

## **Deliberazione n. 47 Adunanza del 3 maggio 2012**

**Fascicolo 3202/2011**

**Oggetto:** Affidamento servizi di ingegneria all'ATER di Udine

**Stazione appaltante:** Azienda Servizi Sanitari n. 4 "Medio Friuli" di Udine

**Esponente:** anonimo

**Rif. normativi:** artt.9 e 11 della legge regionale Friuli 14/2002

### **Il Consiglio**

Vista la relazione della Direzione generale della vigilanza lavori

### **Considerato in fatto**

Con nota anonima pervenuta in data 7.10.2011, n. 100397, sono state segnalate presunte anomalie nell'affidamento di servizi di ingegneria, da parte dell'Azienda Servizi Sanitari n. 4 "Medio Friuli" di Udine (A.S.S. N.4), all'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Udine (ATER Udine). In particolare veniva segnalato che l'affidamento di servizi di ingegneria, attuato sulla base di un protocollo di intesa tra le due amministrazioni, venisse remunerato non sulla base del compenso incentivante ex art. 92 del d.lgs. 163/2006, ma applicando il tariffario per i liberi professionisti.

Alla richiesta di informazioni e chiarimenti formulata dall'Autorità, la S.A. ha fornito riscontro ed è pervenuta anche una nota esplicativa dall'ATER di Udine. Nel dettaglio è emerso quanto segue.

L'A.S.S. n. 4 "Medio Friuli" ha stipulato nel dicembre del 2005 un protocollo d'intesa con l'ATER di Udine per la fornitura di assistenza tecnica, amministrativa, giuridica e gestionale relativa agli interventi edilizi e al patrimonio edilizio dell'A.S.S. n. 4. Tale protocollo è stato stipulato sulla base dell'art. 9, comma 1, lett.c) della L.R. n. 14/2002 "Disciplina organica dei lavori pubblici" che stabilisce che *"Le prestazioni finalizzate alla realizzazione di lavori pubblici e in particolare quelle relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, nonche' alla direzione dei lavori sono espletate: (...) dagli uffici di altre pubbliche amministrazioni adeguatamente attrezzate, di cui le singole amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi sulla base di apposito accordo"*.

Il protocollo d'intesa prevede, all' art. 3, che le singole attività affidate all'ATER vengano di volta in volta specificate e definite da apposito atto convenzionale che, a sua volta, dettaglia il preciso contenuto della prestazione, i termini e le modalità di espletamento, i criteri per la determinazione del corrispettivo, i tempi e gli strumenti per la verifica puntuale ed il corretto adempimento. Dalla stipula del protocollo d'intesa ad oggi sono stati affidati complessivamente dodici incarichi di servizi, ciascuno dei quali regolato da una specifica Convenzione come di seguito dettagliato.

#### **1. Lavori di costruzione del nuovo padiglione "S" del presidio ospedaliero S. Daniele**

Con deliberazione del D.G. n. 189 del 19.04.2006 è stato affidato all'ATER la gestione della procedura di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura attinenti i lavori sopra indicati. L'importo presunto in Convenzione per la prestazione prevista ammontava ad € 30.000,00 +IVA calcolato come 1,5% dell'importo dei lavori; l'importo liquidato a consuntivo ammonta ad € 26.064,23 + IVA di cui 7.104,21+ IVA a rimborso di spese di pubblicità della gara. Pertanto il compenso effettivamente liquidato all'ATER ammonta ad € 18.960,02 + IVA.

#### **2. Manutenzione area pronto soccorso del Presidio Ospedaliero di Cividale**

Con deliberazione del D.G. n. 494 del 09.11.2006 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: coordinamento della sicurezza (in fase di progettazione ed esecuzione) e direzione lavori. La prestazione prevista è stata completamente espletata; i lavori sono stati eseguiti e regolarmente collaudati. L'importo dell'incarico previsto in convenzione ammontava presuntivamente ad € 18.500,00 + IVA ed è stato calcolato nella misura del

60% di quello previsto dall'allora vigente normativa tariffaria per ingegneri ed architetti; l'importo liquidato a consuntivo ammonta ad € 15.792,84 + IVA.

### 3. Manutenzione straordinaria di un edificio sito in via Manzoni adibito a sede Centro Servizi Condiviso

Con deliberazione del D.G. n. 81 del 19.02.2007 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva), coordinamento della sicurezza e direzione lavori. La prestazione prevista è stata completata solo riguardo alla progettazione preliminare e definitiva. L'incarico è stato successivamente interrotto in fase di progettazione esecutiva a seguito della soppressione del Centro Servizi Condivisi, disposta con L.R. 12/2009, art. 10, comma 3. L'importo dell'incarico previsto in Convenzione, per quanto attiene le prestazioni di carattere professionale, è stato determinato nella misura del 60% di quello previsto dall'allora vigente normativa tariffaria per ingegneri ed architetti ed ammontava presuntivamente ad € 71.700,00 + IVA; l'importo liquidato a consuntivo, riferito alle prestazioni parziali effettivamente espletate, ammonta ad € 27.804,77 + IVA.

### 4. Ristrutturazione Centro Territoriale di Manzano

Con deliberazione del D.G. n. 127 del 16.03.2007 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), coordinamento della sicurezza e direzione lavori. Dopo la conclusione della progettazione esecutiva, è emersa la necessità di realizzare opere correlate all'intervento in questione (manutenzione straordinaria della copertura, sostituzione serramenti, sistemazione area esterna a seguito di eventi meteorologici), per cui sono state affidate le ulteriori seguenti prestazioni: progettazione e coordinamento della sicurezza degli interventi urgenti, nonché predisposizione della pratica di autorizzazione allo scarico, il tutto per l'importo complessivo di € 8.409,35 + IVA 20%. L'affidamento dell'incarico integrativo è stato formalizzato con nota prot. 88692/0 del 24.09.2009. Le prestazioni affidate sono state espletate ed i relativi lavori sono stati eseguiti e collaudati. L'importo dell'incarico previsto in Convenzione è stato determinato nella misura del 70% di quello previsto dalla allora vigente normativa tariffaria per ingegneri ed architetti ed ammontava presuntivamente ad € 91.240,00 + IVA; l'importo liquidato a consuntivo ammonta ad € 97.238,67 + IVA.

### 5. Ristrutturazione Centro Territoriale di Mortegliano

Con deliberazione del D.G. n. 128 del 16.03.2007 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), coordinamento della sicurezza e direzione lavori. La prestazione prevista è stata completamente espletata; i lavori sono stati eseguiti e collaudati. L'importo dell'incarico previsto in Convenzione è stato determinato nella misura del 60% di quello previsto dall'allora vigente normativa tariffaria per ingegneri ed architetti ed ammontava presuntivamente ad € 84.380 + IVA; l'importo liquidato a consuntivo ammonta ad € 94.117,39 + IVA.

### 6. Interventi per il 3° livello di riabilitazione dell'I.M.F.R. Gervasutta

Con deliberazione del D.G. n. 169 del 19.04.2007 è stato affidato all'ATER l'incarico per il collaudo statico in corso d'opera della nuova cabina elettrica (Media Tensione) prevista nell'ambito dei lavori sopra indicati. Con la medesima deliberazione è stato approvato lo schema di Convenzione.

La prestazione prevista è stata completamente espletata. L'importo dell'incarico previsto in Convenzione ammontava ad € 1.500,00, IVA compresa, corrispondente all'importo liquidato a consuntivo.

### 7. Completamento della rete di illuminazione esterna c/o Area Direzionale

Con deliberazione del D.G. n. 207 del 09.04.2008 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: progettazione, coordinamento della sicurezza e direzione lavori. La prestazione prevista è stata espletata; i lavori sono stati eseguiti e collaudati. L'importo dell'incarico previsto in Convenzione è stato determinato nella misura del 60% di quello previsto dall'allora vigente normativa tariffaria per ingegneri ed architetti ed ammontava presuntivamente ad € 18.400,00 + IVA; l'importo liquidato a consuntivo ammonta ad € 19.310,00 + IVA.

### 8. Ristrutturazione ed adeguamento normativo del Centro Socio Riabilitativo Educativo

Con deliberazione del D.G. n. 65 del 16.02.2009 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: progettazione (definitiva ed esecutiva), coordinamento della sicurezza e direzione lavori. La prestazione prevista è stata completata solo riguardo alla progettazione, in quanto i lavori sono attualmente in corso di esecuzione. L'importo dell'incarico previsto in Convenzione ammonta presuntivamente ad € 83.600,00 +IVA, tale importo appare calcolato applicando le tariffe professionali; l'importo liquidato fino ad ora, relativo all'intera progettazione, ammonta ad € 33.4408,00 + IVA.

#### 9. Lavori di ampliamento e ristrutturazione Centro Territoriale di Povoletto

Con deliberazione del D.G. n. 375 del 27.07.2009 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva), coordinamento della sicurezza e direzione lavori. L'incarico originario presupponeva esclusivamente l'ampliamento del Centro Territoriale. Successivamente, l'Azienda ha ritenuto di procedere anche alla ristrutturazione dell'edificio esistente, stanziando i necessari fondi aggiuntivi. Di conseguenza, è stato necessario procedere all'estensione dell'incarico, disposta con deliberazione del D.G. n. 263 del 08.06.2010. La prestazione prevista è stata completata solo riguardo alla progettazione, in quanto è attualmente in fase di conclusione la procedura di appalto per l'esecuzione dei lavori. L'importo dell'incarico previsto in Convenzione, integrato dall'atto aggiuntivo, ammonta presuntivamente ad € 75.000,00 + IVA; tale importo appare calcolato applicando le tariffe professionali; l'importo liquidato fino ad ora, relativo all'intera progettazione, ammonta ad € 30.000,00 + IVA.

#### 10. Ristrutturazione Centro Territoriale di Mortegliano - aggiornamento catastale

A seguito della conclusione dei lavori di cui al punto 5, è stato affidato all'ATER l'incarico di accatastamento dell'edificio, previa indagine di mercato con acquisizione di 5 preventivi (quindi senza riferimento al protocollo d'intesa del 9.12.2005). La prestazione prevista è stata completamente espletata. L'importo dell'incarico previsto nel disciplinare ammontava ad € 1.104,00 IVA compresa, corrispondente all'importo liquidato a consuntivo.

#### 11. Ristrutturazione funzionale dell'edificio scolastico sito in via Massaua

Con deliberazione del D.G. n. 279 del 10.06.2010 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva), coordinamento della sicurezza e direzione lavori. Con la medesima deliberazione è stato approvato lo schema di Convenzione. La Convenzione in questione era relativa ad un intervento dell'importo complessivo di € 859.466,40, col quale era possibile procedere alla ristrutturazione del solo piano terra. In un secondo momento, è stato assegnato all'Azienda un ulteriore contributo finanziario da parte della Regione, per cui essa ha potuto prevedere la contestuale esecuzione di un intervento dell'importo complessivo di € 1.409.466,40 relativo alla ristrutturazione dell'intero edificio. Si è proceduto quindi all'estensione dell'incarico, disposta con deliberazione del D.G. n. 435 del 08.08.2011. La prestazione prevista è stata completata riguardo alla progettazione preliminare e definitiva. L'avvio della progettazione esecutiva è subordinato al rilascio del decreto regionale di concessione del contributo assegnato. L'importo dell'incarico previsto in convenzione, integrato dall'atto aggiuntivo, ammonta presuntivamente ad € 118.100,00 + IVA sempre applicando i tariffari professionali; ad oggi, l'ATER non ha ancora chiesto la corresponsione di acconti relativi alla quota di progettazione eseguita, e quindi non si è provveduto ad alcun pagamento.

#### 12. Lavori di ampliamento della sede del Distretto di Tarcento

Con deliberazione del D.G. n. 423 del 28.07.2011 sono state affidate all'ATER le seguenti prestazioni: redazione della relazione geologica/geotecnica, progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva), coordinamento della sicurezza e direzione lavori. Con la medesima deliberazione è stato approvato lo schema di Convenzione. La Convenzione di incarico è stata stipulata in data 13.09.2011. Attualmente è in corso la progettazione preliminare. L'importo dell'incarico previsto in convenzione ammonta presuntivamente ad € 240.000,00 +IVA 20%. Ad oggi non sono stati effettuati pagamenti in acconto.

### **Ritenuto in diritto**

In relazione ai fatti sopra rappresentati si osserva preliminarmente che la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, per quanto attiene la materia dei lavori pubblici di

interesse regionale, ha normato il settore con la Legge Regionale n. 14 del 31.05.2002 e s.m.i. denominata "Disciplina organica dei lavori pubblici" e che, con Decreto del Presidente della Regione n. 9/Pres. del 13.01.2005, è stato emanato il Regolamento per la disciplina degli incentivi e realizzazione di lavori pubblici ai sensi dell'art. 11 della citata legge regionale.

Il protocollo tra le due Amministrazioni è stato redatto sulla base del citato art. 9, comma 1, lett.c) della L.R. n. 14/2002; tale legge, però, all'art. 11, comma 1, stabilisce chiaramente che le prestazioni inerenti le attività di progettazione, direzione lavori e accessorie, espletate dagli uffici di altre pubbliche amministrazioni e, pertanto con esplicito richiamo al comma sopra citato dell'art. 9, siano compensate tramite il sistema degli incentivi, in accordo, del resto, con la vigente normativa nazionale. Infatti tale comma recita: *"Una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 8, comma 6, e' ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalita' e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile unico del procedimento, gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonche' tra quanti, tecnici e amministrativi, hanno collaborato alla realizzazione dell'opera. La percentuale effettiva, nel limite massimo dell'1,5 per cento, al netto dei relativi oneri previdenziali e assicurativi posti a carico dell'amministrazione aggiudicatrice, da ripartirsi esclusivamente tra i dipendenti, e le relative modalita' di erogazione sono stabilite dal regolamento in rapporto all'entita' e alla complessita' dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilita' professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. Il regolamento dell'amministrazione puo' stabilire un ulteriore incentivo nella misura massima dell'1 per cento, qualora le attivita' di responsabile unico del procedimento, le prestazioni relative alla progettazione, al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione, nonche' alla direzione dei lavori siano tutte espletate dagli uffici di cui all'articolo 9, comma 1, lettere a), b) e c)."*

Infine si rileva che il citato art. 9, comma 1, lett.c) della L.R. n. 14/2002 che stabilisce che *"Le prestazioni finalizzate alla realizzazione di lavori pubblici e in particolare quelle relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, nonche' alla direzione dei lavori sono espletate: (...) dagli uffici di altre pubbliche amministrazioni adeguatamente attrezzate, di cui le singole amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi sulla base di apposito accordo"*, richiama la normativa nazionale e, precisamente, l'art. 90, comma 1, lett. c) ove è stabilito che le attività di progettazione, di direzione lavori e di supporto tecnico amministrativo possono essere svolte *"dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni appaltanti possono avvalersi per legge"*.

La *ratio* di tale disposizione, inerente il c.d. *partenariato pubblico pubblico* è stata ampiamente affrontata dall'Autorità con Determinazione 7/2010 contenente le linee guida da seguire nel caso di accordi tra amministrazioni, applicabili anche nel caso in questione.

In tale Determinazione viene chiarito che, malgrado l'utilità di favorire la collaborazione tra le stazioni appaltanti in quanto "la legittimità dell'impiego dello strumento convenzionale è assicurata dalla previsione contenuta nel primo comma dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui: *"le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune"*, è importante evitare interpretazioni che si risolvano in elusione della normativa sugli appalti pubblici.

Infatti in tale determina vengono enucleati i limiti del ricorso a tale normativa ed in particolare viene sottolineato che l'accordo deve riguardare il perseguimento di un interesse pubblico comune ai due partecipanti da valutarsi sulla base delle finalità istituzionali degli enti partecipanti.

Inoltre i movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono tali accordi devono configurarsi come un semplice ristoro delle spese sostenute e non come pagamento di un corrispettivo.

Infine, il ricorso all'accordo non può interferire con il perseguimento dell'obiettivo principale delle norme comunitarie in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata negli Stati membri.

Per quanto sopra esposto appare evidente che l'accordo tra l'ATER di Udine e l'Azienda

Sanitaria n. 4 non soddisfa alcuno dei criteri sopra citati, configurandosi l'accordo come un artificio per eludere la normativa sugli appalti pubblici ed in particolare l'art. 2, comma 1, del d.lgs. 163/2006 che richiama i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità che devono caratterizzare l'affidamento dei contratti pubblici.

Appare infatti evidente che gli affidamenti di che trattasi, compensati applicando le tariffe professionali, non rispettano la normativa vigente e sono stati evidentemente sottratti al mercato del lavoro ed alla libera concorrenza, in quanto trattasi, spesso, di affidamenti di importo superiore ai 20.000 €.

Peraltro il protocollo sottoscritto tra le parti appare gravemente carente nel rimandare ad apposito atto convenzionale la definizione dei "*criteri per la determinazione del corrispettivo*", profilandosi la nullità dell'accordo stesso per indeterminatezza dei contenuti.

In base a quanto sopra considerato,

*il Consiglio*

- rileva la violazione dell'art. 2, comma 1 del d.lgs. 163/2006;
- rileva la violazione degli artt. 9 e 11 della legge regionale 14/2002;
- invita la S.A. a comunicare gli eventuali provvedimenti che la stessa intenda porre in essere in autotutela, da comunicare entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione;
- incarica la Direzione Generale Vigilanza Contratti di notificare la presente deliberazione alla stazione appaltante, all'organo di controllo dell'Ente, all'ATER di Udine ed alla Procura della Corte dei Conti per le eventuali iniziative di competenza.

Il Consigliere Relatore: Piero Calandra

Il Presidente: Sergio Santoro

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 giugno 2012

Il Segretario: Maria Esposito