

Delibera numero 43 del 27 maggio 2015

Lavori di manutenzione impianti semaforici e rete segnaletica - OMISSIS

Fasc. 3210/2013

Oggetto : Lavori di manutenzione impianti semaforici e rete segnaletica - OMISSIS -

Stazione appaltante: OMISSIS

Esponente: anonimo

Importo di contratto di - OMISSIS -

Il Consiglio

nell'adunanza del 27 maggio 2015;

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; Vista la relazione alle controdeduzioni dell'Ufficio UVVAR, prot. 55913 del 6.5.2015.

Premesse

E pervenuto a quest'Autorità un esposto anonimo, prot. 116659 del 25.11.2013, con il quale si segnalavano possibili conflitti di interesse fra la società - OMISSIS - e l'ATI affidataria del servizio di manutenzione esterna per gli impianti semaforici del - OMISSIS -, - OMISSIS -, - OMISSIS -, facenti capo al sig. - OMISSIS -.

Il conflitto segnalato e la presenza nell'Unità Operativa denominata "- OMISSIS -" dell'azienda - OMISSIS - di un dipendente - OMISSIS - con legami di parentela con uno dei comproprietari dell'ATI sopracitata.

Sono state svolte diverse indagini:

1. attraverso il sistema Telemaco, registro imprese della Camera di commercio, e emerso che il sig. - OMISSIS - ha cariche nelle società: - OMISSIS -, - OMISSIS -, - OMISSIS -;

2. attraverso il sistema interno Sisk sono stati controllati gli affidamenti ricevuti dalle società - OMISSIS - e - OMISSIS - da parte di - OMISSIS - e gli affidamenti aggiudicati dalla - OMISSIS - e emerso che la - OMISSIS - ha affidato alla - OMISSIS - numerosi appalti.

3. dal sito istituzionale della - OMISSIS - sono stati acquisiti gli atti pubblicati ai sensi dell'art. 18 della Legge 134/2012, sugli affidamenti e consulenze esterne.

Analizzando i dati acquisiti sono emersi numerosi affidamenti di piccola entità (ad esclusione di 2 affidamenti rispettivamente di EUR 58.000,00 e EUR 89.000,00) per un importo totale di EUR 40.000,00 all'ATI - OMISSIS -, - OMISSIS - e - OMISSIS - attribuiti attraverso affidamento diretto ai sensi dell'art.57, comma 5, lett. a) del d.lgs. 163/2006.

Poiché non risultavano appalti consistenti, tra gli appalti affidati, che potessero giustificare gli affidamenti ex art. 57, l'ufficio ha ritenuto di aprire istruttoria, richiedendo informazioni e notizie alla Stazione Appaltante, nelle persone dell'ing. - OMISSIS - e ing. - OMISSIS -.

Nello specifico, per stabilire se gli affidamenti reiterati fossero legittimi, con nota prot. 127653 del 19.12.2013, la Stazione Appaltante è stata invitata a fornire una relazione illustrativa corredata dalla necessaria documentazione, nella quale operare la ricognizione degli appalti affidati all'ATI - OMISSIS -, - OMISSIS - e - OMISSIS -, con l'indicazione dell'oggetto, del periodo contrattuale, delle procedure di scelta del contraente e dei successivi affidamenti ai sensi dell'art.57, co.5, lett. a); nonché di indicare gli eventuali contratti di - OMISSIS - per la manutenzione semaforica.

In seguito all'invio delle Comunicazioni Risultanze Istruttorie (prot. 31107 del 17.3.201) e sopraggiunta una nota di controdeduzioni sulle considerazioni esposte nella CRI (prot. 28294 del 11.3.2015).

Considerato in fatto

Il RP, ing. - OMISSIS -, con nota prot. 2248 del 08.1.2014, dichiarava che il Comune di - OMISSIS - con Giunta Comunale n. - OMISSIS -, affidava - OMISSIS - la gestione integrata del servizio della mobilità privata approvando il relativo Contratto di Servizio per il periodo 1° gennaio 2006 - 31 dicembre 2011 successivamente prorogato fino al 31.3.2012 con deliberazione di Giunta - OMISSIS - n. - OMISSIS -.

-OMISSIS -, al fine di garantire la corretta esecuzione di tali attività, all'esito dell'espletamento di una procedura aperta, in data 20.7.2007, stipulava con l'ATI - OMISSIS - (già - OMISSIS -) - OMISSIS - e - OMISSIS -, il contratto d'appalto per il "Servizio di Manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti semaforici e di segnaletica luminosa per la disciplina del traffico, attualmente non centralizzati, esistenti nel territorio del Comune di - OMISSIS -, ivi compresa la soppressione, modifica ed eventuale realizzazione di nuovi impianti", da ora denominato - OMISSIS -.

In seguito ad una cessione del Ramo d'azienda, a partire dall'1.1.2012 la società - OMISSIS - interamente partecipata dal Comune di - OMISSIS - subentrava ad - OMISSIS - sia nel Contratto di Servizio che nel contratto di Appalto del suddetto - OMISSIS -, in regime di proroga fino al 1

settembre 2014 - data della stipula del nuovo contratto d'appalto per gli impianti non centralizzati - Lotto 1 - - OMISSIS - con l'ATI aggiudicataria, in esito a procedura aperta, costituita da - OMISSIS - e - OMISSIS -.

In merito agli affidamenti ai sensi dell'art.57, co.5, del Codice, l'ing. - OMISSIS -, ha dichiarato che <>.

In ultimo, in merito alla presenza nell'organico dell'ufficio della sig.ra - OMISSIS -, il RP ha dichiarato che e <>.

Ricostruendo il procedimento amministrativo e emerso che - OMISSIS - nel 2006 pubblicava un bando di gara per l'affidamento del servizio di manutenzione diviso in due lotti denominati rispettivamente L1 - OMISSIS - e L2 - OMISSIS -.

Il - OMISSIS - affidato all'ATI - OMISSIS - OMISSIS - OMISSIS - e quello denominato L1 - OMISSIS - sul quale si e vigilato in fase istruttoria.

Nel contratto di - OMISSIS - suddetto, di importo totale pari a EUR 13.000.000,00, stipulato in data 20.7.2007, all'art. 3 si prevedeva una durata di 60 mesi prorogabili per ulteriori 6 mesi alle stesse condizioni e prezzi per l'esecuzione delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti semaforici e di segnaletica luminosa per la disciplina del traffico, attualmente non centralizzati, esistenti nel territorio del Comune di - OMISSIS - ivi comprese le opere per la soppressione e la modifica di impianti esistenti e l'eventuale realizzazione di nuovi.

Piu precisamente nel Capitolato Speciale - OMISSIS - pag. 24 alla lett. f) - si prevedeva per la manutenzione straordinaria un importo pari ad EUR 5.000.000,00 complessivi, comprensivi di EUR 600.000,00 per la quota lavori categoria SOA OG3 e EUR 1.500.000,00 per la quota lavori categoria SOA OS9.

Contrariamente al Capitolato, nel contratto di - OMISSIS -, non viene fatta alcuna specifica in merito ai lavori di nuova realizzazione ma viene specificato un importo pari ad EUR 8.000.000,00 per la manutenzione ordinaria e un importo pari ad EUR 5.000.000,00 per quella straordinaria.

La documentazione del - OMISSIS - e, tuttavia, carente di una pianificazione in merito alla quantita dei nuovi impianti da realizzare.

Nella richiamata nota di controdeduzioni, in merito al tacito rinnovo del contratto originario, - OMISSIS - per la Mobilita ha dichiarato che <>. - OMISSIS - per la Mobilita ha, inoltre, effettuato una ricostruzione cronologica, dal 3 agosto 2012 al 20 giugno 2013, in cui ha sostenuto che <>. Si sottolinea, che - OMISSIS - ha dato l'autorizzazione a procedere alla predisposizione degli atti di gara nel settembre 2012, la gara e stata indetta nell'estate 2013.

Sempre nelle controdeduzioni, in merito alla realizzazione dei nuovi semafori, - OMISSIS - per la Mobilita ha argomentato che si desume in modo chiaro, sia nel - OMISSIS - che nel contratto, <>.

In merito alla mancata pianificazione e la previsione del numero degli impianti da sostituire o realizzare ex novo, ha precisato <> sostenendo la legittimita del ricorso alla disciplina di cui all'art. 57, comma 5, lett. a, del d.lgs. n. 163/2006.

Infine, in merito alla posizione della sig.ra - OMISSIS -, nelle controdeduzioni il RP ha ribadito che la <>.

Ritenuto in diritto

All'avvio di istruttoria il contratto di - OMISSIS - risultava gia in regime di proroga; sebbene allo stato uno dei due lotti (-OMISSIS -) sia stato assegnato a seguito di gara aperta in data 1.9.2014, l'altro invece (-OMISSIS -) risulta ancora in corso di esecuzione in regime di proroga, visto un ricorso in atto.

Pochi mesi dopo la cessione del ramo d'azienda (1.1.2012), con conseguente passaggio di gestione delle attività di servizio affidate da - OMISSIS - a - OMISSIS -, il - OMISSIS - avrebbe trovato la sua naturale scadenza (30.6.2012); tuttavia la deliberazione di indizione della nuova gara e risalente al 26.6.2013, ben 12 mesi dopo la scadenza naturale del contratto compresa la proroga, commisurata alla durata massima di 6 mesi, con conseguente approvazione di successive ed ulteriori "proroghe tecniche" affinche il servizio potesse essere espletato.

Sta di fatto che la Stazione Appaltante ha proseguito le attività in un regime di "proroga tecnica" per un totale di 26 mesi con ben 8 proroghe dal 30.6.2012 al 1.9.2014, data di stipula del nuovo contratto.

In sostanza si e posta in essere una sorta di rinnovo tacito del contratto in contrasto con quanto stabilito dalla normativa vigente all'art.57, co.7, del d.lgs.163/2006.

Il ricorso alla "proroga tecnica" non appare ammissibile in quanto la - OMISSIS -, non ha tempestivamente pubblicato una gara per l'individuazione di un nuovo contraente. Anche le considerazioni tese a rappresentare come "evento imprevisto e imprevedibile" il ritardo di - OMISSIS - nelle comunicazioni autorizzative a - OMISSIS -, non appare ammissibile; infatti il lasso di tempo trascorso dall'agosto 2012 (comunicazione di - OMISSIS -) al giugno 2013 (data di pubblicazione del bando di gara), e da considerare abnorme per la predisposizione della gara.

Nel merito l'Autorita si e espressa ripetutamente indicando che <> (cfr. Deliberazione n. 1 del 29.1.2014; Parere sulla Normativa del 21.5.2014 Deliberazione n. 85 -2012; Consiglio di Stato , Sez. V, sentenza n. 2459 del 27.4.2012).

Inoltre dalla ricognizione della Banca Dati nazionale dei contratti pubblici, sono emersi numerosi CIG acquisiti per lavori di manutenzione semaforica che avrebbero dovuto far capo ad un unico contratto di - OMISSIS - (- Lotto 1 - OMISSIS -) per il quale fu acquisito il "CIG master" (OMISSIS) solo in data 18.6.2014.

Per definire la questione è stato chiesto alla S.A, nota prot. 119274 del 28.10.2014, di redigere una tabella riportante tutti i CIG acquisiti, dal 2007 ad oggi, facenti capo ai lavori di manutenzione ordinaria, straordinaria e nuove installazioni del - OMISSIS - L1 - OMISSIS-, oltre ai CIG acquisiti per lavori o opere analoghe al - OMISSIS - affidati al di fuori della contabilità del "CIG Master". Attraverso l'analisi congiunta della documentazione fornita con nota prot. 128101 del 17.11.2014 e i dati in possesso nella BDNCPI dell'Autorità, è stato ricostruito l'iter amministrativo dei lavori in oggetto da cui è emerso che - OMISSIS -, come - OMISSIS -, non dovendo ottemperare all'obbligo di acquisizione di un CIG, introdotto a partire dall'1.2.2007 (Deliberazione dell'Autorità del 10.1.2007), per poter saldare le fatture di avanzamento contratto, ha acquisito tanti CIG quanti sono stati i certificati di pagamento emessi.

Inoltre, il RP - OMISSIS -, in risposta alla richiesta esplicita dell'Autorità in merito alla ricostruzione dei CIG acquisiti dal 2007 ad oggi, ha dichiarato di avere contezza esclusivamente dei CIG acquisiti dopo il 1.1.2012 da cui è emerso che la S.A. ha acquisito, per il - OMISSIS - L1 - OMISSIS -, n. 16 CIG per la manutenzione ordinaria per un importo complessivo pari a EUR 7.000.000 e n. 34 CIG per lavori affidati all'ATI - OMISSIS - OMISSIS - OMISSIS ai sensi dell'art.57, co.5, lett. a) del d.lgs. 163/2006 per un importo complessivo di EUR 1.000.000.

Data la frammentarietà dei dati dal 2007 ad oggi non è possibile avere contezza della contabilità generale; conoscere l'importo totale speso per la manutenzione ordinaria, sebbene, in fase di controdeduzioni, il RP ha dichiarato di aver acquisito i CIG al fine di garantire la tracciabilità delle relative movimentazioni finanziarie; l'importo totale speso per la manutenzione straordinaria e quello per l'esecuzione di nuovi impianti; se vi sono delle rimanenze o delle eccedenze rispetto ai EUR 13.000.000,00 previsti da contratto.

Dall'analisi effettuata risulta che dal 2012 ad oggi sono stati corrisposti per la manutenzione ordinaria EUR 7.000.000 e EUR 1.000.000 per opere di realizzazione di nuovi impianti extra contrattuali.

In merito all'assegnazione dei lavori di realizzazione dei nuovi impianti, affidati all'ATI - OMISSIS -, - OMISSIS - OMISSIS -, individuati come lavori complementari (ex art.57, co. 5, d.lgs. 163/2006) e da precisare che nel Capitolato Speciale - OMISSIS - Oggetto dell'appalto - è previsto che < che saranno installati e/o consegnati nel corso dell'Appalto >>; tale indicazione ha dato la possibilità alla Stazione Appaltante di realizzare i lavori di nuova installazione svincolandosi dall'ATI aggiudicataria, contrariamente a quanto affermato dal RP nella relazione redatta dall'ing. - OMISSIS - (prot. 41190 del 19.6.2013) in cui viene affermato che le attività di realizzazione dei nuovi impianti non possono essere tecnicamente ed economicamente separabili dagli appalti principali.

Si rappresenta inoltre che sia nel CSA che nel contratto è prevista la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti semaforici e di segnaletica luminosa per la disciplina del traffico, ivi comprese le opere per la soppressione e la modifica di impianti esistenti e l'eventuale realizzazione di nuovi.

Anche in merito alla realizzazione dei nuovi impianti semaforici, le tesi giustificative di - OMISSIS - non sono condivisibili: infatti, l'introduzione di un nuovo impianto semaforico deve essere programmato ed appaltato come una nuova realizzazione non potendosi condividere la nozione secondo cui sussiste un nesso tecnico tra i diversi impianti tale da dare luogo a un unicum impiantistico inscindibile dal contratto originario.

Non sono condivisibili, quindi, le motivazioni con le quali - OMISSIS - ha realizzato i diversi nuovi impianti come "lavori complementari" e non come lavorazioni comprese nel contratto di - OMISSIS -. Risulta pertanto violato il principio di tutela della libera concorrenza di cui all'art. 2, co.1, d.lgs. 163/2006.

Le medesime osservazioni valgono per il Lotto 2- OMISSIS -.

Per quanto attiene i rapporti di parentela segnalati e confermati, la collocazione della Sig.ra - OMISSIS - nella Unità Operativa "-OMISSIS -" di - OMISSIS - sembra porre in essere un potenziale conflitto di interessi; infatti, le mansioni svolte dalla dipendente afferiscono, sia pure indirettamente, alla gestione degli impianti, alla loro efficienza e quindi alle procedure di risarcimento dei danni causati agli utenti.

Quanto all'ipotizzato conflitto di interessi della Sig.ra - OMISSIS -, si prende atto della diversa collocazione della dipendente.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

DELIBERA

- La violazione dell' art.57, co.5, d.lgs. 163/2006 per giustificare l'esecuzione di nuovi semafori quali lavori complementari del contratto principale;
- La violazione dell'art.57, co.7, del d.lgs. 163/2006, laddove si è posto in essere il rinnovo del contratto originario;
- La violazione dell'art.2, co.1, del d.lgs. 163/2006, laddove sono stati posti in essere affidamenti diretti di lavori semaforici per oltre un biennio al medesimo soggetto, dunque con l'elusione delle procedure di evidenza pubblica;
- La non corretta applicazione degli obblighi di comunicazione dei flussi informativi, quale emerge dai CIG richiesti separatamente dal contratto di - OMISSIS -;
- Dispone la segnalazione del caso alla Procura delle Repubbliche e alla Procura regionale della Corte dei Conti, per quanto di competenza;
- Dispone che la Direzione Vigilanza invii la presente deliberazione alla Stazione Appaltante.

Il Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 9 giugno 2015
Il Segretario: Maria Esposito