



Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA VIGILANZA

Ufficio Vigilanza Lavori

Autorità Nazionale Anticorruzione

Prot. **Uscita del 04/03/2016**

Numero: **0037058**

Ufficio: **VIG - UVLA Ufficio Vigilanza Lavori**

Al Comune di Crognaleto
c.a. del Sindaco Giuseppe D'Alonzo
responsabilesegreteriaacrognaletto@postecert.it

e p.c. All'Ordine degli Ingegneri
della Provincia di Teramo
segreteria@ingte.it

All'impresa MAR Appalti srl
di Penna S.Andrea (TE)
In qualità di capogruppo del RTI aggiudicatario
mar.appalti@pec.it

Al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Direzione generale per l'edilizia statale e gli
interventi speciali
dg.edilizia-div.4@pec.mit.gov.it

Fascicolo n. 3415/2015
(da citare nelle comunicazioni)

Oggetto: Comune di Crognaleto - Valorizzazione ambientale comprensorio Tottea Fucino. Importo € 3.592.903,00. Comunicazione Risultanze Istruttorie.

Con la presente si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nella seduta del 2 marzo 2016, ha disposto l'invio delle seguenti risultanze istruttorie al fine di acquisire eventuali controdeduzioni e/o memorie.

Premesse

In data 1.7.2015 è pervenuta a questa Autorità la nota dell'Ordine degli Ingegneri di Teramo, relativa all'affidamento dei lavori in oggetto, acquisita al protocollo al n. 83306 di pari data, con la quale è stata segnalata una presunta irregolarità nella procedura che si stava mettendo in atto nel Comune di Crognaleto; con la stessa nota è stato chiesto all'amministrazione comunale di riesaminare in autotutela la procedura avviata, poiché la stessa non sarebbe stata conforme all'art. 9 della legge 164/2014 richiamato negli atti, all'art. 10 co. 5 del d.lgs. 163/2006 e all'art. 272 del d.p.r. 207/2010.

Per poter meglio valutare quanto segnalato, con nota prot. n. 99864 del 5.8.2015, è stato invitato il Comune di Crognaleto a notificare l'Autorità in ordine alla correttezza della procedura messa in atto e alla mancata conformità con l'art. 10 del d.lgs. 163/2006.

In seguito alla nota di chiarimenti ricevuta dal Comune di Crognaleto (prot. 110115 del 2.9.2015), l'ufficio istruttore ha ritenuto di avviare il procedimento, vista in particolare la carenza della certificazione di indifferibilità dell'intervento da parte dell'Ente, ai sensi dell'art. 9 comma 1 della L. 164/2014,

considerato elemento tassativo dei presupposti per il ricorso alla procedura negoziata senza bando adottata.

Il Comune di Crognaleto, in seguito al ricevimento della nota di avvio del procedimento, ha richiesto formale audizione (prot. 148956 del 9.11.2015) dinanzi all'ufficio che è stata concessa (cfr. nota prot. 151493 del 11.11.2015) in data 24.11.2015.

In sede di audizione il Sindaco ha consegnato la documentazione richiesta con l'avvio del procedimento, integrata con ulteriore documentazione con nota prot. 162210 del 30.11.2015.

Dall'analisi dell'intera documentazione acquisita è emerso quanto di seguito si riporta.

Considerazioni in fatto

La gara ha avuto ad oggetto l'acquisizione del progetto definitivo in sede di gara, del successivo progetto esecutivo nonché l'esecuzione dei lavori, che prevedono la valorizzazione ambientale e turistica del comprensorio di Tottea (art. 53, comma 2, lett. c) del d.lgs. 163/2006).

I lavori consistono nella riqualificazione di alcuni tratti stradali esistenti e nella realizzazione di un nuovo tracciato per il congiungimento del paese di Tottea con il lago di Campotosto.

Il sindaco del Comune di Crognaleto, nella relazione preliminare inviata all'Autorità (prot. 110115 del 2.9.2015) ha rappresentato, in merito al ricorso all'art. 9 comma 2 lettera d) del c.d. "Sblocca Italia" (d.l. 133/2014 convertito in l. 164/2014), che consente in presenza dei presupposti di "estrema urgenza" l'utilizzo della procedura negoziata sino a concorrenza della soglia europea, che, avendo effettuato una ricognizione e certificato l'estrema urgenza sulla base del rischio idrogeologico «supportato da uno studio geologico preliminare che ne certifica la valenza oltre che ambientale anche di mitigazione del rischio geomorfologico», la procedura espletata è corretta; inoltre ha sostenuto che tale lavoro è stato finanziato proprio a valere sulle risorse di cui alla L.164/2014.

Il sindaco ha tenuto, inoltre, ad evidenziare che il progetto in oggetto è supportato da uno studio geologico preliminare a firma del geologo Romolo Di Francesco del 29.4.2015 che ne certifica la valenza oltre che ambientale anche di mitigazione del rischio geomorfologico.

L'apertura del procedimento da parte dell'Autorità era volto a chiarire le contraddizioni rilevate in merito:

- alla carenza di adeguata documentazione tecnico-amministrativa che certificasse la condizione di "estrema urgenza", a seguito di apposita ricognizione di un organo tecnico/gestionale della stazione appaltante;
- al mancato carattere di urgenza degli interventi evincibile dallo studio geologico preliminare del 29.4.2015, oltre che una significativa finalizzazione dell'intervento alla riduzione del rischio idrogeologico.

Il sindaco, in sede di audizione, ha integrato la preliminare relazione inviata (prot. 110115 del 2.9.2015) con una nuova relazione, datata 23.11.2015, in cui si dà evidenza che la delibera in cui si prende atto e si certifica l'estrema urgenza è la delibera n. 34 del 23.4.2015, e non la delibera n. 50 del 28.4.2015 erroneamente indicata nella relazione preliminare, «nella quale si rileva come il professionista incaricato per l'esame geologico dell'area oggetto dell'intervento interessata dal rischio idraulico, relazionava sullo stato di dissesto idrogeologico in essere e sui rischi idraulici dell'area di intervento, sottolineando l'urgenza di provvedere in merito».

Allegata alla relazione esplicativa del Comune, vi è la Relazione Geologica di Sintesi datata 14.4.2015, nella quale, evidenzia il sindaco, è possibile rilevare «che gli interventi non possono essere differiti nel tempo rivestendo, pertanto, carattere di estrema urgenza per quanto concerne il risanamento del dissesto idrogeologico».

Il sindaco ha in seguito precisato che «appare evidente che lo studio del geologo Di Francesco, esaminato senza rilievi dal RP ing. Di Biagio, costituisca il contenuto tecnico dell'atto giuntale che – prendendone

atto e contestualmente dichiarando l'urgenza di provvedere alla luce delle previsioni dell'art. 9, comma 1 lett. b) del d.l. 133/14 – certifica il carattere di urgenza qualificata dell'opera [...] sul piano della sostanza dei fatti, la giunta ha eseguito una ricognizione dell'urgenza qualificata dell'intervento sulla base del rilievo –ampiamente motivato- del geologo».

In ogni caso, il sindaco ha allegato alla relazione esplicativa di cui sopra, una certificazione della estrema urgenza e indifferibilità dell'intervento datata 23.11.2015, successiva a tutto l'espletamento della procedura negoziata di cui all'oggetto, a firma del responsabile dell'unità tecnica del Comune di Crognaleto.

Per quello che attiene la gara e la scelta della procedura per l'espletamento della stessa è emerso, quindi, che con nota del 12 giugno 2014 il sindaco di Crognaleto ha segnalato al Presidente del Consiglio la predisposizione da parte del Comune di Crognaleto, al fine dell'ottenimento del finanziamento per la realizzazione del progetto di «una progettazione stradale in modo da unire due realtà montane ovvero la provincia di Teramo con l'Aquila coniugando un duplice aspetto: intanto la possibilità di fruire delle bellezze naturali ed incantevoli posti dei Monti delle Laga; non di secondo ordine l'unione di due realtà provinciali e lo sbocco economico-commerciale che si realizzerebbe con tale raccordo stradale poiché unire il lago di Campotosto con il paese di Tottea significherebbe anche garantire una ulteriore crescita al paese stesso già tanto radicato sul territorio».

In seguito a preliminari informazioni in merito all'ottenimento del finanziamento, con Delibera di Giunta Comunale n. 13 del 14.2.2015, il Comune di Crognaleto ha approvato il progetto preliminare.

Con nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (prot. 1331 del 16.4.2015) il Comune di Crognaleto ha ottenuto il finanziamento di € 5.600.000 per la realizzazione dell'opera segnalata al Presidente del Consiglio dei Ministri nel giugno 2014, ai sensi dell'art. 3, comma 2 lett. c), ultimo capoverso (Cantieri in comune) del d.l. 133 del 12.9.2014 convertito in l. 164/2014, condizionata alla pubblicazione della determina a contrarre entro il termine del 30.4.2015 e alla aggiudicazione provvisoria entro il termine del 31.8.2015. (cfr. Delibera Cipe del 10 aprile 2015).

Con Determina del Responsabile del Settore LL.PP. n. 80 del 7.4.2015 il Comune di Crognaleto ha dato incarico ad un geologo per l'esame geologico dell'area oggetto dell'intervento, essendo la stessa interessata da rischio idraulico.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 34 del 23.4.2015 il Comune di Crognaleto ha fornito indirizzi per l'aggiornamento del progetto preliminare di cui all'oggetto, visto il d.l. 133/2014 (Sbocca Italia) e la relazione del geologo incaricato che presentava due corpi di frana attivi «entrambi alimentati dalle acque di infiltrazione e dalla dinamica fluviale necessitando, pertanto, di urgenti interventi di risanamento. [...] che non possono essere differiti nel tempo rivestendo, pertanto carattere di estrema urgenza per quanto concerne il risanamento del dissesto idrogeologico».

Il progetto preliminare è stato validato in data 27.4.2015.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 36 del 28.4.2015 il Comune di Crognaleto ha approvato il progetto preliminare aggiornato.

Con Determina del Responsabile del Settore LL.PP. n. 46 del 28.4.2015 il Comune di Crognaleto ha determinato di indire la gara ai sensi dell'art. 53, comma 2, lett. c) del d.lgs. 163/2006, attraverso l'espletamento di una procedura negoziata ai sensi dell'art. 57, co. 6 del Codice, secondo quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, lett. b del d.l. 133/2014 - convertito in l. 164/2014 - trattandosi di intervento ritenuto di "estrema urgenza".

Alla gara sono state invitate 10 imprese individuate, nel rispetto della categoria OG3 richiesta nella lettera di invito, in un elenco di 36 operatori economici che hanno manifestato interesse per la partecipazione a gare.

Con Determina del Responsabile del Settore LL.PP. n. 97 del 18.8.2015 il Comune di Crognaleto ha aggiudicato provvisoriamente la gara alla ditta Mar Appalti srl con un ribasso complessivo del 23,35%.

In riferimento all'incarico di RP, ricostruendo la procedura messa in atto, è emerso che data l'impossibilità di svolgere l'incarico di RP da parte del tecnico Comunale, il Comune di Crognaleto con delibera di Consiglio Comunale n. 6 del 14.4.2015 ha approvato uno schema di convenzione da stipulare con la Provincia di Teramo per avvalersi del personale tecnico della Provincia con la finalità di svolgere le funzioni di RP per il Comune di Crognaleto.

In data 23.4. 2015 la Provincia ha individuato tra i propri funzionari l'ingegnere Andrea Di Biagio per l'assolvimento dell'incarico, nominato RP con atto d'incarico in data 27.4.2015.

La convenzione, avente per oggetto lo svolgimento delle funzioni di Responsabile del procedimento ai sensi del d.lgs. 163/06 dell'opera denominata "Comprensorio Tottea-valorizzazione ambientale e turistica", è stata stipulata in data 18.5.2015.

In riferimento al ruolo ricoperto dal tecnico della Provincia in maniera non conforme all'art. 10 co. 5 del d.lgs. 163/2006 il sindaco, nella propria relazione ha precisato che «non avendo in organico figure tecniche adeguate e riscontrata la nota del Geometra Comunale nella quale dichiarava la non disponibilità a ricoprire il ruolo di responsabile del procedimento per l'intervento di che trattasi, si è provveduto ad individuare figure tecniche fuori l'organico comunale con l'istituto della Convenzione tra Enti, così come previsto [...] nell'articolo 30 del d.lgs 267/2000 [...] ritenendo, pertanto, evidente l'applicabilità al caso di specie della suddetta norma [...] il Comune di Crognaleto ha sottoscritto una specifica convenzione con la Provincia di Teramo».

Considerato in diritto

Dagli atti e dalla documentazione analizzata è stato possibile verificare che per quanto attiene la procedura espletata, per la gara in oggetto, si sono verificate due diverse criticità, una prettamente formale legata alla carente documentazione necessaria a supporto dell'espletamento della procedura negoziata senza bando, e una sostanziale legata alla reale ricognizione di "estrema urgenza".

In riferimento alla prima criticità, l'art. 9, co. 1 della l. 164/2014 prevede che «fatti salvi i casi previsti dall'articolo 57, comma 2, lettera c) e dall'articolo 221, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, per i lavori di importo compreso fino alla soglia comunitaria, costituisce "estrema urgenza", la situazione conseguente ad apposita ricognizione da parte dell'Ente interessato che certifica come indifferibili gli interventi, anche su impianti, arredi e dotazioni, funzionali»; presupposto da ritenersi tassativo per il ricorso alla procedura negoziata senza bando, procedura ritenuta a carattere eccezionale nel vigente ordinamento.

Dall'analisi di tutta la documentazione non è stata rilevata la presenza di alcun documento che certifichi l'estrema urgenza di cui sopra, se non la delibera 34/2015 in cui si prende atto di una non meglio specificata relazione a firma del geologo Romolo di Francesco da cui si trae l'indirizzo per la revisione del progetto preliminare da apporre a base di gara.

Il sindaco di Crognaleto, in sede di audizione, ha ritenuto di sanare tale carenza allegando alla documentazione trasmessa una certificazione datata novembre 2015, ovvero a distanza di sette mesi dalla procedura avviata, nel rispetto delle condizioni poste dalla delibera Cipe del 10 aprile 2015.

In merito alla seconda criticità, è necessario rilevare che agli atti di questa Autorità vi sono due diverse relazioni geologiche a firma dello stesso geologo, una di sintesi del 16.4.2015 e una preliminare datata 29.4.2015, non del tutto coerenti tra loro. Nella relazione di sintesi del 16.4.2015 è emerso che «i corpi di frana attivi presenti nell'area di interesse sono due, entrambi attivi ed alimentati dalle acque di infiltrazione e dalla dinamica fluviale necessitando, pertanto di urgenti interventi di risanamento. L'ultimo elemento suggerisce l'ipotesi che gli interventi non possano essere differiti nel tempo rivestendo,

pertanto carattere di estrema urgenza per quanto concerne il risanamento del dissesto idrogeologico». Appare così essere rilevata l'urgenza di intervento.

Nella relazione preliminare del 29.4.2015, successiva alla delibera di approvazione del progetto preliminare aggiornato del 28.4.2015, l'urgenza non è rilevabile in quanto vengono individuati due corpi di frana attivi, ma in riferimento agli stessi, il geologo afferma che «non possono più accelerare ma manifestare soltanto movimenti annui estremamente lenti. In altre parole si ritiene che gli interventi siano fattibili, a condizione di evitare le porzioni basali e di seguire i consigli riportati nelle schede».

Si ritiene pertanto che il fine di quest'ultima relazione era quello di supportare l'esecutività dell'intervento e non certo di accertare il dissesto idrogeologico.

Si nutrono, pertanto, forti perplessità sulla ricognizione effettuata dall'ente in merito all'estrema urgenza. Per tutto quanto sopra, si ritiene pertanto che il Comune di Crognaleto ha espletato una procedura negoziata, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. d) della l. 164/2014, atta a garantire al Comune l'ottenimento del finanziamento, più che contrastare l'effettiva estrema urgenza.

Tale assunto è evincibile anche da quanto riportato nella determina a contrarre: «al fine di scongiurare la revoca del finanziamento ministeriale ottenuto ai sensi del d.l. 133/2014», essendo i tempi di esecuzione, imposti dal Ministero delle infrastrutture, particolarmente brevi considerando lo stato di approfondimento del progetto messo a gara (fase preliminare).

È importante, tuttavia, sottolineare che l'art. 9 della l. 164/2014 a cui si fa riferimento non è quello per il quale si è ottenuto il finanziamento; il Comune di Crognaleto, infatti, avendo segnalato il proprio progetto al Presidente del Consiglio, entro i termini indicati nel d.l. 133/2014, ha ottenuto il finanziamento ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. c), ultimo capoverso dello Sblocca Italia, ovvero nell'ambito di disposizioni per lo sblocco di opere indifferibili, urgenti e canterabili per il rilancio dell'economia. Ciò si deduce dalla nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (prot. 1331 del 16.4.2015) su Delibera Cipe del 10 aprile 2015.

Trattandosi di opere già in avanzato stato procedurale, le disposizioni normative di riferimento, non indicano alcuna procedura derogatoria rispetto alle procedure di gara regolate dal Codice dei contratti.

Si ritiene pertanto che la procedura adottata dal Comune di Crognaleto non sia in linea con le condizioni per il quale si è ottenuto il finanziamento e contrastano con le vigenti disposizioni normative.

In riferimento all'incarico da RP al tecnico dipendente della Provincia di Teramo, seppure a seguito della sottoscrizione di una convenzione, è importante precisare che, non avendo concesso le funzioni di amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 33, co. 3 del d.lgs. 163/06 alla Provincia di Teramo, attraverso la sottoscrizione della convenzione, il RP «per le amministrazioni aggiudicatrici deve essere un dipendente di ruolo», e dunque la nomina dell'ing. De Biagio «in servizio presso la Provincia di Teramo» non appare conforme alla norma.

Nel merito sulla questione l'Autorità si è espressa numerose volte affermando che «Ai sensi dell'art. 10, comma 5 del d.lgs. n. 163/2006 il RUP deve essere nominato fra i tecnici di ruolo, dotati di adeguata professionalità, della stazione appaltante. L'evenienza che il RUP appartenga all'Amministrazione è infatti strettamente interconnessa con il ruolo propositivo - pianificatore posto in capo a tale figura che dovrebbe addirittura suggerire alla propria Amministrazione l'opera e studiarne la convenienza e la fattibilità; il codice infatti e l'attuale regolamento indicano che il RUP deve essere nominato ancor «prima della fase di predisposizione dello studio di fattibilità», o comunque prima dell'avvio della progettazione». (ex multis Deliberazione n. 93 del 7.11.2012, Deliberazione n. 8 del 12.2.2009, Deliberazione n. 51 del 25.5.2005, Deliberazione del 4.8.2000).

Questa Autorità ha inoltre precisato, numerose volte, che può essere affidato all'esterno, attraverso gare o convenzioni con altri enti il ruolo di supporto al RP e con Deliberazione n. 24 del 23.2.2011 ha sostenuto che «Per espressa previsione normativa tale ruolo (RP) può essere rivestito solo da un tecnico

dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalla normativa vigente, da un funzionario con idonea professionalità e con anzianità di servizio in ruolo non inferiore a 5 anni. Solo subordinatamente, in caso di accertata carenza di dipendenti di ruolo in possesso di professionalità adeguate, le amministrazioni aggiudicatrici nominano il responsabile del procedimento tra i propri dipendenti in servizio, supportati nello svolgimento dei compiti così attribuiti da funzionari in possesso delle specifiche professionalità necessarie allo svolgimento di tali compiti ovvero da tecnici esterni. In caso di particolare necessità ai sensi dell'art. 7 co. 5 del dpr 554/99 (attuale art. 9, co. 5 del dpr. 207/2010) le competenze del responsabile del procedimento sono attribuite al responsabile dell'ufficio tecnico e della struttura corrispondente e, ove non sia presente tale figura, al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare».

Già con Deliberazione n. 59 del 27.7.2006 ha precisato in riferimento all'attuale art. 9, co. 5 del dpr. 207/2010 che «va inteso nel senso che lo stato di necessità agisce quale presupposto per l'attribuzione delle competenze di Responsabile del Procedimento al responsabile dell'Ufficio Tecnico o della struttura corrispondente, individuando una doppia casistica da non intendersi necessariamente in senso cumulativo. L'ipotesi, dunque, è eccezionale, in quanto negli altri casi, vale la regola generale per la quale il RUP deve essere un tecnico in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalla normativa vigente, è un funzionario con idonea professionalità e con anzianità di servizio in ruolo non inferiore a 5 anni. [...] L'ipotesi eccezionale prevista dall'art. 7, comma 5, del D.P.R. n. 554/1999, volta a sanare eventuali carenze di professionalità nei piccoli comuni, annovera tra i soggetti cui può conferirsi la funzione di RUP il responsabile dell'ufficio tecnico, il responsabile dell'unità organizzativa corrispondente all'ufficio tecnico e il responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare, individuando cioè, all'interno dell'organico di un'amministrazione di piccole dimensioni, figure professionali che, seppure con minore qualificazione, potrebbero avere una competenza funzionale idonea a svolgere le funzioni di RUP».

Conclusioni

In sintesi, sono emerse irregolarità delle procedure seguite dal comune di Crognaleto e segnatamente:

- la violazione dell'art. 55 del d.lgs. 163/2006 per l'espletamento di una procedura negoziata senza bando anziché una procedura aperta o ristretta;
- la violazione dell'art. 10, comma 5, del d.lgs. 163/2006 nonché l'art. 9, co. 5 del dpr. 207/2010, per aver affidato l'incarico di RP a un tecnico esterno all'amministrazione aggiudicatrice.

Nel comunicare le risultanze istruttorie sopra riportate, si evidenzia che, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del "Regolamento di vigilanza e accertamenti ispettivi nel settore dei contratti pubblici" pubblicato in G.U. n. 300 del 29.12.2014 e disponibile sul sito dell'Autorità, relativamente alle stesse, è possibile presentare le proprie controdeduzioni ovvero manifestare la volontà di conformarsi alle indicazioni contenute nella presente comunicazione.

Ai fini dell'invio delle comunicazioni di cui sopra, si indica, ai sensi dell'art. 6, commi 9, 11 e 12 del d.lgs. n.163/2006, il termine di 20 giorni decorrenti dal ricevimento della presente.

È, altresì, possibile, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del medesimo Regolamento, presentare istanza di audizione presso il Consiglio, entro 5 giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni, specificando l'oggetto dell'esposizione orale e le ragioni per le quali la stessa si ritiene necessaria.

Tutti i documenti potranno essere inviati o consegnati presso: "Autorità Nazionale Anticorruzione" – Palazzo Sciarra, Via Marco Minghetti, n. 10, 00187 Roma – oppure inviati, preferibilmente, al seguente indirizzo: protocollo@pec.anticorruzione.it.

R.R.

Il dirigente
ing. Carlo Cresta

