



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 4 del 15 gennaio 2020

Fascicolo UVSF n. 3307/2019

Oggetto: Affidamento incarichi di rappresentanza e difesa dell'Ente Pubblico non economico Consorzio Autostrade Siciliane.

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 Servizi e Forniture

Considerato in fatto

L'Autorità in base ad un esposto del 2017, riguardante alcuni presunti profili di anomalia relativi all'affidamento degli incarichi di rappresentanza e difesa dell'Ente in oggetto, provvedeva ad inviare al Consorzio Autostrade Siciliane (CAS), prot. n. 16545 del 21.2.2018 nell'ambito del procedimento di cui al Fasc. UVSF n. 3858/2017, una comunicazione di definizione in forma semplificata, ex art. 21 del Regolamento di vigilanza ANAC del 15 febbraio 2017, con cui venivano indicate le più adeguate linee di comportamento per l'assegnazione degli incarichi di rappresentanza e difesa.

In data 26.7.2019, prot. ANAC n. 60920, lo scrivente UVSF inviava al Consorzio una richiesta di informazioni riguardante le modalità di affidamento degli incarichi di patrocinio legale, per gli anni 2018-19, a verifica dell'adeguamento del CAS alla sopra richiamata comunicazione dell'Autorità prot. n. 16545 del 21.2.2018.

In data 16.9.2019, prot. ANAC n. 71990, perveniva una breve risposta del Consorzio, con allegato un ristretto elenco degli incarichi legali attribuiti nell'anno 2018 e nei primi mesi del 2019, da cui si evinceva tuttavia che numerosi incarichi, sia pure alcuni assegnati in annualità precedenti, risultavano affidati ripetutamente ad un numero ristretto di legali, di cui almeno un centinaio di tali incarichi risultavano, da notizie di stampa, essere stati attribuiti nel triennio 2015-18 a beneficio di due soli studi legali di Messina e Palermo.

In data 30.9.2019, prot. ANAC n. 76284, l'Autorità inviava al Consorzio la comunicazione delle proprie risultanze istruttorie a cui il Consorzio rispondeva, in data 30.10.2019 prot. ANAC n. 86243, ribadendo la piena legittimità del suo operato in quanto, già con decreto del Direttore generale n.06/DG/012 del 28.3.2012, l'Ente aveva approvato i "criteri per la costituzione di una *long list* di avvocati esterni per il conferimento di incarichi", nondimeno risultante mai rinnovato per più di 6 anni da tale data. Sempre dalle controdeduzioni del CAS si evinceva che, solo in data 11.10.2019 con Decreto n. 384/DG, a seguito dell'apertura della presente istruttoria e malgrado l'Autorità già nel 2017 avesse esortato il Consorzio a provvedere, veniva pubblicato sul sito dell'Ente un avviso pubblico per la formazione dell'elenco dei legali di fiducia, contenente le necessarie informazioni riguardanti i criteri applicabili al fine dell'assegnazione dei singoli incarichi legali.

Inoltre, continuava il CAS nelle sue controdeduzioni, "al fine di razionalizzare e contenere la spesa derivante dalla difesa in giudizio dell'Azienda nei numerosi contenziosi che la affliggono, le remunerazioni dei professionisti legali aventi incarichi plurimi risultavano decurtate del 50% rispetto all'applicazione delle tariffe minime previste dal D.M. 55/2014". A parere del Consorzio ciò "ha consentito un notevole risparmio dei compensi legali nel tempo che, pur non essendo paragonabili in valore assoluto per numero dei giudizi sorti nei diversi anni considerati a *petitum*, hanno determinato un costo medio decrescente per ogni giudizio". A supporto di tale affermazione veniva inclusa una tabella che elencava i costi medi per giudizio dal 2015 al 2019 con cui si evidenziava il notevole abbassamento dei costi medi da €. 16.648,00 a €. 3.211,00 per singolo giudizio. Sempre il Consorzio sottolineava che i positivi risultati conseguiti nonché le favorevoli condizioni economiche accettate per tali conferimenti hanno indotto a concentrare gli affidamenti su alcuni professionisti. A supporto di tale affermazione, il Consorzio precisava che lo studio legale di Palermo, oggetto di plurimi incarichi da quasi un decennio, aveva riportato l'eclatante percentuale del 100% di cause vinte.

Considerato in diritto

L'art. 17, comma 1, lett. d), del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti) nominato "*Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi*" comprende alcune tipologie di servizi legali esclusi dall'ambito di applicazione delle regole del Codice, pur ricomprendendole nella generale categoria degli appalti di servizi. La suddetta esclusione prevista dall'art. 17, comma 1, lett. d) riguarda gli "incarichi di patrocinio legale" in relazione a contenziosi già esistenti, la consulenza legale prestata in vista di uno specifico futuro contenzioso, anche eventuale, e i servizi legali collegati all'esercizio di pubblici poteri. Tali prestazioni professionali, sia pure escluse dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice sono, tuttavia, soggette per il loro affidamento, ai sensi dell'art. 4 dello stesso Codice, al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità; ciò così come anche ribadito dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato del 9 aprile 2018 (n. 1502/2017) sulle Linee guida dell'Autorità "I servizi legali di cui all'art. 17, comma 1 lett. d), per quanto esclusi dal codice dei contratti, devono, pur sempre, essere affidati nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità.... L'indicazione proveniente dalle linee guida alle stazioni appaltanti è quella di predisporre un elenco di professionisti dal quale attingere al momento del conferimento dell'incarico, eventualmente suddivisi per settore di competenza e costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, resa pubblica tramite pubblicazione sul sito istituzionale. Questa Commissione speciale condivide con l'Autorità che il rispetto dei principi posti dall'art. 4 del codice dei contratti pubblici ...

imponga la procedimentalizzazione nella scelta del professionista al quale affidare l'incarico di rappresentanza in giudizio (o in vista di un giudizio) dell'amministrazione, evitando scelte fiduciarie ovvero motivate dalla "chiara fama" (spesso non dimostrata) del professionista. La conformazione ad un procedimento fa in modo che la scelta sia trasparente, imparziale, tale da evitare lo spreco di risorse pubbliche e, al contempo, idonea a perseguire nel modo più opportuno l'interesse pubblico".

Inoltre, sempre dalla risposta fornita dall'Amministrazione del Consorzio, veniva rilevata la mancata predisposizione, come da indicazioni dell'Autorità con la suddetta comunicazione prot. n. 16545/2018, di un apposito Albo dei professionisti legali patrocinatori dell'Ente al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016, nel rispetto dei sopra ricordati principi inderogabili di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità prescritti dall'art. 4 del d.lgs. n.50/2016.

Tali carenze, a fronte della presenza in capo allo stesso Ente della succitata moltitudine di contenziosi legali, per somme che si aggirano nell'ordine di centinaia di milioni di euro, fanno rilevare una ipotesi di gestione deficitaria dello stesso contenzioso da parte del Consorzio in esame.

Valutazioni finali

Riguardo all'esame dei dati contenuti nella tabella "costo medio annuale dei giudizi dal 2015 al 2019" inserita nelle controdeduzioni dal CAS, sia pur incompleta nei dettagli limitandosi a indicare un costo medio per giudizio per gli anni dal 2015 a parte del 2019, appare come siano stati attribuiti nel passato compensi che, con una più attenta gestione degli incarichi, potevano essere presumibilmente oltremodo contenuti, constatato anche che le spese vive di giustizia dal 2015 ad oggi non risultano essere diminuite. Inoltre, l'attribuzione dal 2014 di numerosi incarichi a soli due studi legali (circa n.220 incarichi a un professionista di Messina e n.71 incarichi a un professionista di Palermo) dimostra come la precedente "long list" dei professionisti legali, approvata nel 2012, non servisse per attuare un più confacente criterio di rotazione negli incarichi legali da affidare ma, in effetti, fosse una sorta di mero atto ricognitivo della presenza di svariati professionisti legali sul territorio a cui, a totale discrezione dell'Ente, eventualmente attingere.

Tale lista risultava, per di più, non aggiornata dalla data della sua approvazione (2012) e il CAS non ha dato evidenza documentale relativamente alle metodiche applicate fino ad oggi per l'identificazione dei professionisti legali a cui affidare un singolo procedimento. Al riguardo, sempre controdeducendo alle CRI dell'Autorità, il Consorzio ha voluto evidenziare che i numerosi incarichi attribuiti ad un singolo studio legale erano dovuti al fatto che tale studio aveva riportato il 100% di cause vinte nei numerosi contenziosi affidati. Al di là della valutazione di tale affermazione che risalta per la percentuale attribuita di risultati positivi che, tuttavia, non collima perfettamente con l'elevatissima somma di 600.000.000,00 di euro di cui il CAS stesso risultava dover rispondere in sede giudiziale (adesso ridotti a 200 mln. di euro grazie ad una politica di riduzione del contenzioso adottata dalla nuova dirigenza), a fronte dei moltissimi pignoramenti effettuati nei suoi confronti per una quota consistente di tale ingente importo. Inoltre, che il precedente sistema di affidamenti degli incarichi legali non fosse del tutto conforme ai principi dell'art. 4 del d.lgs. 50/2016 ne appare conscia la stessa Amministrazione, allorquando predispose in data 11.10.2019, in conseguenza dell'avvio della nuova istruttoria dell'ANAC, un bando per la costituzione di un nuovo elenco dei professionisti aggiornato ed ispirato ai criteri di trasparenza, efficacia, economicità e imparzialità già consigliato in precedenza dall'Autorità, fasc. UVSF 3858/2017,

con la comunicazione della definizione ex art.21 del Regolamento prot. n. 16545 del 21.2.2018 a cui il CAS non aveva mai dato riscontro in precedenza.

Per quanto sopra rappresentato, dall'analisi della gestione del Consorzio Autostrade Siciliane (CAS) riguardo alle modalità adottate dallo stesso Ente per tali affidamenti, si evidenzia una gestione degli incarichi di patrocinio legale dell'Ente a professionisti esterni non conforme ai principi di buon andamento, efficacia, economicità e imparzialità a cui si deve conformare ciascuna pubblica amministrazione. Tale non conformità può avere inoltre comportato, a danno dello stesso CAS, anche eventuali perdite economiche in dipendenza della mancata applicazione di predeterminati criteri uniformi di trasparenza e imparzialità, sia pure basati sulla valutazione professionale di ogni singolo legale, come affermato dall'Ente stesso riguardo alla reiterazione dei numerosi incarichi attribuiti agli stessi professionisti per anni a fronte di un contenzioso risultante oltremodo cospicuo (600 mln. di euro).

Tutto ciò considerato e ritenuto,

DELIBERA

- Le modalità adottate dal Consorzio Autostrade Siciliane, riscontrata anche la carenza della dovuta pubblicazione degli elenchi relativi ai conferimenti di incarichi di patrocinio legale dell'Ente a professionisti esterni di cui al d.lgs. n. 33/2013 nella sezione del sito web del CAS "Amministrazione trasparente", non appaiono conformi ai principi di buon andamento, efficacia, economicità e imparzialità a cui si deve conformare ciascuna pubblica amministrazione, essendo emerse significative e sistematiche carenze nelle modalità di attribuzione degli incarichi di patrocinio legale dell'Ente a professionisti esterni in difformità ai principi dell'art. 4 del d.lgs. 50/2016;
- Dà mandato all'Ufficio di Vigilanza Servizi e Forniture di trasmettere la presente delibera al Consorzio Autostrade Siciliane, nonché alla Regione Autonoma Sicilia che esercita funzioni di vigilanza nei confronti dell'Ente.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 24 gennaio 2020

Il Segretario
Maria Esposito