



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 191 del 27 febbraio 2019

Fascicolo UVLA 4084/2018

Oggetto: Autorità Portuale di Civitavecchia. Erogazione incentivi alla progettazione di cui all'art. 18 della legge n. 109/94 e art. 92 del d.lgs. 163/2006 e s.m.i.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Considerato in fatto

Con nota prot. 82683 del 08.10.2018 l'Autorità comunicava all'Autorità Portuale di Civitavecchia, e per conoscenza al competente Dipartimento del Ministero Infrastrutture e Trasporti l'avvio dell'istruttoria finalizzato ad approfondire le modalità con le quali sono stati erogati, per i lavori evidenziati, gli incentivi alla progettazione di cui all'art. 18 della legge n. 109/94 e art. 92 del d.lgs. 163/2006 e s.m.i., nonché quanto erogato in applicazione delle medesime disposizioni normative negli anni 2015 e 2016 anche al di fuori delle procedure di appalto elencate nell'avvio.

A riscontro dell'avvio procedimentale, con nota acquisita al prot. n. 89427 del 30.10.2018, l'Autorità Portuale ha fornito il riscontro richiesto, trasmettendo memoria con allegata documentazione, riguardante l'esplicazione delle modalità di ripartizione dei fondi incentivanti, di cui all'art. 18 della legge 109/94 e all'art. 92, c. 5 del d.lgs. 163/2006, con rinvio al regolamento interno, adottato con Delibera del Comitato Portuale n. 81 del 25.10.2001.

Nella memoria predetta, il Segretario generale [... OMISSIS ...] ha in particolare evidenziato che *“Le modalità di ripartizione utilizzate per l'erogazione dei fondi riferiti alla quota dell'incentivo di cui al citato art.18 della legge 109/94 e art. 92 del D.Lgs.163/2006 e s.m.i. sono disciplinate in applicazione del Regolamento adottato con Delibera del Comitato Portuale n. 81 del 25.10.2001”*. aggiungendo a tale riguardo che *“Il citato Regolamento, nello specifico l'art. 3, stabilisce le modalità di ripartizione dell'incentivo e le quote spettanti alle figure professionali individuate, ripartite secondo la formula indicata”*.

In riferimento ai profili circa eventuali economie derivanti da prestazioni affidate all'esterno, viene riferito che *“in fase di ripartizione della quota derivante dall'applicazione delle percentuali da erogare, nel*

caso specifico di prestazioni eseguite da personale esterno (es. progettazione, Direzione Lavori, collaudo), la complessiva somma è oggetto di detrazioni. Tali riduzioni hanno determinato residui che sono andati in economia nelle somme a disposizione dei quadri economici degli appalti in evidenza”.

In allegato l’Autorità Portuale ha prodotto schede riepilogative degli importi erogati riferiti agli interventi oggetto del procedimento istruttorio avviato dall’Autorità, corredate dagli schemi di ripartizione degli interventi nei quali sono indicati per ogni appalto i soggetti destinatari dell’incentivo e gli importi elargiti, precisando che *“tale erogazione, oltre agli incaricati, ha riguardato il personale dipendente dell’Ente che ha contribuito alla realizzazione degli interventi, individuato dal RUP di volta in volta”.*

Con riferimento alla richiesta di documentare quanto erogato in applicazione delle medesime disposizioni normative, negli anni 2015 e 2016, anche al di fuori delle elencate procedure d’appalto, l’Autorità Portuale ha evidenziato che *“Per ciò che concerne gli interventi di competenza dell’anno 2015, al fine di attuare quanto disposto dall’art. 93 del D.lgs. n. 163/2006, recante norme per la ripartizione dell’incentivo commi 7-bis, 7-ter, 7-quater e 7-quinques, come introdotto dall’art. 13-bis del D.L. n. 90 del 24.06.2014 convertito in legge n. 114 del 11.08.2014, questa Amministrazione, con Decreto n. 311 del 24.11.2015 ..., ha approvato la costituzione del fondo per la progettazione e l’innovazione, destinando allo stesso risorse finanziarie in misura non superiore al 2% degli importi posti a base di gara”,* precisando, in merito alla suddivisione del fondo, che lo stesso è stato ripartito nel seguente modo: *“80% ripartito per ciascuna opera o lavoro con le modalità e i criteri previsti dal Regolamento adottato con Delibera del Comitato Portuale n. 81 del 25.10.2001; 20% destinato all’acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all’ammodernamento e all’accrescimento dell’efficienza dell’ente e dei servizi ai cittadini”.*

In allegato, la stessa Autorità Portuale ha trasmesso *“gli schemi di quanto erogato in applicazione alle disposizioni normative riferite agli interventi di competenza dell’anno 2015 ... e i relativi schemi di ripartizione, specificando che, per ciò che concerne gli interventi di competenza dell’anno 2016 non sono state fatte erogazioni, in attesa della redazione del nuovo Regolamento recante norme e criteri per la ripartizione dell’incentivo di cui all’art. 113, del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.”,* evidenziando al contempo esigenze di riservatezza dei contenuti della documentazione trasmessa.

A fronte di quanto documentato, con nota prot. 97568 del 27.11.2018 l’ANAC ha comunicato le risultanze istruttorie, evidenziando in primo luogo quanto emerso in ordine ai *“Lavori di escavo della zona antistante la banchina di riva a lato sud e la testata del Molo Salvo D’Acquisto fase D - Porto di Gaeta”,* ed in particolare quanto evidenziato dall’Autorità Portuale di Civitavecchia in merito ai due piani di ripartizione dei corrispettivi incentivanti erogati, il primo che prevedeva una percentuale complessiva pari all’1,5% dell’importo dei lavori di euro 20.574.406,41, pari ad euro 304.085,23, da ripartire secondo le percentuali riportate nel regolamento, evidenziando in particolare la percentuale del 52% riferita alla progettazione e il riconoscimento di indennità nei riguardi dei collaboratori amministrativi e altri.

In tale contesto, nell’ambito della comunicazione delle risultanze istruttorie si evidenziava che dalla documentazione prodotta risulterebbe l’affidamento all’esterno del progetto definitivo ed esecutivo, presumendosi altresì, alla luce del quadro economico di spesa prodotto, l’affidamento all’esterno anche della progettazione preliminare, che non avrebbe consentito il riconoscimento/erogazione dell’incentivo per tale voce, non rinvenendosi peraltro l’accertamento di economie, che deriverebbero in caso di affidamenti operati all’esterno.

Riguardo al riconoscimento dell’indennità nei confronti dei collaboratori amministrativi e altri, si rappresentava che non risultava evidenziata la specifica correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere, rilevandosi al riguardo, altresì, che nel regolamento interno dell’Autorità Portuale non risultava disciplinata la ripartizione in modo razionale, equilibrato e proporzionato alle responsabilità attribuite, nei riguardi di eventuali collaboratori amministrativi, facendosi riferimento unicamente alla percentuale prevista nella misura del 5% in favore di altri dipendenti dell’Autorità Portuale.

Si osservava, inoltre, che nell'ambito del piano della ripartizione della quota degli incentivi risultavano evidenziate indennità corrisposte a collaboratori amministrativi nell'ambito delle percentuali riferite ad attività di natura tecnica, non coerentemente anche con alcune indicazioni rese dalla Corte dei Conti, dando ulteriormente evidenza che l'aggiudicazione dell'appalto su richiamato risultava approvata con decreto presidenziale n. 17 del 26.02.2008, per un importo netto pari ad euro 19.569.564,85, di cui euro 302.057,99 per progettazione esecutiva, prospettandosi, pertanto, la liquidazione del 50% dell'importo approvato come incentivo, difficilmente maturabile a ridosso dell'aggiudicazione, posto che nell'ambito della documentazione prodotta risulta, inoltre, riportato che *“Nella ripartizione del Novembre 2008, in applicazione del Regolamento vigente approvato dal Comitato Portuale in data 25/10/2001, è stato contabilizzato solo l'acconto del 50% dell'importo approvato che risulta essere pari ad € 140.487,37”*.

Con riferimento, invece, ai lavori relativi al *“Porto di Civitavecchia - Lavori di completamento terminal container banchina nord”* nonché ai lavori relativi al *“Porto di Civitavecchia – Completamento e ristrutturazione Diga Foranea III lotto - Ampliamento Antemurale Cristoforo Colombo 1° stralcio funzionale”*, nell'ambito della comunicazione delle risultanze istruttorie - oltre a contestare l'imputazione di percentuali, nella ripartizione della quota di incentivi pari all'1,5%, non chiaramente esplicitate, rendendo difficile pertanto la collegabilità alle funzioni previste nel regolamento degli incentivi – si evidenziava la valorizzazione delle indennità riferite a collaboratori amministrativi nell'ambito di funzioni strettamente tecniche, non risultando indicata nella colonna della percentuale del 7% del RUP alcuna competenza riferita ai collaboratori del medesimo, non coerentemente con le indicazioni della Corte dei Conti sopra citate, senza evidenziazione della specifica correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere. Peraltro, non risultava specificamente documentato quanto riferito dalla stessa Autorità Portuale, laddove veniva rilevato che eventuali riduzioni riferite a prestazioni affidate all'esterno (e pertanto non incentivabili) *“hanno determinato residui che sono andati in economia nelle somme a disposizione”*.

Medesime considerazioni venivano svolte per i lavori relativi al *“Porto di Civitavecchia - Lavori di dragaggio del canale di accesso e relativa cassa di colmata”*.

Da ultimo, con riferimento ai prospetti di ripartizione degli incentivi, riferiti agli interventi di competenza dell'anno 2015, si contestava il venire in rilievo di ripetuti riconoscimenti di indennità a favore di collaboratori amministrativi, nell'ambito della colonna riferita agli incarichi di natura tecnica, richiamando le considerazioni sopra esposte in merito alla possibilità di riconoscere incentivi a collaboratori amministrativi nell'ambito di funzioni strettamente amministrative, come quelle connesse all'incarico di RUP, senza peraltro alcuna evidenziazione in ordine ad economie eventualmente rinvenibili in caso di affidamento di incarichi all'esterno.

A riscontro delle operate contestazioni, l'Autorità Portuale forniva le proprie controdeduzioni con nota acquisita al prot. 102509 del 12.12.2018.

In riferimento alla possibilità che "collaboratori amministrativi" possano percepire quota parte dell'incentivo legato ad attività con prevalente carattere tecnico (DL, Coordinamento sicurezza, ecc.), l'Autorità Portuale, richiamando la Deliberazione della Corte dei Conti N.18/SEZAUT/2016/QMIG, nella parte in cui riferisce che *“Muovendo da questo presupposto, l'accezione di "collaboratore", ai fini della ripartizione degli incentivi, non può essere aprioristicamente delimitata in relazione al bagaglio professionale - tecnico od amministrativo - posseduto. ma deve necessariamente porsi in stretta correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere”*, ha ritenuto che *“risulta corretto incentivare l'attività di supporto alla progettazione, alla Direzione Lavori, ecc. (che di Per sè stessa è attività di tipo tecnico/amministrativo) ed è indubbio che concorrano al perseguimento del risultato oggetto di incentivazione, figure che possono avere professionalità non tecnica”* ed evidenziando ulteriormente che ciò *“è in linea, ad esempio, con le proposte di costituzione dell'Ufficio Direzione Lavori che lo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche ha presentato di volta in volta per specifici interventi, dove sono state chiaramente individuate figure denominate*

"Collaboratori Amministrativi" ... , che hanno supportato gli incaricati (questi sì necessariamente con professionalità tecnica) nello svolgimento delle funzioni proprie".

L'Autorità Portuale riferiva ulteriormente che *"In tal senso è stato anche interpretato dall'Amministrazione il proprio Regolamento dell'Ente, adottato con Delibera del Comitato Portuale n. 81 del 25.10.2001, sulla base delle numerose modifiche normative intervenute nel periodo in questione, riconoscendo l'incentivo per le attività eseguite da collaboratori che hanno svolto funzioni tecnico-amministrative e che "di norma" hanno professionalità tecnica, individuate dal Responsabile del Procedimento, in stretta correlazione con le attività da eseguirsi per la realizzazione dell'opera"* e che *"Tale scelta è basata su un concetto e un'accezione più ampia data alla figura di "supporto tecnico" con riferimento all'attività svolta dai dipendenti dell'amministrazione destinatari dell'incentivo, che hanno contribuito negli anni in questione all'attuazione di importanti opere infrastrutturali nel porto di Civitavecchia, che altrimenti non sarebbe stato possibile portare a compimento senza il contributo di tutta la struttura, in considerazione dei notevoli carichi di lavoro causati dalle molteplici attività da attuarsi per il regolare svolgimento degli appalti; d'altra parte una visione eccessivamente restrittiva dei destinatari dell'incentivo avrebbe potuto comportare una mancata incentivazione delle diverse attività svolte, creando altresì una disparità di trattamento tra i dipendenti fondata solo sulla professionalità dei singoli".*

La stessa Autorità Portuale ha altresì rilevato che *"nel corso del 2002, anche a fronte della molteplicità di interventi in corso e programmati, il Dirigente dell'Area Tecnica, ha proposto l'individuazione di specifiche figure professionali all'interno dell'Ente, di supporto all'Area Tecnica, al fine di seguire lo sviluppo delle attività esecutive necessarie alla realizzazione del programma di grande infrastrutturazione"*; nella citata nota allegata risulta evidenziato che *"vista tra l'altro l'esiguità della struttura tecnica, si è determinato di affiancare l'ufficio progetti con una struttura esterna"*, facendosi ulteriormente riferimento, per lo più, a funzioni di natura contrattualistica e amministrativa. Risulta, inoltre, riferito che *"il contributo da attribuire alla singola figura destinataria dell'incentivo di cui all'art.1 comma 2 del Regolamento, è stato calcolato attraverso dei coefficienti stabiliti (nello specifico all' art.3), tenendo conto del ruolo ricoperto nell'ambito dell'intervento e della partecipazione all'attività incentivata"* e che *"le funzioni e i ruoli individuati nell'ambito dal regolamento dell'Ente non possono certamente essere rappresentativi ed esaustivi di tutte le possibili attività messe in campo per portare a compimento l'opera e le stesse sono state ricondotte dal RUP, per analogia, a quelle indicate all'art. 2 comma 1 del Regolamento"*.

Al di là di tale inquadramento generale, l'Autorità Portuale, con riferimento ai *"Lavori di escavo della zona antistante la banchina di riva lato sud e la testata del molo Salvo D'Acquisto fase D-Porto di Gaeta"*, veniva evidenziato che *"i due piani di ripartizione presentati, relativi agli incentivi erogati, prevedono due erogazioni di cui la prima pari ad € 304.085,23, calcolata sulla percentuale complessiva pari all'1,5% dell'importo dei lavori di € 20.574.406,41, mentre la seconda è stata calcolata per differenza a seguito di una diminuzione complessiva dell'incentivo che è passato da € 304.085,23 a € 190.432,37 (Decreto n.196 del 03.08.2011 già trasmesso)"* e che *"individuato dal RUP il personale dell'Ente che ricopre funzioni tecnico-amministrative con le modalità già ampiamente illustrate in premessa, si conferma che la prima erogazione, pari ad € 140.487,37, è stata effettuata nel 2007 e corrisponde al 50% dell'importo indicato sullo schema di ripartizione, mentre la seconda erogazione, pari ad € 49.945,00 (alla concorrenza dei 190.432,37 euro), è stata effettuata nel 2011"*, riferendo pertanto che *"l'importo complessivamente erogato, decurtato delle riduzioni derivanti dagli affidamenti operati all'esterno e della riduzione del quadro economico, risulta essere pari a complessivi € 190.432,37 ... e che l'economia conseguita da tale erogazione, derivante dalla differenza tra l'importo calcolato applicando la percentuale di ripartizione dell'1,5%, pari ad € 304.085,23 e l'importo effettivamente ripartito pari ad € 190.432,37, risulta essere pari ad € 113.652,86"*.

Riguardo a tale decurtazione degli importi riferiti agli incentivi, la stessa Autorità Portuale ha riferito che *"le economie conseguite sono state riutilizzate nelle somme a disposizione dell'intervento"*, precisando che *"l'aggiudicazione definitiva è stata approvata con Decreto del Presidente n.17 del 26.02.2008 ... e non come erroneamente indicato nella nota che si riscontra con Decreto del Presidente n.17 del 26.02.2018 e pertanto erano maturati alla data della corresponsione dell'incentivo i presupposti per la distribuzione"*.

Con riguardo all'intervento denominato "Porto di Civitavecchia-Lavori di completamento Terminal Container Banchina Nord", l'Autorità Portuale sottolinea che *"la percentuale di ripartizione in attuazione del Regolamento è pari all'1,3% dell'importo dei lavori di € 13.734.497,74. Pertanto individuato dal RUP il personale dell'Ente che ricopre funzioni tecnico-amministrative con le modalità già ampiamente illustrate in premessa, si conferma che la prima erogazione, pari ad € 40.990,52, è stata effettuata nel 2009 mentre la seconda erogazione, pari ad € 19.335,15, è stata effettuata nel 2010. Da ciò si desume che l'importo complessivamente erogato, decurtato delle riduzioni derivanti dagli affidamenti operati all'esterno risulta essere pari a complessivi € 77.340,60. Pertanto l'economia conseguita da tale erogazione, derivante dalla differenza tra l'importo calcolato applicando la percentuale di ripartizione dell'1,3%, pari ad € 175.774,10 e l'importo effettivamente ripartito pari ad € 77.340,60, risulta essere pari ad € 98.433,50"*, precisando, riguardo all'utilizzo di tali economie, che *"Tali somme non sono state riutilizzate e in considerazione della chiusura contabile dell'intervento sono state cancellate dal Bilancio con l'attività di riaccertamento straordinario dei residui passivi e attivi disposta con il Decreto del Presidente n.94/2017 e approvata con la Delibera del Comitato di Gestione n.12 del 26.04.2018"*.

Per ciò che riguarda l'intervento denominato "Porto di Civitavecchia - Completamento e Ristrutturazione Diga Foranea III lotto-Ampliamento Antemurale C. Colombo 1° stralcio funzionale", l'Autorità Portuale ha sottolineato che *"la percentuale di ripartizione in attuazione del Regolamento è pari all'1% dell'importo dei lavori di € 27.887.323,03. Pertanto individuato dal RUP il personale dell'Ente che ricopre funzioni tecnico-amministrative con le modalità già ampiamente illustrate in premessa, si conferma che la prima erogazione, pari ad € 63.806,19, è stata effettuata nel 2009, la seconda erogazione, pari ad € 30.676,06, è stata effettuata nel 2010 mentre la terza erogazione pari ad € 28.221,97 è stata effettuata nel 2011. Da ciò si desume che l'importo complessivamente erogato, decurtato delle riduzioni derivanti dagli affidamenti operati all'esterno risulta essere pari a complessivi € 122.704,22"* e che *"Quindi l'economia conseguita da tale erogazione, derivante dalla differenza tra l'importo calcolato applicando la percentuale di ripartizione dell'1%, pari ad € 278.873,23 e l'importo effettivamente ripartito pari ad € 122.704,22, risulta essere pari ad € 156.169,01"*, aggiungendosi ulteriormente che *"le economie conseguite sono state riutilizzate nelle somme a disposizione dell'intervento e approvate dal MIT con Decreto M-TRASPORTI 12022 del 08.09.2011"*.

Per ciò che riguarda l'intervento denominato "Porto di Civitavecchia-Lavori di Dragaggio del canale di accesso e la relativa Cassa di Colmata", l'Autorità Portuale ha sottolineato che *"la percentuale di ripartizione in attuazione del Regolamento è pari all'1% dell'importo dei lavori di € 10.164.260,08. Pertanto individuato dal RUP il personale dell'Ente che ricopre funzioni tecnico-amministrative con le modalità già ampiamente illustrate in premessa, si conferma che la prima erogazione, pari ad € 70.744,95, è stata effettuata nel 2007, la seconda erogazione, pari ad € 30.319,27, dovrà essere effettuata nella prossima ripartizione"* e che *"l'importo che verrà complessivamente erogato sarà pari a complessivi € 101.064,22"*.

Da ultimo con riferimento ai prospetti degli interventi di competenza dell'anno 2015, l'Autorità Portuale ha confermato che *"il riconoscimento delle indennità a favore del personale dell'Ente, così come ampiamente illustrate in premessa, ha tenuto conto della moltitudine di attività da svolgere per la regolare esecuzione delle opere oggetto dell'incentivo e della necessità di avvalersi di tutte quelle specificità professionali di supporto alle figure puramente tecniche"*, precisando ulteriormente che *"le economie derivanti dalle riduzioni applicate per gli affidamenti operati all'esterno, quando presenti, sono chiaramente esplicitate alla riga incarico esterno, tuttavia per maggiore chiarezza si allegano nuovamente gli scherni di ripartizione dove sono state evidenziate le informazioni richieste"*.

Considerato in diritto

Alla luce della documentazione trasmessa, si evidenzia in primo luogo che il regolamento degli incentivi prodotto dall'Autorità Portuale di Civitavecchia, approvato dal Comitato Portuale in data 25.10.2001, nello stabilire che l'aliquota percentuale complessiva per la costituzione del fondo

incentivante è applicata nella misura massima dell'1,5% dell'importo del progetto posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, all'art. 2 prevede la ripartizione tra il personale secondo le seguenti percentuali: a) responsabile unico del procedimento 7%; b) incaricati della progettazione e loro tecnici collaboratori 52%; c) incaricati della redazione del piano di sicurezza e loro tecnici collaboratori 6%; d) incaricati della direzione lavori e loro tecnici collaboratori 20%; e) incaricati del collaudo e loro tecnici collaboratori 10%; f) altri dipendenti dell'Autorità 5%.

A tale riguardo, si evidenzia che tale regolamento risulta essere adottato successivamente alla Determinazione n.43/2000 del 25/9/2000, pubblicata sulla G.u. n. 230 del 02.10.2000, con la quale l'ex AVLP, in riferimento alla materia degli incentivi, aveva già fornito indicazioni sui soggetti destinatari dell'incentivo, precisando che lo stesso *“previsto dall'articolo 18, costituito da una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, va ripartito tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori, sulla base di un regolamento che la singola amministrazione aggiudicatrice e' tenuta ad adottare e nel quale i criteri da seguire per la ripartizione delle somme tengono conto "delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere”*.

Riguardo, in particolare, ai destinatari dell'incentivo in materia di progettazione, si fa riferimento *“alle condizioni previste nel comma 2 dell'articolo 17 della legge 109/94 e successive modificazioni, secondo cui i progetti redatti dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti sono firmati da dipendenti delle amministrazioni abilitati all'esercizio della professione. I tecnici diplomati, in assenza di abilitazione, possono firmare i progetti, nei limiti previsti dagli ordinamenti professionali, qualora siano in servizio presso l'amministrazione aggiudicatrice da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della legge n.415/98 e risultino inquadrati in un profilo professionale tecnico ed abbiano svolto o collaborato ad attività di progettazione”*, prevedendo che *“per i tecnici non abilitati, le suddette condizioni, nulla osta alla possibilità di far rientrare anche questi soggetti tra quelli beneficiari degli incentivi in questione, in quanto autori della redazione di progetti”*.

In tale contesto, con riferimento ai *“Lavori di escavo della zona antistante la banchina di riva a lato sud e la testata del Molo Salvo D'Acquisto fase D - Porto di Gaeta”*, l'Autorità Portuale di Civitavecchia ha rappresentato due piani di ripartizione dei corrispettivi incentivanti erogati, il primo che prevede una percentuale complessiva pari all'1,5% dell'importo dei lavori di euro 20.574.406,41, pari ad euro 304.085,23, da ripartire secondo le percentuali riportate nel regolamento, evidenziando in particolare la percentuale del 52% riferita alla progettazione e il riconoscimento di indennità nei riguardi dei collaboratori amministrativi e altri.

A tale riguardo, si evidenzia che dalla documentazione prodotta risulterebbe l'affidamento all'esterno del progetto definitivo ed esecutivo, presumendosi altresì, alla luce del quadro economico di spesa prodotto, l'affidamento all'esterno anche della progettazione preliminare, che non avrebbe consentito il riconoscimento/erogazione dell'incentivo per tale voce, non rinvenendosi peraltro l'accertamento di economie, che deriverebbero in caso di affidamenti operati all'esterno.

A tale riguardo, l'Autorità Portuale ha precisato, nelle proprie controdeduzioni, che *“l'importo complessivamente erogato, decurtato delle riduzioni derivanti dagli affidamenti operati all'esterno e della riduzione del quadro economico, risulta essere pari a complessivi € 190.432,37”*, precisando che *“è stato contabilizzato solo l'acconto del 50% dell'importo approvato che risulta essere pari ad € 140.487,37 mentre la seconda erogazione, pari ad € 49.945,00 (alla concorrenza dei 190.432,37 euro), è stata effettuata nel 2011”*.

Nell'ambito delle ripartizioni fornite, una consistente somma dell'incentivo viene computata nel quadro riferito alle competenze in materia di progettazione, laddove nel primo prospetto (liquidato a metà) risulta imputato alla progettazione l'importo di euro 142.311,89, su un totale di euro 304.085,23; nel secondo prospetto l'importo dell'incentivo riservato alla progettazione risulta determinato in euro 25.971,40 rispetto ad un importo totale di euro 49.945,00.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, le controdeduzioni fornite dall’Autorità Portuale non si ritengono idonee a confutare il profilo di contestazione in esame, laddove non risultano in primo luogo specificati gli affidamenti operati all’esterno, che avrebbero comportato la riduzione degli importi degli incentivi, non fornendo alcuna specifica controdeduzione sull’affidamento all’esterno della progettazione, laddove nel quadro economico fornito risultano imputate spese per progettazione preliminare e definitiva di importo pari a euro 905.516,45, mentre la progettazione esecutiva risulta affidata all’impresa aggiudicataria dell’intervento.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, non si ravvisano i presupposti per l’erogazione dell’incentivo in materia di progettazione, richiamando al riguardo la suddetta determina ex AVLP, volta a richiedere, per l’erogazione dell’incentivo, lo svolgimento di attività di progettazione con tecnici interni abilitati alla firma del progetto.

Riguardo all’ulteriore questione sottesa al riconoscimento dell’indennità nei confronti dei collaboratori amministrativi e altri, l’Autorità Portuale, a riscontro delle contestazioni operate in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie, ha ritenuto *“corretto incentivare l’attività di supporto alla progettazione, alla Direzione Lavori, ecc. (che di Per sè stessa è attività di tipo tecnico/ amministrativo) ed è indubbio che concorrano al perseguimento del risultato oggetto di incentivazione, figure che possono avere professionalità non tecnica”* ed evidenziando ulteriormente che ciò *“è in linea, ad esempio, con le proposte di costituzione dell’Ufficio Direzione Lavori che lo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche ha presentato di volta in volta per specifici interventi, dove sono state chiaramente individuate figure denominate “Collaboratori Amministrativi” ..., che hanno supportato gli incaricati (questi sì necessariamente con professionalità tecnica) nello svolgimento delle funzioni proprie”*.

Tali considerazioni non si ritengono idonee a confutare quanto già contestato, laddove in primo luogo lo stesso Regolamento degli incentivi dell’Autorità Portuale fa riferimento a collaboratori tecnici, evidenziando unicamente una percentuale del 5% riferita ad altri dipendenti.

A tale riguardo, si osserva inoltre che nell’ambito del piano della ripartizione della quota degli incentivi risultano evidenziate indennità corrisposte a collaboratori amministrativi nell’ambito delle percentuali riferite ad attività di natura tecnica, seppure non chiaramente esplicitate (es. percentuale del 52% riferita ad incaricati della progettazione e loro tecnici collaboratori, ovvero percentuale del 6% riferibile agli incaricati della redazione del piano di sicurezza e loro tecnici collaboratori), non coerentemente anche con le indicazioni della Corte dei Conti, che ha avuto modo di rilevare nella materia che *“Ed invero, se la progettazione, la direzione dei lavori e il collaudo sembrano far riferimento ad attività di natura prevalentemente tecnica, non altrettanto può dirsi con riferimento all’attività del Responsabile del procedimento, in considerazione della molteplicità - ed eterogeneità - delle funzioni che quest’ultimo è chiamato ex lege (articoli 9 e 10 DPR n. 207/2010) a svolgere. I collaboratori di quest’ultimo, pertanto, si ritiene che possano essere in possesso anche di profili professionali non tecnici, purché necessari ai compiti da svolgere, e sempre che il regolamento interno all’ente ripartisca gli incentivi in modo razionale, equilibrato e proporzionato alle responsabilità attribuite”*, facendosi pertanto specifico riferimento, ai fini della ripartizione degli incentivi, ai collaboratori amministrativi del RUP (cfr. Deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle autonomie N. 18/SEZAUT/2016/QMIG).

Sul punto l’Autorità Portuale ha ritenuto di interpretare il pronunciamento della Corte dei Conti generalizzando il concetto di collaboratore, richiamando la parte di detto pronunciamento in cui risulta evidenziato che *“l’accezione di “collaboratore”, ai fini della ripartizione degli incentivi, non può essere aprioristicamente delimitata in relazione al bagaglio professionale – tecnico od amministrativo – posseduto, ma deve necessariamente porsi in stretta correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere”*.

In riferimento a tale considerazione, pur osservando che in tale passo la Corte si riferisce ai collaboratori del RUP, anche a voler accedere alla suddetta impostazione, si rileva che non risulta evidenziata la specifica correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere, rilevandosi

al riguardo, altresì, che nel regolamento interno dell'Autorità Portuale non risulterebbe disciplinata la ripartizione in modo razionale, equilibrato e proporzionato alle responsabilità attribuite, nei riguardi di eventuali collaboratori amministrativi, facendosi riferimento unicamente alla percentuale prevista nella misura del 5% in favore di altri dipendenti dell'Autorità Portuale.

Si tenga ulteriormente presente che nella stessa delibera si richiamano ulteriori interpretazioni della materia ancor più restrittive, rilevando in particolare che *“..la Sezione di controllo per l'Abruzzo, nella più volte indicata delibera n. 358/2015, aderisce alla tesi proposta dalla Sezione Marche, ritenendola maggiormente in linea con il principio di tassatività, che caratterizza la disciplina degli incentivi, da considerare di stretta interpretazione e non suscettibile di estensione analogica, in quanto derogatoria rispetto al principio di onnicomprensività delle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Conseguentemente, a parere della Sezione remittente, la nozione di collaboratore dovrebbe essere limitata allo staff tecnico di supporto alle figure professionali esplicitamente individuate dall'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006 per lo svolgimento di attività strettamente connesse con la progettazione, evitando, in tal modo, l'estensione del perimetro applicativo degli incentivi, attraverso l'ampliamento della nozione di collaboratori”*.

Peraltro, nell'ambito delle controdeduzioni, l'Autorità Portuale ha altresì precisato che *“le funzioni e i ruoli individuati nell'ambito dal regolamento dell'Ente non possono certamente essere rappresentativi ed esaustivi di tutte le possibili attività messe in campo per portare a compimento l'opera e le stesse sono state ricondotte dal RUP, per analogia, a quelle indicate all'art. 2 comma 1 del Regolamento”*, aggiungendo altresì che *“il contributo da attribuire alla singola figura destinataria dell'incentivo di cui all'art.1 comma 2 del Regolamento, è stato calcolato attraverso dei coefficienti stabiliti (nello specifico all' art.3), tenendo conto del ruolo ricoperto nell'ambito dell'intervento e della partecipazione all'attività incentivata”*.

Al riguardo, si richiamano gli orientamenti tesi a rilevare che *“dalla natura dell'art. 92, comma 6 in esame, che è una norma eccezionale, in quanto deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione, in base al quale l'ordinario trattamento economico mensile compensa il dipendente per lo svolgimento di tutti i compiti rientranti nei doveri d'ufficio. Tale principio, come rilevato anche dalla Corte dei conti in recenti pronunce, si desume anche dall'inderogabilità della struttura della retribuzione stabilita dai contratti collettivi, a termini del combinato disposto di cui agli artt. 2 e 45 del D.Lgs. n. 165 del 2001 (C. Conti, 20.07.2010, n.464; C. Conti 02.08.2010, n. 487). L'art. 92, comma 6 del Codice dei contratti pubblici, dunque, è una norma di stretta interpretazione, con la conseguenza che non può essere applicata oltre i casi in essa previsti, stante il divieto contemplato nell'art. 14 delle Disposizioni sulla legge in generale”*.

Si conferma, infine, riguardo a tale intervento, quanto rilevato nella comunicazione delle risultanze istruttorie, laddove si evidenziava che *“Nella ripartizione del Novembre 2008, in applicazione del Regolamento vigente approvato dal Comitato Portuale in data 25/10/2001, è stato contabilizzato solo l'acconto del 50% dell'importo approvato che risulta essere pari ad € 140.487,37”* e che l'aggiudicazione definitiva risulta approvata con decreto presidenziale n. 17 del 26.02.2008, per un importo netto pari ad euro 19.569.564,85, di cui euro 302.057,99 per progettazione esecutiva, prospettandosi, pertanto, la liquidazione del 50% dell'importo approvato come incentivo, difficilmente maturabile a ridosso dell'aggiudicazione.

Riguardo all'accertamento delle economie, si prende atto di quanto riferito dall'Ente, laddove si rileva che tali economie *“sono state riutilizzate nelle somme a disposizione dell'intervento”*, con la produzione dei due quadri economici di riferimento.

Con riferimento, invece, ai lavori relativi al *“Porto di Civitavecchia - Lavori di completamento terminal container banchina nord”*, l'Autorità Portuale ha prodotto un piano della ripartizione della quota di incentivi pari all'1,5%, con l'imputazione di percentuali non chiaramente esplicitate, rendendo difficile pertanto la collegabilità alle funzioni previste nel regolamento degli incentivi.

Oltre a tale profilo, risultano valorizzate indennità riferite a collaboratori amministrativi nell'ambito di funzioni strettamente tecniche, non risultando indicata nella colonna della percentuale del

7% del RUP alcuna competenza riferita ai collaboratori del medesimo, non coerentemente con le indicazioni della Corte dei Conti sopra citate, alla luce delle considerazioni sopra svolte sul tema, senza evidenziazione della specifica correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere.

Riguardo all'accertamento delle economie - laddove nell'ambito della comunicazione delle risultanze istruttorie veniva evidenziato che non risultava specificamente documentato quanto riferito dall'Autorità Portuale, in relazione ad eventuali riduzioni riferite a prestazioni affidate all'esterno (e pertanto non incentivabili) che *“hanno determinato residui che sono andati in economia nelle somme a disposizione”* – l'Autorità Portuale, nell'ambito delle controdeduzioni, ha fatto presente che le economie conseguite *“non sono state riutilizzate e in considerazione della chiusura contabile dell'intervento sono state cancellate dal Bilancio con l'attività di riaccertamento straordinario dei residui passivi e attivi disposta con il Decreto del Presidente n.94/2017 e approvata con la Delibera del Comitato di Gestione n.12 del 26.04.2018”*.

Con riferimento, poi, ai lavori relativi al “Porto di Civitavecchia – Completamento e ristrutturazione Diga Foranea III lotto - Ampliamento Antemurale Cristoforo Colombo 1° stralcio funzionale”, in assenza di specifiche controdeduzioni, si conferma in primo luogo il profilo contestato, riferito al piano della ripartizione della quota di incentivi, pari ad euro 122.704,22, rispetto ad un importo dei lavori di oltre 27 milioni di euro, volto ad imputare percentuali non chiaramente esplicitate, rendendo conseguentemente difficile pertanto la collegabilità alle funzioni previste nel regolamento degli incentivi.

Oltre a tale profilo, anche in tal caso risultano valorizzate indennità riferite a collaboratori amministrativi nell'ambito di funzioni strettamente tecniche, non risultando indicata nella colonna della percentuale del 7% del RUP alcuna competenza riferita ai collaboratori del medesimo, non coerentemente con le indicazioni della Corte dei Conti sopra citate, senza evidenziazione della specifica correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere.

A tale riguardo, si evidenzia che anche in tale caso, dal quadro economico prodotto dalla stazione appaltante si evidenziano spese per l'affidamento all'esterno del progetto definitivo ed esecutivo, prospettandosi pertanto profili di perplessità in ordine al riconoscimento dell'incentivo riguardo alle competenze in tema di progettazione, tenuto conto che rispetto all'importo totale di euro 122.704,22, risulta computato nel prospetto tabellare fornito un importo riferito all'incentivo per la progettazione pari a euro 29.000 circa, senza una specifica indicazione dell'apporto funzionale e teleologico.

Riguardo all'accertamento delle economie, si prende atto di quanto riferito dall'Ente, laddove si rileva che tali economie *“sono state riutilizzate nelle somme a disposizione dell'intervento e approvate dal MIT con decreto...”*, con la produzione dei due quadri economici di riferimento.

Con riferimento, poi, ai lavori relativi al “Porto di Civitavecchia - Lavori di dragaggio del canale di accesso e relativa cassa di colmata”, risulta prodotto un piano della ripartizione della quota di incentivi pari all'1,5%, con l'imputazione di percentuali non chiaramente esplicitate, rendendo difficile pertanto, anche in tal caso, la collegabilità alle funzioni previste nel regolamento degli incentivi.

Oltre a tale profilo, anche in questo caso risultano valorizzate indennità riferite a collaboratori amministrativi nell'ambito di funzioni strettamente tecniche, non risultando indicata alcuna competenza riferita ai collaboratori del RUP, non coerentemente con le indicazioni della Corte dei Conti sopra citate, senza evidenziazione della specifica correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere.

Da ultimo, con riferimento ai prospetti di ripartizione degli incentivi, riferiti agli interventi di competenza dell'anno 2015, si confermano i ripetuti riconoscimenti di indennità a favore di collaboratori amministrativi, nell'ambito della colonna riferita agli incarichi di natura tecnica, per i quali valgono le considerazioni sopra esposte in riferimento alla possibilità di riconoscere incentivi a

collaboratori amministrativi nell'ambito di funzioni strettamente amministrative, come quelle connesse all'incarico di RUP.

Riguardo all'accertamento delle economie, l'Autorità Portuale ha riferito che “*le economie derivanti dalle riduzioni applicate per gli affidamenti operati all'esterno, quando presenti, sono chiaramente esplicitate alla riga incarico esterno, tuttavia per maggiore chiarezza si allegano nuovamente gli scherni di ripartizione dove sono state evidenziate le informazioni richieste*”, con la produzione di tabelle riferite ad annualità pregresse rispetto al 2015.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

DELIBERA

di rilevare il ricorrere di significative irregolarità nel riconoscimento, da parte dell'Autorità Portuale di Civitavecchia, degli incentivi per la progettazione ex art. 18 della previgente legge 109/1994 e dell'art. 92, comma 6 del previgente d.lgs. 163/2006 e s.m., nonché dell'art. 93, comma 7-ter del medesimo decreto legislativo, con particolare riferimento al riconoscimento di incentivi al personale amministrativo nell'ambito della liquidazione di competenze per lo svolgimento di uffici tecnici ed all'erogazione di incentivi, pure in presenza di progettazione affidata all'esterno.

Dà mandato all'Ufficio di trasmettere la presente delibera alle parti per le valutazioni di competenza.

Dà, inoltre, mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla competente Procura della Corte dei Conti per quanto di competenza.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 15 marzo 2019

Il Segretario
Maria Esposito