” presso il Comune di Rossano Veneto. Affidamento dell’incarico professionale relativo alla progettazione, direzione lavori, coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione e successivi affidamenti dei relativi lavori.

Il Consiglio

Visto l’articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all’Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell’Ufficio Vigilanza Lavori.

PREMESSA

In data 11.1.2017 è pervenuta all’Autorità una specifica segnalazione, acquisita con prot. 2504, inerente presunte anomalie riguardanti l’intervento indicato in oggetto; tali anomalie riguardavano sia l’assegnazione dell’incarico di progettazione, direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza dell’intervento che la successiva suddivisione dello stesso in distinte sei parti/interventi da realizzare distintamente a fronte di una progettazione unitariamente concepita.

Con nota 21440 del 8.3.2018 si apriva istruttoria nei confronti della S.A. richiedendo informazioni sulle anomalie segnalate oltre ad informazioni sulle modalità di affidamento dei servizi e lavori seguite, sulle motivazioni di scelta delle ditte invitate, sullo stato degli interventi e sugli eventuali incentivi distribuiti al personale interno.

La S.A. inviava controdeduzioni con nota 5091 del 4.4.2018 acquisita con prot. 30286 del 6.4.2018. Con nota 51516 del 14.6.2018 l'Ufficio istruttore inviava comunicazione di risultanze istruttorie segnalando sostanzialmente che la scelta del professionista non appariva adeguatamente motivata e che i sei interventi effettuati apparivano frazionamento di un intervento unitario. La S.A. controdeduceva con nota 58856 del 4.7.2018.

CONSIDERATO IN FATTO

Con determinazione del Responsabile del Servizio LL.PP. n. 135 del 18.8.2016 Rep. Gen. n. 369 è stato conferito all'ing. [...*omissis*...] l'incarico di progettazione, direzione lavori, coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione per i lavori di «manutenzione straordinaria di tratti stradali comunali a completamento delle opere di urbanizzazione» per un importo pari ad € 25.217,40.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 88 del 25.8.2016 è stato approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica dei lavori di «manutenzione straordinaria di tratti stradali comunali a completamento delle opere di urbanizzazione» redatto dal professionista incaricato, risultando lo stesso stimato in complessivi €. 460.000,00; contestualmente veniva demandato al Responsabile del Servizio LL.PP./Manutenzione del Patrimonio l'attivazione degli atti ed adempimenti conseguenti alla citata deliberazione.

La convenzione per l'incarico professionale sopra indicato è stata redatta in data 14.11.2016, successivamente alla data di approvazione del progetto di massima, per l'importo sopra indicato e per le seguenti attività: «fattibilità tecnica ed economica e definitiva/esecutiva, direzione lavori, coordinamento sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione».

A fronte dell'incarico di progettazione assegnato unitariamente come sopra descritto la S.A. ha suddiviso l'intervento in cinque diverse procedure identificate con l'indicazione oggettiva di «manutenzione straordinaria di tratti stradali a completamento delle opere di urbanizzazione», specificando per ogni singolo e distinto caso la via sulla quale eseguire i lavori, vale a dire: 1) via Novellette, importo opere € 48.000,00 ; 2) via San Camillo, importo opere € 42.000,00 ; 3) via Roma, importo opere € 83.000,00 ; 4) via Crearo, importo opere € 80.382,83; 5) via Salute, importo opere € 95.000,00.

Tre degli interventi anzidetti, secondo quanto documentato, sono stati aggiudicati tramite procedura negoziata di cui all'art. 36, co. 2, lett. b) del D.lgs. 50/2016 e due tramite affidamento diretto

ex art. 36, co. 2, lett. a) del sopra citato decreto legislativo, risultando cumulativamente la somma posta a base d'asta delle richiamate distinte procedure selettive dell'importo di oltre 303.000,00 euro.

A margine, è utile anche rilevare che appare riconducibile alla medesima progettazione anche l'intervento nel Parcheggio Palestra Brunello, posto che la relativa determinazione del Responsabile del Procedimento n. 202 del 10.11.2016, opera specifico rinvio alla sopra citata determinazione n. 135 del 18.8.2016 di approvazione della progettazione complessiva di cui trattasi. Quest'intervento, identificato con il CIG 6861789F66, prevedeva un importo complessivo delle opere di € 82.500,00. Sul punto la S.A. ha precisato che tale intervento *«riguarda opere di urbanizzazione da concludere a seguito della convenzione del S.U.A. Fontallegra, e quindi risulta differente per modalità e prestazioni fornite»*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La S.A. in merito alla scelta del professionista ha specificato che *«per l'affidamento del servizio in parola si è ricorso all'affidamento diretto secondo quanto previsto dall'art. 36 del D.Lgs. 50/2016. Tale modalità procedurale è stata adottata sia in considerazione del fatto che [...omissis...] aveva curato la predisposizione del progetto di fattibilità tecnica ed economica degli interventi, sia in ragione del fatto che si trattava di un affidamento per un importo inferiore alle soglie comunitarie. Si precisa che l'incarico conferito all'Ing. [...omissis...] risulta anche rispettoso dei principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. Non risultava possibile affidare la progettazione, direzione lavori ed il coordinamento di sicurezza a personale tecnico dell'Area Lavori Pubblici del Comune di Rossano Veneto, senza ostacolare il regolare funzionamento dell'area stessa»*.

Inoltre, nella nota successiva all'invio delle risultanze istruttorie la S.A. ha puntualizzato che *« Il Comune si è affidato all'Ing. [...omissis...] sia perché notoriamente capace e valido professionista, sia per evitare di interpellare tecnici che già in precedenza avevano operato nell'interesse dell'amministrazione»* e che *« alla data del conferimento dell'incarico professionale, l'Area Lavori Pubblici della Stazione appaltante non disponeva di personale sufficiente a curare, "in house", progettazione e direzione delle opere de quo»*.

La S.A. nelle controdeduzioni ha sostenuto, inoltre, la scelta effettuata specificando che lo stesso professionista *«aveva curato la predisposizione del progetto di fattibilità tecnica ed economica degli interventi»*, e che *«una volta approvato il progetto di massima, sarebbe stato irragionevole incaricare un diverso professionista della progettazione esecutiva e della direzione lavori»*; su quest'ultimo punto si

rileva una imprecisione da parte della S.A che, probabilmente per un errore materiale, nella determina di affidamento del 18.08.2016 non fa riferimento allo studio di fattibilità che viene invece ricompreso nella convenzione successivamente sottoscritta per l'incarico professionale sopra citato.

La S.A. ha richiamato anche il principio di economicità specificando che *«il Comune ha sostenuto spese di progettazione per un importo inferiore di circa il 20% rispetto a quello che esso avrebbe dovuto affrontare incaricando cinque professionisti nella redazione di altrettanti progetti di fattibilità ed esecutivi»*.

Quanto sopra premesso e considerato, si rileva che la scelta del professionista individuato, pur tenuto conto del limitato importo dell'affidamento, non appare adeguatamente chiarita e motivata; infatti anche nella relativa determinazione di affidamento dell'incarico, n. 135 del 18.8.2016, non viene indicato alcun adeguato e puntuale criterio nell'individuazione del professionista. La S.A. si è sostanzialmente limitata ad affermare la carenza nell'organico dell'Amministrazione evidenziando *«l'impossibilità per l'Ufficio Tecnico comunale di poter effettuare direttamente l'incarico in quanto impegnato nell'attività di servizio e che, pertanto, per la complessità dell'incarico, si rende opportuno procedere all'affidamento esterno dello stesso»* e genericamente che è stato rispettato il principio di rotazione non fornendo alcun elemento documentale a supporto delle dichiarazioni rese.

Per quanto riguarda i lavori susseguenti si rileva, preliminarmente ed in via generale, che la scelta della procedura negoziata e dell'affidamento diretto, in luogo delle procedure ad evidenza pubblica deve essere ampiamente motivata e la Stazione Appaltante non può limitarsi ad un generico richiamo alla normativa in quanto la motivazione deve essere *puntuale e rigorosa*, vale a dire che nella delibera/determina a contrarre si deve dare conto delle ragioni che hanno indotto la S.A. a preferire tali procedure, rendendo evidente che tale scelta è frutto della ponderazione degli interessi in gioco dal momento che il dettato normativo esprime al riguardo una possibilità e non certo un obbligo di utilizzo. Dalla documentazione agli atti la scelta delle procedure citate effettuate non appare adeguatamente motivata limitandosi la S.A. a fare riferimento ad una generica urgenza nell'esecuzione delle opere.

Per quanto attiene la suddivisione dell'intervento la S.A. ha specificato che *« in sede di redazione del progetto di fattibilità, il tecnico ha evidenziato la peculiarità dell'opera oggetto di progettazione. E invero, non si trattava di un usuale intervento di manutenzione ordinaria del manto stradale, comprensivo di scarificazione del manto esistente, posa di nuovo tappeto di finitura e stesura di segnaletica stradale orizzontale. In realtà, il progetto di fattibilità inglobava ben cinque progetti distinti, funzionali all'esecuzione di opere assolutamente diverse le une dalle altre. Al di là della qualificazione dei singoli interventi come*

manutenzione straordinaria, l'Amministrazione era effettivamente chiamata a procedere alla esecuzione ex novo o al completamento delle opere di urbanizzazione primaria. Tali opere oltre ad essere distinte le une dalle altre per natura, entità e costo, erano anche destinate ad essere eseguite in differenti porzioni del territorio comunale e ad essere funzionali alle esigenze di specifici aggregati di residenti. Sicché, il progetto di fattibilità descriveva ben cinque opere pubbliche. La particolarità del caso ha suggerito di sviluppare una specifica progettazione esecutiva per ciascuna area del territorio oggetto di intervento».

Sul punto l'esame delle controdeduzioni pervenute non consente di superare l'originario rilievo in ordine all'intervenuto frazionamento delle opere di che trattasi - che assume evidente rilevanza nella valutazione sulla procedura di scelta del contraente cui potersi riferire - risultando non adeguatamente giustificative e non documentate le motivazioni addotte; infatti non vi sono evidenze che l'originario progetto di fattibilità inglobasse cinque progetti distinti, funzionali all'esecuzione di opere diverse le une dalle altre né, da quanto agli atti, è chiaro se sia stato il progettista a proporre i cinque interventi distinti o se sia stata una scelta successiva dell'Amministrazione. Su quest'ultimo punto si evidenzia che la relativa convenzione di incarico del 14.11.2016 fa riferimento ad un intervento unitario e l'esame degli atti fatti pervenire dalla S.A. conferma il carattere di stretta similitudine dei lavori e la natura essenzialmente manutentiva/di completamento degli interventi da effettuarsi sulle diverse strade comunali, in zone limitrofe e nello stesso periodo temporale; la natura degli interventi è, peraltro, adeguatamente rappresentata dallo stesso oggetto dei lavori cui si è riferita l'Amministrazione nella predisposizione della determinazione di approvazione del relativo progetto definitivo/esecutivo e delle diverse determinazioni a contrarre, nonché, come già sopra sottolineato, nella redazione dell'atto convenzionale di incarico con il citato professionista.

La S.A. ha anche specificato che *«sussisteva l'esigenza di intervenire con estrema urgenza, per eseguire indifferibili interventi manutentivi ed integrativi delle opere primarie esistenti (...) la previsione di cinque appalti di lavorazioni, diverse per ogni singolo progetto, ha consentito una velocità nella ricerca dei contraenti e nella successiva fase esecutiva che sarebbe stata sicuramente impensabile, laddove la Stazione appaltante avesse bandito una unica gara. Pur dovendo bandire più procedure selettive, il Comune è riuscito ad ultimare i lavori nel volgere di qualche mese; se si fosse fatto ricorso ad un'unica gara, la Stazione appaltante avrebbe dovuto impiegare oltre il medesimo tempo solo per ricercare il contraente. È bene aggiungere che neppure il ricorso ad una SUA avrebbe consentito al Comune di eseguire gli interventi de quo con la rapidità richiesta dalla situazione di urgenza. La Provincia di Vicenza (SUA cui aderisce il Comune di Rossano Veneto), debitamente interpellata, aveva escluso una cantierizzazione dei lavori in tempi brevi.*

Se l'Amministrazione si fosse rivolta ad una SUA, le opere sarebbero state intraprese (nella migliore delle ipotesi) solo sul finire del 2017, lasciando gli utenti stradali in balia dei rischi connessi alla circolazione per oltre un anno, ed in particolare nella stagione invernale».

Sull'aspetto dell'estrema urgenza segnalato nelle controdeduzioni dalla S.A. si rileva che tali interventi in relazione alla loro natura intrinseca, in assenza di adeguate documentate motivazioni, risultando peraltro inseriti nell'ambito della programmazione triennale dell'Amministrazione, non paiono poter rientrare nella casistica della estrema urgenza. Qualche perplessità suscitano, inoltre, anche le considerazioni della S.A. circa la velocizzazione dell'iter procedurale degli affidamenti a seguito dell'intervenuto frazionamento dell'originario progetto, posto che sono state comunque poste in essere attività prodromiche a ben cinque contratti in luogo di uno, attività connesse allo svolgimento di cinque procedure selettive in luogo di una, e così a seguire per tutte le fasi e gli adempimenti propri dell'iter procedurale seguito. Inoltre, da quanto agli atti, non pare rilevarsi una particolare ottimizzazione dei discendenti costi in ragione dei ribassi di aggiudicazione rilevati e delle circostanze verificatesi in corso d'opera che hanno visto tutti gli interventi caratterizzati da perizie di variante, pur di importo contenuto.

A fronte di ciò non può che confermarsi la violazione della norma e dei principi generali in relazione all'intervenuto frazionamento delle opere, rilevando che, in caso di unico intervento, l'Amministrazione, qualora avesse optato per la procedura negoziata, ritenendola preferibile alle procedure ordinarie, avrebbe dovuto applicare l'art. 36, co.2 lett. c) che prevede la consultazione di almeno n. 15 operatori economici.

Per quanto attiene il mancato ricorso alla S.U.A. la S.A. ha specificato che « (...) neppure il ricorso ad una SUA avrebbe consentito al Comune di eseguire gli interventi de quo con la rapidità richiesta dalla situazione di urgenza. La Provincia di Vicenza (SUA cui aderisce il Comune di Rossano Veneto), debitamente interpellata, aveva escluso una cantierizzazione dei lavori in tempi brevi». A questo proposito, non può non rilevarsi tuttavia che qualora l'intervento a cui si riferisce la progettazione *de qua* non fosse stato suddiviso in più parti l'Amministrazione sarebbe dovuta ricorrere obbligatoriamente alla S.U.A. competente (o agli altri soggetti legittimati) nel rispetto dei disposti di cui all'articolo art. 37 del D.lgs. 50/2016 che pertanto risulta, nei sensi suddetti, violato.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Consiglio

DELIBERA

di confermare nei sensi suesposti i rilievi e le criticità contestate all'Amministrazione Comunale con la comunicazione di risultanze istruttorie prot. 51516 in data 14.6.2018 in ordine all'intervenuto frazionamento dell'appalto di che trattasi, rilevando il conseguente mancato rispetto dei principi generali dell'ordinamento e la non ottemperanza al precetto di cui agli articoli 36, co.2, lett. c) e 37 del vigente Codice dei Contratti.

Dà mandato all' Ufficio di Vigilanza Lavori di trasmettere la presente Delibera al Comune di Rossano Veneto, nonché alla Corte dei Conti, sezione per il Veneto, per gli eventuali seguiti di competenza.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 22 novembre 2018

Il Segretario Rosetta Greco