

Delibera n. 4 del 08 gennaio 2015

Fasc. 527/2010 - Legge Obiettivo n. 443 del 21.12.2001 - Potenziamento Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso-Lato Teramo – Opere di completamento - Affidamento servizi di progettazione. Stazione appaltante: Ruzzo Reti S.p.A.

Esponente: Ing. Luigi Calvarese – Direttore ATO 5

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza dell’8 gennaio 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 della Direzione Generale Vigilanza Lavori, Servizi e Forniture;

Considerato in fatto

Con nota acquisita al prot. dell’Autorità n. 14461 dell’11.3.2010, il Direttore dell’ATO 5 Teramano ha segnalato comportamenti del Gestore affidatario del servizio idrico integrato lesivi per l’Amministrazione e pregiudizievoli per il corretto iter procedimentale dell’appalto in oggetto. In particolare ha evidenziato l’affidamento del servizio di progettazione in assenza di procedure ad evidenza pubblica, riferendo come la società gestore Ruzzo Reti S.p.A. avesse affidato l’incarico per la progettazione delle opere di completamento “Potenziamento dell’Acquedotto del Ruzzo” allo stesso professionista individuato dalla Regione Abruzzo con Delibera n. 1710/1995, in qualità di progettista dello schema generale.

Tuttavia, dagli atti in possesso dell’ATO gli interventi da realizzare, indicati quali “*Opere di completamento*”, non risulterebbero lotti funzionali di un progetto generale formalmente approvato dagli organismi preposti, ma sarebbero opere di recente progettazione, il cui notevole importo (circa 50 milioni di euro) rende obbligatorio il ricorso all’affidamento del servizio di progettazione secondo i principi di libera concorrenza e pubblicità dettati dall’art. 2, comma 1 del D.lgs. n. 163/2006.

A seguito di apertura di istruttoria, l’Ufficio istruttore dell’AVCP ha invitato la Soc. Ruzzo Reti S.p.A. a fornire chiarimenti e informazioni.

Il RUP ha fornito informazioni con nota assunta al prot. all’Autorità n. 42745 in data 30.6.2010, integrata, a seguito di richieste dell’Ufficio istruttore, con ulteriori riscontri, in ultimo con nota assunta al prot. dell’AVCP n. 3570 in data 14.1.2011.

Inoltre, il Direttore dell’ATO, a seguito di richiesta dell’Ufficio istruttore, con nota acquisita all’Autorità con prot. 38404 del 18.4.2013, ha ulteriormente evidenziato che il progetto avente ad oggetto “Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso” risulta essere stato completato con l’esecuzione dei lavori nello stesso contemplati, mentre il progetto oggetto di segnalazione attiene ad una nuova opera, attualmente nella fase di progettazione definitiva; ha precisato che copia della segnalazione inviata all’Autorità è stata inoltrata anche alla Procura Generale della Corte dei Conti; ha riferito che la Regione Abruzzo, non entrando nel merito dell’affidamento dell’incarico professionale, ha adottato la Delibera di Giunta Regionale n.736/2009 con la quale ha dichiarato il progetto di interesse regionale, ai sensi della legge n. 443/2001 e della delibera CIPE n.121/2001, e

ha disposto l'invio dello stesso al Ministero delle Infrastrutture per il finanziamento; ha fatto da ultimo presente che, per quanto a conoscenza dell'Ente, le opere non risultano ancora finanziate dal CIPE.

Ad integrazione della documentazione già disponibile, ha inviato:

- copia della segnalazione trasmessa dall'Ente alla Corte dei Conti;
- delibera di Giunta Regionale n.736/2009, con la quale la Regione Abruzzo ha riconosciuto il progetto strategico di interesse nazionale;
- copia della Delibera di Assemblea dell'Ente d'Ambito n. 40 del 17.12.2003 dove sono state stabilite le procedure per la progettazione delle opere previste nel Piano d'Ambito;
- nota dell'11.06.2009 con la quale l'Ente d'Ambito ha chiesto chiarimenti alla Ruzzo Reti ai fini di esercitare le proprie funzioni di programmazione, vigilanza e controllo cui è preposto.

A seguito del completamento dell'attività istruttoria, la Direzione Vigilanza ha riferito al Consiglio dell'AVCP, che, nella seduta del 24 luglio 2013, ha disposto la comunicazione delle risultanze istruttorie ai soggetti interessati, avvenuta con nota prot. 73861 del 6.8.2013.

A tale comunicazione il Responsabile del procedimento di Ruzzo Reti S.p.A. ha controdedotto con nota assunta al prot. dell'Autorità n. 82806 del 9.9.2013. Inoltre, lo stesso Responsabile del procedimento e l'ing. Salvatore Caroli, in rappresentanza del progettista, a seguito di loro richiesta, sono stati auditi dall'Ufficio istruttore in data 25.2.2004.

Dall'esame degli atti complessivamente acquisiti, si riscontra quanto segue.

L'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Teramano n. 5 svolge funzioni disciplinate dall'art. 9 della L.R. 13.1.1997 n. 2 che riguardano, tra l'altro, attività di vigilanza e controllo sulla gestione, oltre che di programmazione, del servizio idrico integrato, che, in particolare, si esplica:

- nell'approvazione del programma degli interventi e del piano tecnico-finanziario per la gestione integrata del servizio;
- nella determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, tenuto conto di quanto stabilito dal D.Lgs n. 152/2006 nel testo vigente.

L'attività di vigilanza e di controllo dell'ATO sulla gestione del servizio idrico ha per oggetto la verifica del raggiungimento degli standard economici, qualitativi e tariffari fissati nell'atto di concessione e nella convenzione stipulata con il soggetto gestore. La verifica, tra l'altro, comprende anche la corretta e puntuale realizzazione degli investimenti previsti nel piano tecnico-finanziario. All'Ente d'Ambito, ai sensi dell'art. 29 della convenzione regolante il servizio, è in particolare riservata la competenza dell'affidamento degli incarichi di progettazione e di quanto nelle proprie attribuzioni, utilizzando prioritariamente il personale e le professionalità esistenti nelle Società Ruzzo Servizi S.p.A. e Ruzzo Reti S.p.A.

Dall'integrazione della documentazione inviata dall'esponente risulta, infatti, che con delibera di assemblea n. 40 (del 17.12.2003), ad integrazione della delibera n. 20 (del 25.6.2003) fu stabilito che la progettazione delle opere previste nel Piano d'Ambito dovesse essere affidata alla Ruzzo Servizi S.p.A. per la sua qualità di Gestore Unico e, per tali fini, la Società potesse avvalersi esclusivamente del proprio personale dipendente. La Ruzzo Servizi S.p.A., a sua volta, poteva affidare la progettazione alla Ruzzo Reti S.p.A., la quale doveva avvalersi esclusivamente di proprio personale dipendente, al quale sarebbero spettati i compensi di cui all'art.18 della L.109/94. Qualora né la Ruzzo Servizi S.p.A., né la Ruzzo Reti S.p.A. fossero state in grado di provvedere alla progettazione con proprio personale, circostanza che doveva essere accertata dai rispettivi RUP, l'Ente d'Ambito avrebbe provveduto direttamente all'affidamento degli incarichi.

La Soc. Ruzzo Reti S.p.A. è una Società per azioni partecipata esclusivamente da Comuni; si configura quale società "in house" a capitale interamente pubblico, sottoposta al controllo analogo dell'ATO n. 5-TE; è gestore del servizio idrico integrato nell'ATO dal 9.5.2008 a seguito della

fusione per incorporazione della Ruzzo Servizi S.p.A.

Gli interventi di potenziamento dell'Acquedotto del Ruzzo hanno avuto inizio con la realizzazione delle opere finanziate e realizzate nell'ambito del programma "Quadro Comunitario di Sostegno 1996-2000". In tale ambito l'ACAR (Azienda Consorziale Acquedotto del Ruzzo, oggi Ruzzo Reti S.p.A.) ha svolto il ruolo di Stazione appaltante su delega della Regione Abruzzo.

Successivamente, con la Legge Obiettivo n. 443 del 21.12.2001, l'opera è stata considerata strategica e quindi inclusa, con delibera CIPE n. 121 del 21.12.2001, nel primo programma della stessa legge con il titolo "*Potenziamento dell'Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo*".

Il progetto attiene al rifornimento idrico-potabile dei Comuni che ricadono nella provincia di Teramo al fine di garantire, in particolare, la sicurezza igienico-sanitaria delle acque, che scaturiscono dal traforo del Gran Sasso d'Italia, nonché per assicurare la fornitura dei quantitativi di acqua fissati dal Piano Regolatore degli Acquedotti adottato nel 1994 dalla Regione Abruzzo. Per raggiungere le finalità di cui sopra, si è reso necessario reperire nuove fonti idriche integrative e sostitutive (in caso di emergenza) di quella del traforo autostradale; è stato previsto, inoltre, il potenziamento degli acquedotti esistenti.

Le principali opere inserite nel progetto strategico di cui alla Delibera CIPE n. 121/2001 sono:

- a. deviazione delle acque dall'invaso Piaganini (nuova fonte) ed adduzione delle stesse all'impianto di potabilizzazione di Montorio al Vomano;
- b. potenziamento dell'impianto di potabilizzazione di Montorio al Vomano;
- c. realizzazione dell'acquedotto per collegare il potabilizzatore ubicato a Montorio al Vomano alla città di Giulianova ed il collegamento alla condotta litoranea a servizio di tutta la fascia costiera teramana;
- d. acquedotti minori per addurre le acque alla città di Teramo (da Villa Vomano a Teramo).

Con la delibera n. 47 del 29.09.2004 il CIPE ha approvato e finanziato un primo progetto dell'importo di Euro 36.808.222,00 che prevedeva le opere di cui ai punti a), b) e d) e quota parte dell'acquedotto di cui al punto c) precedenti.

Per il completamento del progetto strategico e, quindi per raggiungere il fine programmatico ed approvato dal CIPE, resta da avviare la realizzazione del secondo tratto di acquedotto da Villa Vomano a Giulianova.

Per quanto attiene alla progettazione dell'opera, risulta che, con delibera della Giunta Regionale n.1710 del 6.4.1995, venne disposto di affidare all'ing. Giancarlo Caroli l'incarico di progettazione e direzione dei lavori per la realizzazione delle opere di "*Captazione integrale, protezione igienica e telecontrollo delle acque drenate dal traforo del Gran Sasso – Lato Teramo*"; l'Ingegnere si sarebbe avvalso della consulenza ed assistenza del Prof. Ing. Umberto Messina.

La delibera ha richiamato sia la precedente n. 8008 del 28.12.1989, con la quale la Giunta Regionale aveva affidato allo stesso professionista la progettazione di massima delle opere, sia la precedente n.4725 del 28.7.1988, con la quale, nell'approvare l'atto n. 37 del 27.6.1988 stipulato con l'Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno, la Regione era, tra l'altro, subentrata negli obblighi della convenzione stipulata con il Prof. Messina per la consulenza ed assistenza sia in sede di progettazione, di direzione lavori che di collaudo delle opere in argomento nei versanti aquilano e teramano.

Con la medesima delibera n. 1710/1995 fu, inoltre, stabilito che il pagamento delle competenze professionali riconosciute ai professionisti anzidetti sarebbe stato subordinato al buon esito della richiesta del finanziamento; in caso di mancato finanziamento, il progetto medesimo sarebbe rimasto di proprietà dei professionisti, liberi di riutilizzarlo per eventuali ulteriori incarichi. I compensi spettanti avrebbero trovato capienza nelle spese generali del quadro economico del relativo progetto.

Con delibera della Giunta Regionale n. 181 del 29.01.1997, avente ad oggetto, nell'ambito del Q.C.S. Italia Obiettivo 1 (1994/1999), "*Opere di captazione e di difesa igienica delle acque*

scaturite dal traforo autostradale del Gran Sasso – lato Teramo – e reperimento di fonti di emergenza e integrative”, fu, tra l’altro, approvato lo schema di convenzione dell’incarico professionale, aggiornato in relazione ai vari adeguamenti del progetto per le richieste del Ministero dei Lavori Pubblici, le esigenze dell’Ente attuatore e le modifiche della normativa in materia di lavori pubblici.

Il progetto è stato finanziato con decreto del Ministero dei LL.PP. n. 4 del 22.11.1996 per l’importo di lire 67.489.268.968.

Con Delibera n. 1591/1997 la Giunta Regionale approvò la Convenzione per il conferimento dell’incarico e fu impegnata una somma presuntiva di lire 2.600.000.000 per la liquidazione dei progettisti.

Con l’inserimento dell’intervento “*Potenziamento dell’Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo*” nel programma delle opere strategiche, l’ACAR ha avuto l’opportunità di completare e potenziare in modo compiuto il sistema acquedottistico.

Ai fini dell’affidamento della progettazione e direzione lavori di tali opere, l’ACAR chiese un “parere pro-veritate” agli avvocati Matteo Mazzone e Cesare Loria circa la possibilità di conferimento dell’incarico al medesimo professionista per le opere realizzate nell’ambito del Q.C.S. I legali, nel parere reso in data 31.10.2002, hanno sintetizzato le opere da realizzare nelle seguenti:

- a. secondo lotto del potabilizzatore già a suo tempo progettato dall’ing. Caroli;
- b. esecuzione della condotta di raccordo tra il predetto potabilizzatore ed i rami acquedottistici a nord del fiume Vomano.

Hanno premesso come all’ACAR fossero da ritenersi applicabili le disposizioni di cui all’art. 13, comma 1, lett. c) e f) del D.lgs. n.158/1995, in quanto soggetto istituzionalmente operante nell’ambito dei settori esclusi (disposizioni, peraltro, del tutto coincidenti con quelle dell’art.7, comma 2, lett.b) e c) del D.lgs. n.157/95, operante nei settori ordinari).

Quindi, con riferimento alle opere di cui al punto a), hanno evidenziato come la progettazione del secondo lotto del potabilizzatore fosse stata a suo tempo redatta dall’Ing. Caroli su incarico della Regione Abruzzo, mentre l’esecuzione delle opere fosse stata subordinata al reperimento dei fondi; la progettazione era, pertanto, da ritenersi pienamente utilizzabile, salvo i necessari adeguamenti; erano, pertanto, da rilevare, per tale servizio, il ricorrere delle condizioni di cui all’art.13, comma 1, lett. c) del D.lgs. 158/95 (particolarità tecniche o ragioni attinenti alla tutela dei diritti di esclusiva per cui l’appalto non può che essere affidato ad un professionista determinato).

Per quanto attinente, invece alla progettazione della condotta di raccordo, indicata alla lett. b), non ancora redatta, hanno ritenuto, ai sensi dell’art.13, comma 1, lett. f) del D.lgs. 158/95, di rilevare una stretta complementarietà tra il servizio realizzato e quello da realizzare, atteso che il completamento della progettazione con il tratto della condotta di raccordo costituiva una necessaria integrazione della progettazione originaria finalizzata all’ottimizzazione idrica del sistema. Hanno ritenuto, inoltre, ricorrenti le condizioni stabilite dalla norma:

- che si tratti di servizi complementari necessari per circostanze impreviste (inserimento del completamento nella c.d. legge obiettivo);
- che siano divenuti necessari per l’esecuzione compiuta dell’appalto (il tratto di raccordo è necessario per la compiuta progettazione dell’intero schema di difesa ambientale);
- i servizi complementari, ancorché separabili da quelli iniziali, siano strettamente necessari al perfezionamento dell’appalto (il tratto di raccordo risulta strettamente necessario alla ottimizzazione della progettazione iniziale).

A seguito di detto parere, con convenzione del 25.11.2002, ACAR ha affidato all’ing. Caroli l’incarico per la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, direzione lavori, contabilità, misurazione ed assistenza in cantiere ed al collaudo, per la sicurezza, nonché per i rilievi

topografici, per la prefattibilità e studio di fattibilità ambientale ed attività integrative di cui alla tabella B1 del D.M. Giustizia 4.4.2001 relative al progetto “*Potenziamento dell’Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso, lato Teramo*”, da svolgersi congiuntamente alla struttura tecnica dell’ACAR. La convenzione ha previsto che l’onorario al professionista venisse calcolato in base al D.M. Giustizia 4.4.2001; ha previsto, inoltre, che il corrispettivo per la progettazione e direzione lavori fosse ripartito per l’80% a favore del professionista e per il 20% a favore dell’ACAR. In data 28.11.2003 il C.d.A. dell’ACAR ha recepito la convenzione e ha approvato il progetto definitivo redatto dal professionista, avente un costo complessivo di € 36.808.222,00. Dall’esame di alcuni elaborati di detto progetto, si rileva la previsione, nell’ambito degli stessi della condotta j1200 verso Giulianova, quale opera futura.

Il progetto definitivo è stato approvato con delibera CIPE n. 47 del 29.9.2004; le opere sono attualmente completate.

Il C.d.A. di Ruzzo Reti S.p.A., nella seduta del 10.11.2009, ha esaminato il progetto “*Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso – Opere di completamento*”, ponendo all’ordine del giorno la richiesta di assumere il progetto ad interesse Regionale.

Il progetto contempla, essenzialmente, il collegamento tra l’impianto di sollevamento Villa Vomano e la condotta litoranea a servizio di tutta la fascia costiera teramana in corrispondenza di Giulianova.

Il verbale della seduta del C.d.A. ha richiamato l’approvazione dei livelli progettuali preliminare e definitivo, assunta dalla Ruzzo Reti S.p.A. in data 19.3.2009. Ha richiamato, inoltre, la delibera G.R. n.1710/1995 con la quale veniva conferito l’incarico di progettazione alla “*Servizi di Ingegneria Sipec Srl*” con progettista l’ing. Caroli, nonché la deliberazione di ACAR n.116/2002 di conferimento dell’incarico di progettazione al medesimo professionista in applicazione dell’art. 13, comma 1, lett. c) ed f) del D.lgs. n.158/1995. Ha quindi dichiarato che l’incarico della progettazione in argomento è stato assegnato con la citata deliberazione n.116 del 20.11.2002, tenuto conto che il professionista era stato individuato dalla Regione Abruzzo con delibera n.1710/1995 quale progettista dello schema generale dell’opera, realizzata in più lotti solo in quanto non reperibili al momento adeguate risorse finanziarie; anche la realizzazione in argomento risulterebbe essere stata divisa in più lotti funzionali e il progetto oggetto della delibera costituirebbe il secondo e ultimo lotto.

Di fatto la Ruzzo Reti, interpretando in modo estensivo il parere pro-veritate assunto nel 2002, avrebbe ritenuto di estendere l’affidamento dell’incarico operato dalla precedente ACAR nello stesso anno anche all’ulteriore sviluppo progettuale relativo alla condotta di collegamento tra l’impianto di sollevamento Villa Vomano e la condotta litoranea.

La Giunta Regionale, con delibera n.736 del 4.12.2009, ha dichiarato il progetto “*Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso – Opere di completamento*” di interesse regionale, disponendone l’invio all’ATO Teramano, in quanto ente territorialmente competente in materia di programmazione e controllo del servizio idrico integrato e alla Struttura Tecnica di Missione – Legge Obiettivo del Ministero delle Infrastrutture per il finanziamento del progetto.

Il progetto in questione contempla un importo complessivo di € 50.807.206,06.

Il Direttore dell’ATO ha segnalato l’affidamento dell’incarico all’AVCP e alla Procura della Corte dei Conti, evidenziando come la Ruzzo Reti S.p.A. si sia sottratta agli obblighi della Convenzione per lo svolgimento del servizio, eludendo, con conseguente aggravio dei costi, le procedure per la progettazione previste con deliberazione di Assemblea dell’Ente d’Ambito n.40 del 17.12.2003, che contemplavano l’obbligo precipuo del ricorso alla progettazione interna.

In esito all’istruttoria svolta, il Consiglio dell’AVCP nella seduta del 24 luglio 2013 ha disposto la comunicazione delle risultanze istruttorie ai soggetti interessati.

Con nota della Direzione Vigilanza Lavori, Servizi e Forniture prot. 73861 del 6.8.2013 è stata data comunicazione ai soggetti interessati, esponendo le valutazioni effettuate in esito all’istruttoria, secondo le quali l’affidamento diretto dell’incarico di progettazione e direzione lavori dell’intervento “*Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso – Opere di completamento*” al

medesimo professionista, già redattore di precedenti incarichi afferenti l'Acquedotto del Ruzzo, fosse da ritenersi in contrasto con le disposizioni del D.lgs. n.163/2006 che impongono procedure concorsuali, non ravvisandosi nel caso specifico il ricorrere delle particolari circostanze di cui all'art. 221 del medesimo decreto legislativo.

Il Responsabile del procedimento della Ruzzo Reti S.p.A. con nota assunta al prot. dell'AVCP n. 82806 del 9.9.2013 ha controdedotto i rilievi affermando come le opere già realizzate e la realizzanda condotta, che parte dall'impianto di Villa Vomano fino a Giulianova, appartengano ad un unico progetto, in quanto tecnicamente connesse le une con le altre e costituenti un unico schema idraulico, inteso quale insieme delle condotte e delle opere (sorgenti, potabilizzatore, impianti di sollevamento, ecc.) attraverso le quali l'acqua potabile viene addotta a un insieme di Comuni e abitati.

Ha, quindi, evidenziato come lo schema idraulico del quale si tratta riguardi la quasi totalità dei comuni della provincia di Teramo. Tale schema idraulico, all'epoca della prima progettazione affidata all'ing. Caroli, era alimentato essenzialmente dalle acque scaturite dal traforo del Gran Sasso, che presentava criticità nell'insufficienza delle risorse in relazione alla domanda, soprattutto nei mesi estivi nei quali si aggiunge una popolazione turistica stimata in circa 250.000 abitanti, e nel rischio dell'interruzione del servizio in caso di incidenti lungo il traforo.

Il progettista ha quindi previsto un nuovo schema che si caratterizza, rispetto al precedente, per l'aggiunta di una nuova fonte idrica (acque superficiali del fiume Vomano e relativo potabilizzatore), una condotta del diametro di 1200 mm posizionata in modo pressoché baricentrico nel precedente schema idraulico e due impianti di sollevamento, da impegnare al sorgere delle emergenze. La nuova condotta, nel percorso dal potabilizzatore alla costa interseca alcune condotte primarie appartenenti al preesistente schema idrico, alle quali viene collegata.

Il RUP ha pertanto evidenziato come nel caso in esame, oltre ai numerosi elementi che condizionano ordinariamente la progettazione di un acquedotto (lunghezza dell'acquedotto, quote delle sezioni iniziali, finali e intermedie di interesse, ecc.), le soluzioni progettuali hanno dovuto tener conto del fatto di inserire il nuovo acquedotto in un ampio schema già in esercizio.

La progettazione ha dovuto correlare le quote tra la zona dove ricade il potabilizzatore con le quote di tutti gli abitati, compresi quelli costieri; ha dovuto valutare la ripartizione delle portate nei vari tronchi; ha dovuto tener conto dell'orografia del territorio, che, in particolare, ha determinato l'esigenza di collegare con una galleria le valli del Vomano e del Tordino, la galleria Colle Urania costruita con il 2° lotto e finalizzata ad ospitare anche la tubazione j1200 del 3° lotto; ha dovuto determinare l'ubicazione e le potenze da assegnare ai due impianti di sollevamento, deputati a ricevere le acque del nuovo acquedotto per elevarle, attraverso le condotte già in esercizio, ai centri abitati situati a quote s.l.m. maggiori rispetto al potabilizzatore.

Il RUP ha quindi rappresentato come l'indicazione quale "opera futura" del tracciato del 3° lotto nel progetto del 2° lotto approvato e finanziato dal CIPE, stia a significare che per completare il "progetto strategico" occorre realizzare anche il 3° lotto. Inoltre, la condotta progettata non svolge una funzione esclusivamente asservita all'impianto di sollevamento, indipendente dall'acquedotto principale (in questo caso l'impianto di sollevamento avrebbe rappresentato una interruzione nel sistema), ma consegna anche, con un'apposita diramazione, l'acqua all'impianto, acqua che quest'ultimo rilascia alle quote più alte avvalendosi di condotte già in esercizio.

Ha anche evidenziato come l'inserimento dell'opera definita "Potenziamento del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo – Opere di completamento" nella programmazione della legge Obiettivo comprenda anche l'acquedotto del 3° lotto: la tesi per cui il servizio di progettazione poteva essere frazionato contrasta, quindi, con l'analisi del Governo che ha ammesso l'opera al finanziamento della legge Obiettivo sul presupposto della unicità e strategicità della stessa.

Ha, infine, contestato quanto indicato dall'AVCP nella comunicazione delle risultanze istruttorie circa la carenza, da parte della stazione appaltante, di un adeguato approfondimento, ai fini di attestare l'impossibilità di separare tecnicamente ed economicamente il servizio senza gravi inconvenienti, come richiesto dalla norma: l'ufficio tecnico della stazione appaltante è

cooprogettista dell'opera, per cui la decisione assunta ha tenuto in debito conto di tutti gli aspetti tecnici relativi a tale impossibilità, nella consapevolezza che, ove si fosse selezionato un nuovo professionista, il primo avrebbe potuto chiedere ed ottenere il ristoro del mancato utile, esponendo l'amministrazione alla conseguente responsabilità.

Al fine di poter direttamente esporre le proprie valutazioni, il Responsabile del procedimento e l'ing. Salvatore Caroli, in rappresentanza del progettista, sono intervenuti in audizione presso l'Ufficio istruttore in data 25.2.2004. Nel corso di tale audizione l'ing. Salvatore Caroli ha evidenziato come la progettazione di un nuovo schema idraulico sia derivata dalle esigenze di picco del periodo estivo della costa teramana e da eventuali emergenze connesse a possibili inquinamenti della falda, convogliata a seguito dei lavori del traforo del Gran Sasso sotto la sede stradale. Attesa la complessità e le difficoltà di finanziamento l'opera è stata divisa in tre lotti:

1. derivazione dell'acqua da condotta forzata dell'Enel proveniente dall'invaso Piaganini fino all'impianto di potabilizzazione e fino all'interconnessione Gran Sasso-Vomano;
2. condotta dall'invaso Piaganini al punto di derivazione dalla condotta forzata, integrazione potabilizzazione, condotta dal punto di interconnessione Gran Sasso- Vomano all'impianto di sollevamento Villa Vomano (per far fronte a situazioni di emergenza per condotte esistenti) e condotta fino alla galleria Colle Urania per servire la città di Teramo;
3. condotta dalla zona dell'impianto di sollevamento Villa Vomano a Giulianova.

L'ing. S. Caroli ha precisato che l'impianto di sollevamento è a servizio delle condotte già esistenti e non della costruenda condotta fino a Giulianova; è un elemento collaterale all'acquedotto principale dall'invaso di Piaganini alla città di Giulianova; tra l'altro la galleria Colle Urania che è elemento fondamentale del 3° lotto è stata già realizzata nell'ambito del 2° lotto.

Il professionista ha illustrato come, ai fini della progettazione del singolo tratto è stato comunque necessario definire il complesso dei centri e la portata dell'intera rete, individuare le fonti di alimentazione e i necessari impianti di potabilizzazione per arrivare a delineare il tracciato ottimale dal punto di vista tecnico-economico (quote di prelievo, punti di consegna dell'acqua, quote e ubicazione impianto di sollevamento, interconnessioni, punti alti e bassi, materiale e diametro tubazione); ne discende, quindi, che la progettazione che Ruzzo reti S.p.A. doveva affidare con il terzo lotto era limitata alla sola definizione dei volumi di scavo, delle modalità di posa e delle opere d'arte.

Ha ribadito come il progetto del potenziamento del Ruzzo sia stato presentato al CIPE come progetto unico e sia stato solo finanziato per lotti; ha precisato ulteriormente che nel 2° lotto era già determinato il tracciato del 3° lotto.

Ritenuto in diritto

Si rileva come il progettista incaricato sia stato inizialmente individuato, ai fini dello svolgimento della progettazione e direzione dei lavori per la realizzazione delle opere di "*Captazione integrale, protezione igienica e telecontrollo delle acque drenate dal traforo del Gran Sasso – Lato Teramo*", con delibera della Giunta Regionale n. 1710 del 6.4.1995, richiamando la precedente delibera n. 8008 del 28.12.1989, con la quale la Giunta Regionale aveva affidato al medesimo professionista la progettazione di massima delle opere.

L'affidamento è stato disposto nel 1995, quando ancora non erano entrate in vigore le disposizioni di cui ai D.lgs. n. 157/1995 e n. 158/1995, motivando la scelta del professionista in relazione al precedente incarico attinente alla sola progettazione di massima; l'incarico, pertanto, non è scaturito da procedure concorsuali.

L'assenza, per tale incarico, di procedure concorsuali di selezione dei professionisti avrebbe dovuto indurre la stazione appaltante a modalità di affidamento di successivi incarichi maggiormente rispettose dei principi di trasparenza e imparzialità nei confronti dei potenziali professionisti interessati, modalità finalizzate ad assicurare, quantomeno per il seguito, adeguata concorrenza.

Ciò, si ritiene, avrebbe dovuto essere tenuto in debito conto già in sede di affidamento dell'incarico di progettazione e direzione lavori (e ulteriori attività tecniche) avvenuto nel 2002 ad opera di ACAR e avente ad oggetto le opere di *“Potenziamento dell'Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo”*.

In tale occasione ACAR ha acquisito un parere pro-veritate, finalizzato a valutare l'ammissibilità di tale affidamento al medesimo professionista; i legali incaricati, con riferimento alle opere contemplate dal progetto di completamento, hanno ritenuto che, per la progettazione di parte di queste (secondo lotto del potabilizzatore), da ritenersi già oggetto della precedente progettazione, potessero essere applicate le disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lett. c) del D.lgs. 158/95, mentre per la progettazione di altre (esecuzione della condotta di raccordo tra il predetto potabilizzatore ed i rami acquedottistici a nord del fiume Vomano), da ritenersi connesse e complementari a quelle già oggetto della precedente progettazione, hanno ritenuto ricorrere le condizioni di cui all'art. 13, comma 1, lett. f) del D.lgs. 158/95.

Per quanto attiene a quella parte di opere che non erano state oggetto della progettazione già affidata e redatta, il riferimento alle circostanze di cui all'art.13, comma 1, lett. f) del D.lgs. 158/95, per quanto emerge dalla documentazione fornita, non appare valutato con adeguato approfondimento, ai fini di attestare l'impossibilità di *“separare tecnicamente ed economicamente il servizio senza gravi inconvenienti”*, come richiesto dalla norma.

Al riguardo, si riscontra come la Giunta Regionale, con delibera n. 1710 del 6.4.1995, abbia disposto di affidare al professionista l'incarico di progettazione e direzione dei lavori per la realizzazione delle opere di *“Captazione integrale, protezione igienica e telecontrollo delle acque drenate dal traforo del Gran Sasso – Lato Teramo”*; la delibera ha richiamato la precedente n. 8008 del 28.12.1989 con la quale aveva già affidato al professionista la progettazione di massima dell'intervento.

Non si esclude che il progettista, nell'ambito della progettazione di massima, abbia valutato le esigenze ed i possibili sviluppi dell'intero sistema idrico interessato dalle opere in oggetto, anzi tale attività appare tecnicamente necessaria, al fine di non compromettere lo sviluppo futuro del sistema e la funzionalità, anche in tale definitivo assetto, delle opere progettate; tuttavia deve evidenziarsi come oggetto dell'affidamento operato nel 2002, sia lo sviluppo progettuale di tale opere a livello esecutivo e la direzione dei lavori. Il parere, pertanto, avrebbe dovuto più approfonditamente esaminare l'impossibilità di *“separare tecnicamente ed economicamente il servizio senza gravi inconvenienti”* in relazione alle specifiche attività da affidare e non sulla base di un semplice riscontro circa l'inserimento delle opere in un medesimo schema idrico.

Ciò, si ribadisce, anche in relazione all'assenza di procedure concorsuali all'origine dell'affidamento, che avrebbe dovuto indurre a confermare esclusivamente quelle attività di fatto già in gran parte eseguite o non eseguibili da diversi professionisti, evitando ogni ulteriore estensione, sia in termini di opere oggetto della prestazione che di attività affidate.

Si rileva, inoltre, come la convenzione sottoscritta con il professionista presenti carenze che introducono ulteriori elementi particolarmente lesivi della trasparenza; in particolare:

- la convenzione non riporta né l'importo delle opere né l'importo della prestazione affidata;
- richiama, ai fini dello svolgimento della progettazione e della direzione dei lavori, una compartecipazione tra il professionista e dipendenti dell'ente, senza specificare quali attività siano rimesse al primo e quali a quest'ultimi, con una evidente e non regolata commistione delle attività progettuali e di direzione dei lavori;
- richiama, ai fini del rimborso delle spese sostenute dal professionista, il D.M. Giustizia 4.4.2001, senza ulteriori precisazioni.

Sotto il profilo economico, si evidenzia come, all'epoca dell'affidamento, le competenze dei professionisti fossero stabilite, relativamente agli onorari, quali minimi inderogabili, ai sensi dell'art.17, comma 12-ter della legge 109/94, dal decreto del Ministro della Giustizia del 4.4.2001;

era, tuttavia, possibile operare una riduzione sulla parte del corrispettivo relativo al rimborso delle spese, riduzione che, pertanto, ove il servizio fosse stato posto a gara, avrebbe potuto costituire una minore spesa per l'ente.

Inoltre, si osserva, come gli onorari derivanti dall'applicazione del citato D.M. fossero soggetti alla riduzione del 20%, di cui al comma 12-bis, dell'articolo 4, del decreto legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, disposizione che nella convenzione in argomento non risulta esplicitamente richiamata; la riduzione del 20%, richiamata dalla convenzione e motivata dalla partecipazione all'attività del personale interno, dovrebbe, pertanto, costituire una ulteriore riduzione rispetto a quella già contemplata dalle disposizioni all'epoca vigenti.

Le predette valutazioni, a maggiore ragione, appaiono applicabili all'affidamento dell'incarico di progettazione e direzione lavori oggetto dell'esposto, relativo al "*Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso – Opere di completamento*", che risulterebbe disposto, o meglio confermato - atteso che è richiamata l'approvazione dei livelli progettuali preliminare e definitivo, assunta dalla Ruzzo Reti S.p.A. in data 19.3.2009 - dal C.d.A. della Ruzzo Reti S.p.A. nella seduta del 10.11.2009.

In tale seduta il C.d.A., ha dichiarato che l'incarico della progettazione in argomento è stato assegnato con la citata deliberazione n. 116 del 20.11.2002; la realizzazione dell'opera risulterebbe essere stata divisa in più lotti funzionali e il progetto oggetto di cui sopra costituirebbe il secondo e ultimo lotto.

Orbene, si rileva come, invece, l'opera oggetto dell'attuale progettazione non risulti essere stata considerata dal parere pro-veritate a suo tempo assunto dalla stazione appaltante.

L'affidamento diretto dell'incarico di progettazione e direzione lavori dell'intervento "*Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso – Opere di completamento*" al medesimo professionista, già redattore di precedenti incarichi afferenti l'Acquedotto del Ruzzo, non appare, pertanto, coerente con le disposizioni del D.lgs. n.163/2006 che impongono procedure concorsuali, non ravvisandosi nel caso specifico il ricorrere delle particolari circostanze di cui all'art. 221 del medesimo decreto legislativo e non ritenendosi sufficiente, ai fini di ipotizzare un eventuale affidamento già avvenuto dell'incarico di progettazione, la previsione di tale opera, indicata quale di futura realizzazione, nel progetto predisposto a seguito dell'incarico nel 2002.

Al riguardo è da evidenziare, come riportato nel precedente paragrafo, che sia il RUP che l'ing. Salvatore Caroli (in rappresentanza del progettista) hanno rappresentato di non condividere la valutazione, riportata nella comunicazione dell'AVCP delle risultanze istruttorie, dell'opera attuale quale semplice condotta di collegamento tra l'impianto di sollevamento e la condotta costiera; hanno evidenziato, invece, come la condotta j1200 mm progettata si integri nel sistema e consegni, con un'apposita diramazione, l'acqua all'impianto di sollevamento, per poi proseguire verso Giulianova; l'impianto rilancia le acque alle quote più alte avvalendosi delle condotte già in esercizio.

In sostanza, hanno evidenziato i tecnici, le opere già realizzate e la nuova condotta appartengono ad un unico progetto, in quanto tecnicamente connesse le une con le altre e costituenti un unico schema idraulico, inteso quale insieme delle condotte e delle opere (sorgenti, potabilizzatore, impianti di sollevamento, ecc.) attraverso le quali l'acqua potabile viene addotta ad un insieme di Comuni e abitati; tali opere sono da un punto di vista progettuale parte di un insieme che non ammette suddivisioni se non per la realizzazione dei lavori.

In relazione a quanto sopra dedotto, come già accennato, è da ritenersi condivisibile che le opere contemplate nel 3° lotto siano parte, con quelle già realizzate, di uno schema idraulico unitario, costituito da più opere interconnesse, tra cui anche quelle oggetto dell'ultima progettazione e non ancora realizzate; parimenti condivisibili sono le osservazioni circa la necessità, per il progettista incaricato, di definire, già con gli incarichi precedentemente allo stesso conferiti, il complesso dei centri da servire e la portata dell'intera rete, individuare le fonti di alimentazione e i necessari impianti di potabilizzazione per arrivare a delineare il tracciato ottimale dal punto di vista tecnico-

economico e correttamente progettare, anche in funzione delle esigenze finali (perfino in relazione ad un ipotizzabile sviluppo demografico o industriale), le opere da realizzarsi nell'immediato. D'altra parte è noto come ciò sia possibile attraverso un progetto generale di livello progettuale inferiore (preliminare), che consenta di valutare tecnicamente ed economicamente la validità dell'intervento complessivo, da redigersi contestualmente al progetto di maggiore definizione (definitivo o esecutivo) del lotto finanziato e realizzabile nell'immediato.

E', inoltre, possibile affidare lo sviluppo progettuale dei lotti successivi al medesimo professionista, ove, in sede del primo affidamento sia stata specificata tale possibilità e sia stato valutato l'importo della prestazione complessivamente da affidare, ai fini di adottare procedure coerenti con tale importo.

Nel caso specifico è da evidenziare l'assenza di qualsiasi procedura concorsuale negli affidamenti precedenti; non può, inoltre, trascurarsi che, sebbene la convenzione del 2002 richiami genericamente il progetto per il "Potenziamento dell'acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso, lato Teramo", la stipula di tale convenzione si fonda su un parere pro-veritate acquisito strettamente riferito al secondo lotto del potabilizzatore e alla condotta di raccordo tra il predetto potabilizzatore ed i rami acquedottistici a nord del fiume Vomano, stabilendo, pertanto, con precisione il confine dello stesso parere. Né appare rilevante, ai fini di ipotizzare un eventuale affidamento già avvenuto dell'incarico di progettazione, la previsione di tale opera, indicata quale di futura realizzazione, nel progetto predisposto a seguito dell'incarico nel 2002.

Alla data dell'affidamento in questione, questo doveva, pertanto, essere puntualmente valutato alla luce delle subentrate disposizioni del Codice dei contratti pubblici riferite ai settori speciali; in relazione di un possibile affidamento diretto del servizio, le condizioni precedentemente contemplate dall'art. 13 del D.lgs. n.158/1995 sono confermate dall'art. 221 del D.lgs. n.163/2006; in particolare, l'eventuale affidamento diretto dovrebbe trovare giustificazione nelle condizioni di cui al comma 1, lett. f) del citato articolo.

Non risulta che la stazione appaltante abbia compiuto un'analisi approfondita circa l'eventuale ricorrere delle condizioni richiamate dal comma 1, lett. f) dell'art. 221 del D.lgs. n.163/2006, né si ha evidenza del sussistere di tali condizioni per le attività affidate.

Circa gli elementi di interconnessione tra le opere già realizzate e quelle oggetto dell'attuale progetto, si è già detto convenendo sull'esigenza di un progetto generale di livello "preliminare" (o meglio di "massima" stante il riferimento normativo all'epoca vigente), da redigersi già con il primo affidamento; il Responsabile del procedimento e l'ing. Salvatore Caroli (in rappresentanza del progettista) hanno evidenziato, al fine di dimostrare quanto stretta sia l'interconnessione tra le opere ancora da realizzare e quelle da realizzare, come la condotta j1200 mm progettata si integri nel sistema e non si configuri solo come adduttrice dall'impianto di sollevamento a Giulianova, in quanto anche consegna, con un'apposita diramazione, l'acqua all'impianto di sollevamento.

Tuttavia, in relazione a tali ultime deduzioni, deve evidenziarsi come l'unico tratto ancora da realizzare della condotta j1200 mm sia quello che dall'impianto di sollevamento di Villa Vomano prosegue fino a Giulianova.

In definitiva, attesa comunque la indiscutibile necessità di un progetto generale di massima di riferimento, non si rileva che, ove gli sviluppi delle successive fasi progettuali, e addirittura della direzione dei lavori, fossero stati affidati con procedure concorsuali, ne sarebbero conseguiti gravi inconvenienti tecnici ed economici.

Né può ritenersi che l'incarico professionale attuale, pur separabile dall'esecuzione dell'affidamento iniziale, sia strettamente necessario al suo perfezionamento, dovendosi al riguardo ritenere che, con la progettazione già a suo tempo eseguita sia stato comunque realizzato un intervento dotato di propria funzionalità, pur estensibile in futuro, e che il professionista abbia, pertanto, completato l'incarico per la parte espressamente affidatagli.

Infine, dal punto di vista economico, ove anche sia attestata l'impossibilità della stazione appaltante di provvedere alle attività tecniche con personale interno, attività da compensare con il ricorso agli incentivi di cui all'art. 92 del Codice dei contratti (e non con quota parte di corrispettivi stabiliti

dalle tariffe professionali), l'affidamento diretto al professionista impedisce la realizzazione di economie conseguenti al ricorso a procedure concorsuali.

Al riguardo deve evidenziarsi che, alla data del verbale del C.d.A. della Ruzzo Reti S.p.A., il decreto legge 223/2006, articolo 2, comma 1, come convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, aveva disposto l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali, la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime (l'utilizzare delle tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, era da ritenersi consentita esclusivamente quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali).

Sussisteva, pertanto la possibilità, espletando procedure ad evidenza pubblica, di ottenere ribassi sia con riferimento agli onorari che al rimborso delle spese.

Si richiama, al riguardo, la determinazione dell'Autorità n. 4 del 29.3.2007, che ha chiarito come l'abrogazione dell'obbligatorietà dei minimi tariffari disposta dall'articolo 2, della legge 248/2006, fosse applicabile anche agli affidamenti di servizi di ingegneria ed architettura disciplinati dal D.lgs. 163/2006 e fossero, pertanto, da considerarsi implicitamente abrogate le disposizioni del decreto legislativo 163/2006 che statuivano l'inderogabilità delle tariffe.

Infine, si evidenzia come la scelta di riconoscere, per la collaborazione alle attività tecniche, il 20% del compenso calcolato per le attività affidate al professionista a personale interno della Ruzzo Reti S.p.A. non risulti coerente con i principi di trasparenza ed economicità, né con le puntuali previsioni in materia di compensi spettanti a personale interno per tali attività.

Si osserva al riguardo come l'AVCP non abbia escluso la possibilità di costituire gruppi di progettazione misti, formati da dipendenti aventi un'adeguata professionalità e da professionisti esterni, nei casi in cui la stazione appaltante non disponga o non siano disponibili tutte le professionalità occorrenti allo sviluppo compiuto della progettazione: richiedere che la stessa l'affidi tutta l'attività all'esterno determinerebbe un ingiustificato aggravio di spesa. Tuttavia ciò che costituisce connotato necessario per l'ammissibilità della costituzione di detti gruppi misti è la dettagliata specificazione delle attività da eseguire da parte dei singoli progettisti e il necessario sviluppo progettuale assegnato a ciascuno nell'ambito dell'unitario progetto, e cioè la necessità che queste attività siano da svolgere secondo indicazioni e criteri stabiliti in sede di scelte progettuali o comunque condizionate da coerenza con dette scelte (si veda al riguardo la determinazione AVCP n. 3 del 21.4.2004).

Inoltre, le prestazioni eseguite dai tecnici interni non possono che essere compensate con gli incentivi di cui all'art. 92, comma 5 del Codice, e non da una mera sottrazione di somme dovute al professionista (a parità pertanto di spese da sostenere per progettazione affidata all'esterno), essendo, come detto, presupposto di tale modalità di progettazione quello di evitare un ingiustificato aggravio di spesa che comporterebbe il totale affidamento all'esterno delle attività progettuali.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- di ritenere l'affidamento diretto dell'incarico di progettazione e direzione lavori, nonché ulteriori attività connesse, dell'intervento "Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso – Opere di completamento" al professionista già redattore di precedenti incarichi afferenti l'Acquedotto del Ruzzo in contrasto con le disposizioni del D.lgs. n.163/2006 che impongono procedure concorsuali, non ravvisandosi nel caso specifico il ricorrere delle particolari circostanze di cui all'art. 221 del medesimo decreto legislativo;
- di ritenere la previsione di una collaborazione del personale dipendente di Ruzzo Reti S.p.A. alle attività tecniche affidate al professionista, senza una dettagliata specificazione delle attività del professionista e di quelle del personale interno, compensata con il 20% del corrispettivo del professionista, non coerente con i principi di trasparenza ed economicità, né con le puntuali previsioni di cui all'art. 92, comma 5 del D.lgs. n.163/2006;

- di disporre l'invio della presente deliberazione alla Ruzzo Reti S.p.A., nelle persone dell'A.D.-Presidente della Società e del Responsabile del procedimento, al Progettista incaricato e all'esponente Direttore dell'ATO 5 -TE;
- di disporre l'invio della presente deliberazione alla Procura della Corte dei Conti per i profili di competenza.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del
Consiglio in data 28 gennaio 2015

Il Segretario
Maria Esposito