



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Deliberazione n. 70 del 23 settembre 2015**

**Oggetto:** fascicolo 1543/2013

Affidamenti diretti di incarichi professionali (progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva) degli impianti funiviari di Campo Stella e Monte Tilia

**Esponente:** Marco Cordeschi – Altevie srl

**Stazione appaltante:** Comune di Leonessa

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

nell'adunanza del 23.9.2015;

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 dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

### **Considerato in fatto**

Con nota del 14.6.2013 n. 55010 il sig. Marco Cordeschi, titolare della Altevie s.r.l., ha segnalato all'Autorità (ex AVCP) di aver chiesto alla S.A. notizie sulle modalità di affidamento dei servizi in oggetto di cui alla deliberazione di G.C. n. 157 del 27.3.2013 e di non aver ottenuto risposta.

L'ufficio istruttore ha chiesto chiarimenti e informazioni e proceduto ad audizione della S.A., come richiesto dalla stessa. Dalla documentazione fornita e dalle audizioni svolte è emerso quanto segue.

La S.A. con deliberazione di G.C. n. 66 del 6.3.2013 ha stabilito le modalità di affidamento dell'incarico per la redazione del progetto preliminare inerente gli impianti funiviari di Campo Stella e Monte Tilia, e considerato che «la struttura burocratica dell'ente non era in grado di assolvere all'attività in questione che, caratterizzata da alta specializzazione, presuppone conoscenza ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale dipendente, per l'affidamento del servizio di valore economico inferiore alla soglia comunitaria sono state ritenute applicabili le disposizioni dell'art. 125 del Decreto

legislativo 12 aprile 2006, 163» e sono stati indicati n. 3 professionisti da invitare a presentare offerta. Nella lettera di invito a firma del Sindaco del 6.2.2013 è stato previsto che « il professionista potrà chiedere il pagamento in acconto solo dopo che il Comune avrà ricevuto il finanziamento che la Regione Lazio si è impegnata ad erogare».

Da delibera di G.C. n.101 del 27.2.2013 risulta affidatario, per entrambi gli interventi, l'ing. Pignatelli, risultato unico offerente, con ribasso del 2,1% sull'importo di € 38.000,00 (pari pertanto ad € 37.202,00) «per ciascun intervento». E' stato firmato in data 2.4.2013 il relativo contratto di incarico professionale per la progettazione preliminare relativa agli «impianti funiviari di Campo Stella e Monte Tilia» per l'importo di € 37.202,00. L'ing. Pignatelli riveste anche il ruolo di Direttore d'esercizio degli impianti esistenti della S.A.

La G.C. con successiva deliberazione n. 126 del 13.3.2013 ha approvato il progetto preliminare acquisito dal Comune l'11.03.2014, inerente i lavori di sostituzione della seggiovia monofune «Vallonina – Colle Organo» (trattasi della seggiovia a 4 posti, in altri atti il percorso è indicato anche come Fonte della Pietra- Campo Stella).

Con delibera di G.C. 133 del 13.3.2013 è stato affidato sia l'incarico di redigere la progettazione definitiva/esecutiva per la sostituzione della seggiovia monofune «Vallonina – Colle Organo», sia l'incarico per redigere la progettazione definitiva/esecutiva per la revisione della Cabinovia Monte Tilia all'ing. Dino Pignatelli. Per ciascuno degli affidamenti è stato deliberato di impegnare € 37.202,00.

Con delibera di G.C. 157 del 27.3.2013 è stato approvato «il progetto unitario comprensoriale definitivo «Terminillo stazione montana; turismo responsabile nei comuni di Cantalice, Leonessa, Micigliano e sull'area data in concessione al comune di Leonessa alla t.s.m. spa seggiovia 4 ap «Fonte delle Pietra – Campo Stella» redatto dall'ing. Pignatelli» per una spesa complessiva di € 5.436.704,82.

Per una rimodulazione economica il progetto è stato riapprovato con la deliberazione di G.C. n. 196 del 2.5.2013, per una spesa complessiva pari ad € 4.874.000,00; con la stessa deliberazione è stato approvato anche il bando di gara per l'affidamento dei lavori tramite procedura aperta da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con importo dei lavori pari ad €3.383.482,00.

Nella sopra citata deliberazione è stato rappresentato che la gara è bandita «nelle more di acquisizione del solo nulla osta paesaggistico» e che «il progetto di cui sopra è stato di fatto approvato in Conferenza dei Servizi del 22 aprile 2013 pur se privo del nulla osta paesaggistico per mera integrazione documentale».

Il bando di gara per l'affidamento dei lavori è del 3.5.2013 prevedendo il termine ultimo per la presentazione delle offerte per il 4.6.2013.

I lavori sono stati affidati alla ditta Leitner s.p.a.; durante il corso dei lavori è stata redatta una perizia di variante, approvata con deliberazione di G.C. n. 594 del 31.12.2013 per un maggior importo

contrattuale di 93.721,12 Euro. I lavori sono stati ultimati in data 31.12.2013 e «collaudati con atto assunto al protocollo del comune al n. 5353 dell'8.08.2014». Lo stato finale e il relativo atto di collaudo sono stati approvati dalla G.C. con deliberazione n. 394 del 20.8.2014.

Dalle notizie riportate nella deliberazione n. 15 del 15.01.2014, con la quale sono stati liquidati all'Ing. Dino Pignatelli acconti sulle somme spettanti, risulta che il citato professionista ha svolto anche il ruolo di Direttore dei Lavori dell'intervento affidato.

Il ruolo di responsabile del Procedimento (sempre secondo quanto si rileva dagli atti trasmessi, in particolare dalla deliberazione di G.C. n. 591 del 18.12.2013 con la quale è stato approvato il primo S.A.L.) è stato svolto inizialmente dall'Arch. A. Baistrocchi e, dopo le sue dimissioni, dal Geom. Paolo Volpe, in qualità di tecnico di fiducia dell'Amministrazione.

L'Autorità, nel corso dell'istruttoria, evidenziava elementi che rendevano non chiaro il comportamento della S.A., in quanto risultavano agli atti due serie di lettere di invito riferite a due interventi diversi: una lettera di invito, a firma del sindaco ed in esecuzione della deliberazione di giunta comunale 66 del 2.2.2013, con la quale sono stati invitati n. 3 professionisti per l'affidamento dell'incarico per il progetto preliminare per la sostituzione della seggiovia monofune "Vallonina – Colle Organo", ponendo a base di gara un corrispettivo € 38.000,00, ed una ulteriore lettera di invito del 6.2.2013 avente ad oggetto l'incarico di progettazione preliminare per il completamento dei lavori di revisione della cabinovia Monte Tilia, sempre con a base una parcella di € 38.000,00. Non era chiaro se anche questa ultima nota era stata inviata agli stessi tre professionisti destinatari dell'altra.

Inoltre con la sopra citata delibera di G.C. 101/2013 risultavano affidati all'ing. Pignatelli entrambi gli incarichi di progettazione preliminare sopra citati, per l'intervento riguardante Vallonina Colle Organo e per la revisione della Cabinovia Monte Tilia per € 37.202,00 "per ciascun intervento"; pertanto non era chiaro l'importo effettivamente affidato al professionista, anche perché dalla lettura della convenzione sottoscritta in data 2.4.2013, relativa all'affidamento dei soli progetti preliminari, apparivano affidati entrambi gli incarichi per € 37.202,00.

Veniva pertanto richiesto alla S.A. di conoscere quali fossero i compensi effettivamente liquidati per i servizi di ingegneria all'ing. Pignatelli riferiti all'intervento di cui trattasi. La S.A. ha risposto con nota 2175 del 10.4.2015, acquisita con prot. 45157 del 15.4.2015.

In tale nota viene risposto che «per quanto riguarda l'incarico assegnato all'ing. Dino Pignatelli inerente la progettazione e Direzione Lavori e sicurezza e contabilità per la realizzazione della seggiovia 4ap denominata "Fonte della Pietra – Campo Stella" ammonta ad € 399.000,00»; in sostituzione della cabinovia Monte Tilia è stato invece deciso di riposizionare una seggiovia già in funzione ad Auronzo di Cadore, eliminando pertanto l'intervento precedentemente programmato di revisione della cabinovia; a tal fine la S.A. ha stipulato un contratto di compravendita chiavi in mano con la ditta Biancatech srl in

data 3.7.2013, realizzando una rilevante economia rispetto a quanto necessario per la prevista ristrutturazione dell'impianto.

A fronte della dichiarazione sopra riportata circa un compenso di 399.000,00 €, l'Ufficio istruttore ha nuovamente sollecitato informazioni con nota 60886 del 15.5.2015, non avendo agli atti documenti comprovanti l'affidamento dell'intero importo sopra citato, né essendo chiare le modalità di affidamento, se non per quanto attiene l'oggetto dell'incarico.

La S.A. ha risposto con nota 2962 del 21.5.2015 acquisita con prot. 65715 del 25.5.2015 con cui è stata richiesta ulteriore audizione, svoltasi in data 10.7.2015.

Con la suddetta nota e quanto precisato in audizione, la S.A. ha confermato che le lettere di invito relative ai due interventi sono state inviate agli stessi tre professionisti e che l'ing. Pignatelli è risultato affidatario della progettazione preliminare di entrambi; successivamente, uno degli interventi è stato sostituito dall'acquisto in opera di una seggiovia dismessa.

Su esplicita richiesta dell'Ufficio di fornire copia del regolamento comunale per l'affidamento dei servizi in economia, la S.A. ha inviato copia del "regolamento per il conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza di collaborazione a soggetti esterni". All'art. 2, comma 8 è precisato che "Il presente Titolo non si applica agli incarichi oggetto di specifica disciplina dettata con D.lgs. 163/2006 e relativo regolamento comunale (...)", non risultando pertanto applicabile all'affidamento dei servizi di ingegneria.

### **Ritenuto in diritto**

Si rileva, in primo luogo, che parte degli atti redatti dalla S.A. per l'affidamento dei servizi di ingegneria sono poco chiari; emerge comunque, da quanto dichiarato dalla S.A., che la stessa ha affidato all'ing. Pignatelli, per l'intervento della seggiovia 4ap denominata "Fonte della Pietra – Campo Stella", servizi di ingegneria per complessivi € 399.000,00; tale affidamento complessivo non risulta da nessuna convenzione stipulata o documento ufficiale, eccezione fatta per la progettazione preliminare per cui è stata stipulata la relativa convenzione in data 2.4.2013.

La S.A., dichiarando di applicare l'art. 125 del Codice dei contratti, ha invitato a presentare offerta, per l'affidamento della progettazione preliminare di due interventi diversamente denominati (seggiovia monofune «Vallonina – Colle Organo» e le attività relative al completamento delle opere di revisione della «Cabinovia Monte Tilia») tre professionisti. Per entrambi gli interventi sono stati individuati i medesimi tre professionisti, senza che siano state rese note le modalità di individuazione degli stessi, contravvenendo palesemente ai criteri di trasparenza e imparzialità ed al principio di rotazione. Si rimanda al riguardo a quanto indicato dall'Autorità con le determinazioni 5/2010 e 4/2015 sugli affidamenti dei servizi di ingegneria che devono costituire uno strumento di supporto per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli operatori per l'interpretazione e l'applicazione della normativa di

riferimento.

Successivamente la S.A. ha affidato al professionista selezionato anche la progettazione “definitiva/esecutiva” e la D.L. per uno degli interventi, per un importo complessivo dichiarato dalla S.A. in € 399.000,00, superiore alla soglia comunitaria, eludendo non solo le procedure previste per gli affidamenti di importo superiore alla soglia, ma anche tutte le forme di pubblicità connesse; l'articolo 91 del Codice prevede, infatti, al comma 1, che le attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed in fase di esecuzione, di direzione lavori e di collaudo, qualora l'importo sia pari o superiore a centomila euro, sono affidate secondo le disposizioni della parte II, titoli I e II del Codice.

La S.A. ha controdedotto alle osservazioni dell'Autorità, ammettendo di fatto l'inesattezza di quanto indicato nelle delibere di G.C. 66/13 e 101/13 circa il ricorso al cottimo fiduciario, affermando (nota prot. Autorità n. 29791 del 13.3.2015) che «in sostanza, di fatto, ci si è affidati ad una procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara, per l'estrema urgenza della realizzazione dell'opera per circostanze non imputabili alla Stazione Appaltante», in quanto «il Protocollo d'Intesa, (...) tra la Regione Lazio, la Provincia di Rieti e i Comuni di Rieti, Cantalice, Cittareale, Leonessa e Micigliano, sottoscritto in data 27.12.2011 prevedeva la realizzazione delle opere ammesse a finanziamento entro il 15.10.2013, ma di fatto il finanziamento da parte della Regione Lazio è stato deliberato con atto n. 605 del 14.12.2012, e riconfermato con successive programmazioni di bilancio, di cui l'ultima con L.R. 29.03.2013 n. 3. Pertanto il lavoro doveva essere realizzato ed ultimato entro la data prefissata dal Protocollo d'Intesa, coincidente, tra l'altro, con la scadenza della vita tecnica dell'impianto funiviario esistente, ossia prima della stagione invernale dell'anno 2013/2014». Ha evidenziato, pertanto, la coerenza delle procedure con l'urgenza nell'espletamento delle stesse.

La S.A. ha sottolineato che se non avesse seguito la procedura adottata per l'affidamento dell'incarico di cui trattasi «la Regione Lazio avrebbe potuto inficiare l'erogazione dei finanziamenti già assegnati sia al Comune di Leonessa sia agli altri Comuni».

In sede di audizione i rappresentanti del Comune hanno dichiarato di aver seguito le forme di pubblicità stabilite dalla normativa e che «tutti i documenti sono stati pubblicati sul sito del comune». È stato inoltre evidenziato che i professionisti per poter operare su impianti funiviari devono essere in possesso di idonee capacità tecniche e particolari qualificazioni.

Si premette che l'esigenza di rispettare termini per l'accesso al finanziamento, come più volte evidenziato dall'Autorità, non costituisce motivazione di qualificata urgenza; in genere la compressione di tali termini deriva da inefficienza della S.A. che ritarda nel porre in atto i necessari provvedimenti, che consentirebbero di utilizzare le ordinarie procedure di affidamento.

Nel caso specifico si evidenzia come l'esigenza di provvedere alle necessarie attività progettuali e di realizzare le opere entro il 15.10.2013 fosse nota già dal 2011 (Protocollo d'Intesa Regione Lazio,

Provincia di Rieti e Comuni interessati); ciò, pur in assenza di una definitiva assegnazione del finanziamento regionale, avrebbe consentito di porre in atto le procedure di selezione del professionista; inoltre, si osserva che il finanziamento è stato disposto dalla Regione con deliberazione n. 605 del 14.12.2012, il che avrebbe consentito l'avvio di procedure concorsuali o, quantomeno, la pubblicazione di un avviso per la selezione di un adeguato numero di professionisti idonei da invitare alla successiva gara.

Ove pure si valuti positivamente l'intenzione della stazione appaltante di realizzare le opere, in relazione all'urgenza sopravvenuta, e prendendo atto del risultato raggiunto (realizzazione dell'impianto funiviario), si rileva come la procedura negoziata ex art. 57, comma 2c del d.lgs. 163/2006 adottata, come dichiarato dalla stazione appaltante, per l'affidamento dell'incarico non risponda ai principi di trasparenza e concorrenza, da porre comunque a base dell'affidamento, come indicato nell'art. 2 del Codice ed espressamente richiamati nel comma 6 del medesimo art. 57.

La S.A., infatti, pur consapevole, stante il fatto che la Regione aveva deliberato il finanziamento in data 14.12.2012, dell'esigenza di provvedere alla redazione delle fasi di progettazione successive al preliminare e alla direzione dei lavori, ha dato seguito ad una procedura negoziata riferita alla sola prestazione della progettazione preliminare, sulla base di una stima iniziale (tra l'altro priva di riferimenti puntuali) di € 38.000,00; non ha, inoltre, posto in atto alcuna misura per assicurare la adeguata pubblicità degli incarichi che si proponeva di affidare ed assicurare, pur nei limiti di una procedura d'urgenza, la più ampia partecipazione di operatori economici idonei.

Su tali argomenti l'Autorità si è già ampiamente espressa (si citano nuovamente le determinazioni 1/2006 e 5/2010 nonché la più recente determinazione 4/2015). In particolare ha evidenziato che per l'individuazione della procedura da adottare occorre tener conto della totalità delle prestazioni che si intenda affidare a tecnici esterni alla Amministrazione; così pure ha richiamato l'obbligo, nella procedura negoziata di rispettare i principi generali precedentemente richiamati; in particolare, ai sensi dell'art. 57, co. 6, del Codice, la selezione degli operatori economici deve avvenire nel rispetto dei principi di concorrenza e rotazione, sulla base di indagini di mercato finalizzate all'affidamento.

In definitiva, si riscontra come la S.A., in relazione all'affidamento degli incarichi professionali, ha operato di fatto un frazionamento dei servizi di ingegneria, eludendo le procedure di affidamento più rigorose, previste dalle vigenti disposizioni per quanto attiene importi superiori alla soglia comunitaria di cui all'art. 29, comma 4, del d.lgs. 163/2006; pertanto così operando la S.A. ha di fatto limitato la concorrenza tra gli operatori con evidenti ripercussioni sull'importo effettivo affidato.

Si osserva, in via incidentale, che nelle due lettere di invito viene specificato che «in ogni caso il pagamento della prestazione è subordinato all'effettiva erogazione delle somme da parte della Regione Lazio»: la clausola che subordina il pagamento della prestazione all'ottenimento del relativo finanziamento, secondo le indicazioni più volte fornite dall' Autorità (cfr. a titolo esemplificativo la

determinazione 5/2010), non è in linea con le disposizioni dell'art. 92, comma 1, del d.lgs. 163/2006.

Si rilevano, inoltre, la mancanza di atti (risulta agli atti la stipula con il professionista incaricato della sola convenzione per la redazione della progettazione preliminare) e contraddittorietà in quelli redatti; tale circostanza ha, tra l'altro, reso difficile l'attività dell'Ufficio istruttore.

Al riguardo si evidenzia come la S.A. non possa omettere la redazione di atti ufficiali e tutto ciò che impegna risorse economiche debba risultare da documenti sottoscritti dalle parti; la S.A. è tenuta a redigere i documenti con chiarezza e trasparenza, in particolare indicando chiaramente l'oggetto delle prestazioni affidate e le somme effettivamente impegnate.

Tra l'altro non spetta alla giunta comunale, in quanto organo di indirizzo politico, disporre atti che competono invece all'apparato tecnico-amministrativo; spetta infatti al responsabile del procedimento e/o al dirigente del competente servizio l'accertamento e la certificazione della carenza in organico di personale tecnico, per poter procedere all'affidamento all'esterno delle attività di progettazione, come da art. 90 del d.lgs. 163/2006 e la definizione degli atti connessi all'appalto dei lavori ed i servizi allo stesso collegati nel rispetto delle norme di settore.

Si osserva, in relazione a ciò, che per il ruolo di R.U.P. dell'intervento di cui trattasi, la stazione appaltante ha proceduto all'affidamento di un incarico per € 24.225,37 a tecnico "di fiducia dell'amministrazione"; pertanto, non ad un dipendente della S.A.

Su tale argomento l'Autorità si è ampiamente espressa evidenziando la necessità che tale incarico deve essere svolto da un dipendente e, qualora la S.A. non avesse tra le sue risorse dipendenti qualificati per tale ruolo, la stessa è tenuta comunque a nominare un proprio dipendente, affiancando allo stesso un supporto tecnico, reperito tramite selezione secondo le procedure del Codice per gli incarichi attinenti all'architettura e ingegneria.

L'affidamento di un incarico relativo a servizi di architettura e ingegneria di importo inferiore a 40.000,00 può avvenire, sempre nel rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità, secondo le modalità contemplate dall'art.125, comma 11 del d.lgs. 163/2006, con il ricorso, pertanto, all'affidamento in economia di servizi, preventivamente individuati con provvedimento della stazione appaltante; tuttavia, da quanto potuto accertare, il regolamento comunale fornito dalla stazione appaltante, relativo al "conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza di collaborazione a soggetti esterni", non è applicabile all'affidamento di tali servizi.

L'affidamento dell'incarico di RUP a professionista esterno all'amministrazione appare, quindi, violare le disposizioni dell'art. 10 comma 5 e dell'art. 91, comma 2 del d.lgs. 163/2006.

Tutto ciò considerato e ritenuto

### **DELIBERA**

- la S.A., in relazione all'affidamento degli incarichi professionali, ha operato un

frazionamento dei servizi di ingegneria, eludendo le procedure di affidamento più rigorose, previste dalle vigenti disposizioni per quanto attiene importi superiori alla soglia comunitaria di cui all'art. 29, comma 4, del d.lgs. 163/2006;

- l'operato della stazione appaltante, in ragione del frazionamento operato e del ricorso alla procedura negoziata, non supportata da qualificata urgenza, appare in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 91, comma 1 del d.lgs. 163/2006;
- ove pure si ritenga di valutare positivamente l'intento della stazione di assicurare la realizzazione dei lavori, in relazione all'urgenza sopravvenuta, ed il risultato raggiunto, la procedura negoziata ex art. 57, comma 2c del d.lgs. 163/2006 adottata per l'affidamento dell'incarico appare violare i principi di trasparenza e concorrenza, da porre comunque a base dell'affidamento, come indicato nell'art. 2 del Codice ed espressamente richiamati nel comma 6 del medesimo art. 57;
- così operando la S.A. ha di fatto limitato la concorrenza tra gli operatori con evidenti ripercussioni sull'importo della prestazione affidata;
- si evidenzia, inoltre, la violazione dell'art. 92, comma 1 del d.lgs. 163/2006 nella clausola che subordina il pagamento della prestazione all'ottenimento del finanziamento;
- si rileva la mancanza di atti e contraddittorietà in quelli redatti, evidenziando come la S.A. sia tenuta a redigere i documenti con chiarezza e trasparenza, in particolare indicando chiaramente l'oggetto delle prestazioni affidate e le somme effettivamente impegnate;
- si evidenzia come non rientri tra le competenze della giunta comunale, ma in quelle del RUP o dirigente del servizio, l'accertamento della carenza in organico di personale tecnico, come da art. 90 del d.lgs. 163/2006, e la definizione degli atti connessi all'appalto dei lavori ed i servizi allo stesso collegati;
- l'affidamento dell'incarico di RUP a professionista esterno, operato dalla stazione appaltante, appare in contrasto con le disposizioni di cui dell'art. 10 comma 5 e dell'art. 91, comma 2 del d.lgs. 163/2006;
- dispone l'invio da parte dell'Ufficio Vigilanza Lavori della presente deliberazione alla S.A., nelle persone del Sindaco e del Segretario comunale, ed all'esponente;
- dispone l'invio della presente deliberazione alla Procura Regionale della Corte dei Conti per i profili di competenza;
- invita, infine, l'Amministrazione a pubblicare la presente deliberazione sul proprio sito istituzionale nella sezione trasparenza.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*



Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 1 ottobre 2015  
Il Segretario, *Maria Esposito*