



DELIBERA N. 551

del 20 ottobre 2024.

Fasc. Anac n 118/2023

## Oggetto

Procedura Aperta per l'affidamento, mediante Appalto Integrato, della Progettazione Definitiva, Esecutiva e La Esecuzione dei Lavori di Realizzazione di un Impianto di Trattamento dei Rifiuti Urbani, per la produzione di compost da ubicarsi nell'area industriale di Ravanusa (AG) - CUP: D76D19000200009 - CIG: 9440201C4C - Importo complessivo pari a € 20.231.262,55.

Visto il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

Visto il DL 31 maggio 2021, n. 77;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

## Premessa

Con nota assunta al protocollo ANAC con il n. 84320 in data 19/10/2022 perveniva una segnalazione da parte di ANCE Sicilia che lamentava presunte anomalie riguardo l'appalto dei lavori in oggetto. L'istante rilevava in particolare la presunta errata applicazione dell'articolo 48, comma 1 e 5, del DL n. 77/2021 ritenendo che le disposizioni derogatorie in esso contenute, consentissero la possibilità di porre a base di gara un progetto di fattibilità tecnico ed economica di livello preliminare solo nel caso di affidamenti di opere finanziate in tutto o in parte dalle risorse del PNRR e del PNC, mentre l'appalto in esame risultava finanziato da fondi FSC (Fondo per lo sviluppo e la coesione), nello specifico i cosiddetti "Patti per il sud FSC 2017 – 2020".

Lamentava, altresì, la violazione dell'art. 79 comma 1 D.lgs. n. 50/2016, considerato che il termine previsto nel bando per la presentazione dell'offerta - che comprendeva anche la presentazione di un progetto definitivo - anche ove sussistenti possibili ragioni di urgenza, appariva incongruo se rapportato all'elaborazione di un progetto munito dei necessari livelli standard di qualità come previsti dal codice.

Rilevava, infine, un difetto di competenza della S.A nella gestione della procedura di affidamento dei lavori in oggetto, essendo la gara, per l'importo dell'appalto superiore alla soglia comunitaria, di competenza dell'U.R.E.G.A. (Ufficio regionale per l'espletamento di gare per l'appalto di lavori).

Con nota protocollo n.12076 del13/02/2023 l'ANAC avviava un'istruttoria chiedendo al Comune di Ravanusa, e alla Regione Sicilia – Dipartimento acqua e rifiuti (di seguito DRAR) - ciascuno per quanto di competenza, delucidazioni riguardo le presunte criticità dell'appalto in questione, unitamente a documentazione.

Con nota assunta a protocollo n. 17892 in data 06/03/2023 perveniva risposta da parte del Comune di Ravanusa.

Nessuna risposta perveniva invece dalla Regione Sicilia, pertanto, permanendo l'inadempimento anche a seguito di solleciti, ai sensi dell'art. 222 del d.lgs 36/2023, veniva avviato un procedimento sanzionatorio a cura dell'ufficio sanzioni

dell'Autorità nei confronti dell'Amministrazione regionale ad esito del quale in ultimo, in data 17/01/2024, venivano acquisiti gli atti richiesti.

In esito all'istruttoria dell'Ufficio di Vigilanza il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 12 giugno 2024, approvava la Comunicazione di Risultanze Istruttorie – nel seguito CRI - e, rilevata la necessità di ulteriori chiarimenti in merito all'attività della SSR ATO 4 Agrigento Provincia Est originario destinatario dei finanziamenti per la realizzazione dell'intervento in oggetto, anche la proposta di estensione dell'attività di vigilanza all'Ente suddetto.

Con nota prot. 0067968 in data 17/06/2024 veniva pertanto trasmessa la CRI ai partecipanti l'istruttoria, ovvero alla SSR ATO 4 Agrigento, alla Regione Sicilia - Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti (DRAR) - e al Comune di Ravanusa con richiesta di fornire controdeduzioni e chiarimenti, ciascuno per quanto di competenza, alle criticità rilevate.

Con nota assunta a prot. n. 0076505 del 03/07/2024 perveniva risposta da parte dell'SSR ATO 4 di Agrigento; con nota assunta a prot. n. 84518 in data 17/07/2024 perveniva il definitivo riscontro da parte della Regione Sicilia; con nota assunta a prot. n. 085031 del 18/07/2024 perveniva, infine, la nota di risposta del Comune di Ravanusa.

## Considerato in fatto

Con Delibera di Giunta della Regione Siciliana n.344 del 29.12.2015 è stato approvato il documento inerente agli interventi finanziati dal c.d. "Patto del Sud" tra i quali risulta inserito anche l'impianto di compostaggio di Ravanusa.

Con Delibera di Giunta della Regione Siciliana n.156 del 02.05.2019 è stato modificato il contenuto della D.G.R. 344/2015 rimanendo comunque confermato l'inserimento dell'intervento in oggetto per un importo previsto pari a 19.300.000 euro, destinatario del finanziamento l'SRR ATO 4 AG EST (Società per la Regolamentazione del Servizio di Gestione Rifiuti A.T.O. N.4 Agrigento Provincia Est).

In data 22/12/2020 l'assessorato Regionale dell'energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento Regionale Dell'acqua e dei Rifiuti della Regione Sicilia (DRAR) - emetteva apposito Decreto di Accertamento n. 1606 delle somme erogate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE) per la realizzazione dell'impianto per un importo pari a € 19.300.000,00.

Il Decreto veniva inoltrato alla Ragioneria Centrale dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità per il visto di competenza, la quale riteneva di non registrare il provvedimento *"... perché il cronoprogramma inviato dalla SRR ATO 4 Agrigento e allegato al decreto in esame, non corrisponde a €19.300.000 00 bensì a € 17.650.000 00"* restituendolo al Dipartimento Acque e Rifiuti con richiesta di correzioni.

Dalla lettura del già menzionato Decreto n. 1606 risulta che l'Ente attuatore, destinatario in ultimo delle risorse assegnate, era la SRR ATO 4 Agrigento Provincia Est (Società Per La Regolamentazione Del Servizio Di Gestione Rifiuti A.T.O. N.4 Agrigento Provincia Est i cui soci sono i Comuni della Provincia di Agrigento) e che il progetto dell'impianto trasmesso dalla stessa al Dipartimento Acque e Rifiuti della Regione Sicilia era di livello definitivo.

Con nota prot. n.119 del 04.01.2021 il Dipartimento Acque e rifiuti ha chiesto alla SRR ATO di trasmettere la determina di nomina del Responsabile Esterno Operazioni (REO) del SIL Caronte<sup>1</sup> relativo all'intervento in esame.

Con prot. n. 872 del 18.02.2021, la SRR ATO trasmetteva una nota ai Comuni soci - e per conoscenza all' Assessore Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, al Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell' Acqua e dei Rifiuti, al dirigente del Servizio 6 del Dipartimento Regionale DRAR – con la quale riferiva di aver *"redatto il progetto esecutivo, trasmettendone una copia in data 18/12/2019, al Dipartimento Regionale dell' Acqua e dei Rifiuti (DRAR),"*

---

<sup>1</sup> sistema informativo integrato per la raccolta, la gestione e la trasmissione delle informazioni relative ai progetti d'investimento finanziati principalmente nell'ambito dei Fondi Strutturali e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC (ex FAS) della Regione Siciliana



*per gli adempimenti consequenziali di competenza", e lamentando la circostanza della mancata emissione del decreto di finanziamento. L'SSR ATO rilevava altresì in tale nota di avere più volte chiesto al DRAR, nei diversi incontri intanto avutisi, di prendere in carico la titolarità del finanziamento assumendo la funzione di stazione appaltante, stante le difficoltà economiche in cui costantemente versava la SRR ATO che le impedivano in concreto di proseguire le attività. Per consentire il regolare svolgimento e compimento delle fasi di progettazione dell'impianto l'SSR ATO chiedeva altresì ai soci di erogare una somma complessiva di euro 560.000,00, ciascuno per la propria quota di compartecipazione societaria, somma che sarebbe stata poi rimborsata a seguito dell'erogazione del finanziamento.*

Con nota prot. n.1779 del 07.04.2021, la SRR ATO trasmetteva al Dirigente del Servizio 6 del DRAR, come dallo stesso richiesto, la determina di nomina del Responsabile Esterno dell'Operazione (REO) dell'intervento in oggetto per il monitoraggio dell'intervento attraverso la piattaforma Caronte.

Con nota prot.1814 del 09.04.2021, la SRR ATO trasmetteva al DRAR il Cronoprogramma Finanziario corretto e opportunamente aggiornato per il triennio 2021-2023 contestualmente evidenziando la necessità di un'anticipazione di somme al fine di poter procedere alla liquidazione delle fatture già emesse da parte dei fornitori esterni per il progetto dell'impianto.

Con D.D.G. n.322 del 06.05.2021, veniva quindi annullato e sostituito il precedente Decreto di Accertamento n. 1606 del 16/06/2020 prevedendo dunque il trasferimento di €.19.300.000,00 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Regione Siciliana per la copertura dei costi inerenti all'intervento in oggetto. E' specificato all'art. 3 del Decreto che lo stesso sarebbe stato *"inoltrato alla Ragioneria Centrale dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità per il visto di competenza"*, si rileva tuttavia che su tale Decreto, acquisito agli atti istruttori, non risulta apposto alcun visto della Ragioneria Regionale; nella propria nota esplicativa trasmessa all'Autorità il DRAR ha specificato che *"da una verifica effettuata il 10.01.2024 presso il Sistema Informativo Contabile della Ragioneria (della Regione Siciliana) è stato accertato che dette somme non sono mai state iscritte a bilancio regionale"*.

Con nota interna n.27776 del 16.07.2021, il Direttore Generale DRAR proponeva all'Assessore Regionale un possibile percorso amministrativo inerente all'intervento. In particolare, nel sottolineare la notoria carenza impiantistica per il trattamento dei rifiuti, soprattutto pubblica, anche nel territorio dell'ex provincia di Agrigento, il DRAR ricordava che Amministrazione regionale era già intervenuta, in via sostitutiva, nei confronti della SRR Agrigento Est, per la realizzazione di un intervento infrastrutturale (OCDPC 513/2018) nel territorio comunale di Casteltermini. Riferiva che era stato altresì finanziato l'ulteriore impianto in oggetto, con deliberazione di Giunta Regionale Siciliana n.156 del 2 maggio 2019, per l'importo di €.19.300.000,00 rilevando tuttavia le difficoltà che stava attraversando l'SSR ATO Agrigento Est e proponendo *"considerata la rilevanza sul piano strutturale ed economico dell'impianto di compostaggio da realizzarsi a Ravanusa (AG) e l'improcrastinabile necessità di realizzare l'opera in tempi celeri ed adeguati, vista in particolare la cronica sofferenza del sistema di gestione integrata dei rifiuti nell'ambito di che trattasi, di avviare un intervento sostitutivo. ..."*.

Con prot. n. 3856 del 30.07.2021, la SRR trasmetteva ai comuni soci e per conoscenza al DRAR una nota con la quale, nel ricordare di aver già redatto il progetto esecutivo dell'intervento e di averne trasmesso una copia al DRAR in data 18/12/2019, ribadiva che non risultava emesso alcun decreto di finanziamento e ancora chiedeva ai Comuni soci una anticipazione per far fronte al pagamento dei servizi di progettazione acquisiti.

Seguiva un ulteriore scambio di note e riunioni nell'ambito delle quali veniva discussa la possibilità che il Comune di Ravanusa, che si era manifestato disponibile, assumesse le funzioni di soggetto attuatore per la realizzazione dell'impianto.

In data 15.09.2022 veniva firmata una convenzione tra SSR ATO e Comune di Ravanusa nella quale si stabiliva di procedere alla voltura del finanziamento a favore del Comune di Ravanusa fermo restando che alla fine dei lavori, la

gestione e la titolarità dell'impianto sarebbero comunque rimasti in capo alla Società d'ambito. Tale convenzione veniva trasmessa con prot.5978 del 21.09.2022 dall'SSR ATO al DRAR.

Con Determinazione n. 977 del 29/09/2022 del Responsabile della P03 Area Tecnica del Comune di Ravanusa venivano incaricati i progettisti interni Ing. V. G. e Ing. F. L. per la redazione del Progetto di Fattibilità Tecnica Economica dei Lavori dell'impianto in oggetto redatto ai sensi dell'art. 23 del d.lgs 50/16.

In data 07.10.2022 il RUP del Comune di Ravanusa, sulla base del verbale di verifica redatto dal soggetto preposto la verifica in contraddittorio col progettista delle opere, effettuava la validazione del PTFE dei lavori in oggetto.

In data 11.10.2022 il Comune di Ravanusa emetteva la Determina a contrarre n. 1004 per l'indizione di una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento tramite appalto integrato della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di gara, da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e con procedura accelerata di cui all'art. 60 c. 4 del Codice d.lgs 50/2016.

In data 13.10.2022 veniva pubblicato il Bando di gara con procedura accelerata adducendo la seguente motivazione di urgenza: "*Scelta del contraente entro il 31/12/2022, pena la decadenza dal finanziamento*". Il termine di ricevimento delle offerte veniva posto al 04.11.2022. Entro tale termine perveniva una sola offerta.

In data 24/11/2022 è stata nominata la Commissione di Gara che nella stessa data, con il verbale di gara n. 3 del 24/11/2022, proponeva l'aggiudicazione dei lavori di che trattasi a favore dell'operatore economico Impresa BE.I.CO. S.r.l. Con prot.22513 del 07.12.2022, il Comune comunicava al DRAR di avere aggiudicato i lavori inerenti all'intervento in oggetto.

Con prot.7669 del 19.12.2022, la SRR ATO scriveva al Comune di Ravanusa, e per conoscenza fra gli altri al DRAR, richiedendo – sulla base della convenzione già firmata con il Comune – il ristoro per gli affidamenti già effettuati dalla SRR stessa per la redazione del progetto esecutivo inerenti all'intervento che ammontavano ad euro 79.948,19. Rappresentava al riguardo che "*sono pervenute e continuano a pervenire alla SRR diffide da parte dei soggetti affidatari degli appalti sopra indicati per la liquidazione delle spettanze loro dovute...*" lamentando "*l'atteggiamento ostativo da parte dell'Amministrazione Comunale di Ravanusa di disconoscimento degli affidamenti posti in essere da questa Società*".

In data 29.12.2022 veniva firmato il contratto di appalto tra il Comune di Ravanusa e l'impresa aggiudicataria. Il giorno successivo 30.12.2022, la SRR ATO ancora sollecitava il DRAR, trasmettendo la convenzione da essa sottoscritta con il Comune di Ravanusa "*per tutti i successivi adempimenti consequenziali di competenza...*".

Con nota prot. n. 925 dell'11.01.2023 il DRAR servizio 04 - Governo del sistema rifiuti e impiantistica - ha scritto all'area finanziaria dello stesso Dipartimento richiedendo la copertura finanziaria per tutti gli interventi che risultavano privi di Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti (OGV) al 31 dicembre 2022 tra cui anche l'intervento in questione.

A seguito della richiesta di ANAC al DRAR del 13/02/2023 di acquisire informazioni in merito al finanziamento dell'intervento in oggetto, lo stesso Dipartimento, con nota prot. n.11262 del 27.02.2023, (inviata per conoscenza anche alla SRR ATO 4), chiedeva al Comune di Ravanusa di effettuare l'implementazione del SIL Caronte per l'intervento in oggetto; richiesta ribadita con numerose successive note (nota prot.19857 del 21.04.2023, nota prot. 32286 del 05.07.2023, nota prot. n. 47895 del 25.10.2023 e successiva prot. 57478 del 21.12.2023) di cui l'ultima inviata alla SSR ATO 4 per competenza.

Con prot.1187 del 01.03.2023, la SRR trasmetteva al DRAR, nonché al Comune di Ravanusa, una nota con la quale, nel richiamare sempre la convenzione sottoscritta con il Comune di Ravanusa, rappresentava al DRAR e allo stesso Comune che qualunque incombenza amministrativa, compreso il corretto inserimento dei dati nel sistema Caronte, era stato



posto in carico al comune di Ravanusa. Trasmetteva comunque la scheda del sistema informativo Caronte dalla stessa SSR compilata.

In data 11/04/2023 il comune di Ravanusa presentava al Servizio 1 del Dipartimento dell'Ambiente dell'omonimo Assessorato della Regione Sicilia istanza di attivazione della procedura di verifica di assoggettabilità ambientale ex art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. e screening di incidenza ambientale per il progetto dell'impianto.

In data 10/09/2023 con provvedimento n. D.D.G. n. 1205 La Commissione Tecnica Specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale ha espresso parere di non assoggettabilità a VIA e contestuale parere favorevole con condizioni di Valutazione di Incidenza Ambientale (V.INC.A.) Livello I – Fase di Screening ex art. 5 del D.P.R. 357/97 e ss.mm.ii. del progetto per la "Realizzazione di un impianto di trattamento di rifiuti urbani per la produzione di compost da ubicarsi nell'area industriale del comune di Ravanusa".

Con determinazione n. 944 del 25.10.2023 veniva approvato dal Comune di Ravanusa il progetto esecutivo dei lavori presentato dall'impresa aggiudicataria. Con nota prot. 42252 del 13.12.2023, il Comune di Ravanusa chiedeva al DRAR l'erogazione di una prima trince di anticipazione somme.

Con prot. n.1703 del 10.01.2024, il DRAR ancora comunicava alla SRR di non aver "... *emesso alcun atto (decreto di finanziamento ed impegno) conseguente al decreto citato in oggetto, ... per la copertura dei costi inerenti all'intervento di "Realizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti urbani per la produzione di compost da ubicarsi nell'area industriale di Ravanusa (AG)", circostanza ulteriormente ribadita nella nota trasmessa a questa Autorità.*

In ultimo con nota del 17/07/2024 il Dirigente Generale del DRAR comunicava che in data 11/07/2024 era stato emesso il DDG 1202 di accertamento delle somme sul capitolo di riferimento in entrata nel bilancio della Regione Siciliana inerente l'intervento in oggetto e che, a seguito della registrazione del menzionato DDG da parte dell'Ufficio di Ragioneria competente, si sarebbe proceduto all'iscrizione delle somme sul capitolo di spesa e, infine, all'erogazione dell'anticipazione come da contratto sottoscritto con l'impresa esecutrice.

## Considerato in diritto

Per quanto attiene la problematica riportata in premessa, posta dall'ANCE Sicilia con la propria istanza, si considera quanto segue.

L'intervento è finanziato con il Patto per il Sud che chiaramente attinge a fondi FSC - Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - 2014/2020. In merito, pur se non esplicitamente richiamato né negli atti emessi né nelle controdeduzioni della S.A., si ricorda che il DL 6 novembre 2021, n. 152 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" all'art. 23 comma 1 bis ha esteso agli interventi finanziati con i suddetti fondi FSC le semplificazioni previste per le opere del PNRR specificando che "Al Fondo per lo sviluppo e la coesione, relativamente agli interventi non ancora realizzati della programmazione 2014-2020 nonché agli interventi della programmazione 2021-2027, si applicano le misure di semplificazione di cui all'articolo 48, commi 2 e seguenti, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108."

Constatato dunque che il progetto in esame è finanziato con fondi FSC, in forza dell'articolo sopra richiamato, risulta consentito porre a base di gara il progetto di fattibilità tecnica economica di livello preliminare. Altresì si ricorda che il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (cd sblocca cantieri) ha sospeso l'art. 34 comma 4 del d.lgs 50/16 e dunque l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di ricorrere alle forme di aggregazione previste nello stesso articolo per l'effettuazione delle gare; pertanto, sotto tale profilo non si ravvisano illegittimità.

Tuttavia, gli atti acquisiti in sede istruttoria hanno manifestato diverse altre criticità gravanti l'appalto in oggetto nel seguito rappresentate.

### *In merito al progetto dell'intervento*

#### Riguardo le procedure di affidamento degli incarichi a consulenti esterni.

È stato osservato nella CRI che nelle numerose note trasmesse dall'SSR ATO alla Regione (DRAR) la stessa riferiva di aver redatto/consegnato al medesimo DRAR in qualche caso il progetto definitivo, in qualche altro il progetto considerato di livello esecutivo. Risulta invece che nessun progetto di livello definitivo sia stato elaborato dall'SSR, posto che il progetto poi andato in gara è un progetto di Fattibilità Tecnica Economica, redatto ai sensi dell'art. 23 del d.lgs 50/16 e quindi di livello preliminare, e risulta firmato da progettisti interni del Comune di Ravanusa. Ai fini della redazione del suddetto progetto dell'SSR ATO sono state comunque poste in essere alcune attività preliminari per le quali l'SSR ha richiesto alla Regione un ristoro pari a circa € 80.000,00. Nel quadro di spesa del progetto posto in gara, nell'ambito delle somme a disposizione dell'Amministrazione è prevista alla voce B1) una somma pari a 40.000 euro per lo studio geologico e, alla voce B6) Rilievi, accertamenti e indagini e piano terre e rocce da scavo, una ulteriore paritetica somma (40.000 euro). Nella richiesta di anticipazione formulata dal Comune di Ravanusa al DRAR con nota prot. 42252 del 13.12.2023, risulta che circa 44.000 euro degli 80.000 euro complessivamente richiesti per il ristoro dell'SSR ATO afferiscono ad attività di "supporto alla progettazione". Posto che il progetto di fattibilità tecnica economica risulta redatto dagli ingegneri interni al Comune è stato chiesto all'SSR ATO a quali attività progettuali la stessa si riferisca ovvero quale fosse la corretta imputazione delle suddette spese.

La SSR ATO, nel ripercorrere l'iter che ha portato alla redazione del progetto poi trasmesso alla Regione per approvazione, ha riferito che già nel 2015 era stato redatto, dall'allora Società d'Ambito Dedalo - Ambiente spa (oggi in liquidazione), un progetto per la digestione aerobica dei rifiuti organici. Successivamente l'impianto per il trattamento della frazione umida per la produzione di compost ubicato nell'area di Ravanusa è stato inserito tra gli interventi di cui al Patto per il Sud approvato con deliberazione n. 30 del 10/09/2016 dalla Giunta Regionale Siciliana. A seguito di diverse riunioni presso il Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti e delle indicazioni progettuali fornite dai funzionari dello stesso Dipartimento, si è stabilito di procedere alla redazione di un progetto esecutivo, mediante aggiornamento del progetto redatto nel 2015 dalla suddetta Società d'Ambito Dedalo - Ambiente spa, modificando la tecnologia aerobica adottata nel citato progetto con una soluzione che prevede il trattamento dei rifiuti organici mediante digestione anaerobica e successivo compostaggio dei materiali residui dal processo di digestione. Per la redazione del progetto è stato nominato un tecnico dipendente della SSR ATO a tempo indeterminato, il quale ha rappresentato al CdA l'esigenza di acquisire un supporto tecnico. Il CdA ha deliberato di affidare direttamente le prestazioni per l'attività di supporto alla progettazione ai professionisti che in precedenza avevano svolto analogo incarico per la ex società d'ambito DEDALO Ambiente spa. richiamando il principio generale di continuità di cui all'art. 23 comma 12 del Codice degli appalti, d.lgs.50/2016 e ss.mm.ii. come anche richiamato nelle Linee Guida n. 1 ANAC.,

Tale assunto è errato e manifesta una distorta interpretazione dei principi del codice e delle stesse linee guida dell'Autorità.

Infatti, l'art 23 co.12 del precedente codice il D.lgs. n. 50/2016, prescrive che *"le progettazioni definitiva ed esecutiva sono, preferibilmente, svolte dal medesimo soggetto, onde garantire omogeneità e coerenza al procedimento [...]."* ma non anche le attività di supporto alla progettazione le quali, come indicato nelle linee guida 1 di questa Autorità, *"attengono ad attività meramente strumentali alla progettazione"*. Nelle linee guida ANAC è altresì specificato che la consulenza di ausilio alla progettazione di opere pubbliche non è contemplata dalla norma, ciò discende dal principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista, che nel caso in esame è interno all'Ente. La motivazione addotta dall'Amministrazione per l'affidamento dei sopradetti servizi tecnici ai professionisti già in precedenza incaricati non è pertanto coerente con le norme e i principi del Codice.

In merito agli importi dei contratti affidati si rileva altresì che il corrispettivo del professionista arch. G.L. è stato valutato applicando il DM 17 giugno 2016 con l'assunzione di parametri riferiti alla progettazione definitiva.



È un fatto, tuttavia, che il progetto presentato dall'SSR ATO al Dipartimento DRAR nel dicembre del 2019, ancorché dichiarato addirittura di livello esecutivo nelle note di trasmissione al suddetto dipartimento, non può essere considerato di livello definitivo constatato che è stato posto a base di gara, successivamente, un progetto di fattibilità tecnica ed economica ai sensi dell'art. 23 del d.lgs 50/2016 e, dunque, di livello preliminare. Il corrispettivo per i servizi tecnici affidati, valutato con riferimento ai parametri riferiti alla progettazione definitiva, è da ritenersi pertanto incongruo.

#### Carenze del PTFE posto a base di gara

Per quanto riguarda il PTFE posto a base di gara, che risulta redatto da progettisti interni al comune di Ravanusa, sono state evidenziate nella CRI alcune carenze ed incongruenze.

Prioritariamente si è osservato che alcuni elaborati progettuali del PTFE solo formalmente paiono obbedire a quanto richiesto dall'art. 17 del DM 207/10 in conformità al quale vanno redatti gli elaborati; risulta infatti che le relazioni tecniche presenti nel progetto riportano in concreto tutte le medesime informazioni, pur composte in capitoli diversi, in misura non aderente alla specificità richiesta ai singoli elaborati, così che lo studio di prefattibilità ambientale poco aggiunge alla relazione tecnica-illustrativa che a sua volta è del tutto simile alla relazione specialistica denominata relazione impianti e processi.

In particolare, lo studio di prefattibilità ambientale da redigere in conformità alle indicazioni dell'art. 20 del DPR 207/10, è apparso estremamente carente e privo di documentazione a corredo.

Inoltre, è stato osservato che ai sensi dell'articolo 48 comma 5 del DL 31 maggio 2021, n. 77 "Sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara, è sempre convocata la conferenza di servizi di cui all'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.....", conferenza che non risulta sia stata convocata dall'Amministrazione. Neppure risultano acquisiti i necessari pareri da parte degli Enti e delle Amministrazioni che avrebbero dovuto preliminarmente rilasciarle sul progetto prima di essere posto in gara – quali ad esempio il parere di compatibilità urbanistica, quello della soprintendenza dei beni culturali e del paesaggio e quello dell'Agenzia Regionale Protezione Ambiente della Sicilia.

La Stazione Appaltante al riguardo ha rilevato che gli unici assensi ritenuti necessari erano, nel caso di specie, quelli dei Vigili del Fuoco e dell'ASP in ambito sanitario, i quali, comunque, sono stati acquisiti successivamente sul progetto definitivo.

Per ciò che riguarda la mancata indizione della Conferenza dei Servizi la Stazione Appaltante ha ritenuto non sussistente l'obbligatorietà di indizione della conferenza considerando che ai sensi dell'art. 27 comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016, "Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori hanno facoltà di sottoporre al procedimento di approvazione dei progetti un livello progettuale di maggior dettaglio, al fine di ottenere anche le approvazioni proprie delle precedenti fasi progettuali eventualmente non effettuate".

Si osserva in merito che tale facoltà, tuttavia, non è esercitabile allorché il progetto deve essere posto in gara, ovvero non è legittimo rimandare l'acquisizione di pareri e nulla osta, probanti per la realizzazione delle opere, successivamente alla gara d'appalto medesima. Tali pareri, infatti, potrebbero condizionare la realizzabilità stessa dell'opera, ovvero comportare la necessità di apportare modifiche sostanziali al progetto nei successivi livelli progettuali, con conseguente possibile vulnus alla concorrenza.

La prescrizione contenuta all'art. 48 comma 5 del DL 31 maggio 2021, n. 77, che statuisce che sul progetto di livello preliminare posto a base di gara debba sempre essere convocata la conferenza di servizi, obbedisce di fatto a tale ratio.

Neppure i presunti *pochi pareri* (dei vigili del fuoco e dell'ASP) ritenuti necessari dall'Amministrazione sono stati comunque acquisiti prima della gara. Peraltro, le Amministrazioni/Enti coinvolti sono risultati ben più numerosi di quanto indicato dall'Amministrazione Comunale nelle proprie note; essi risultano elencati dalla stessa Amministrazione nell'istanza di screening ambientale presentata successivamente alla gara, in data 11/04/2024, al Dipartimento

dell'Ambiente dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia comprendendo fra gli altri anche il Genio Civile, l'ARPA, e la Forestale.

A tal riguardo ancor più grave appare la circostanza che l'opera non sia stata sottoposta a screening ambientale prima dell'effettuazione della gara d'appalto. L'impianto ricade infatti tra i progetti elencati nell'Allegato IV alla Parte 2 punto 7) lettera z.b) del D.Lgs. 152/2006 "Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152", per i quali lo screening ambientale è obbligatorio.

Tale valutazione - finalizzata a stabilire se l'impianto richieda una Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) completa o se possa procedersi senza ulteriori approfondimenti - deve avvenire ovviamente prima della gara d'appalto considerato che, qualora fosse necessario procedere alla VIA, il progetto così come presentato non risulterebbe appaltabile.

Peraltro, anche qualora risultasse non necessario procedersi alla VIA, come è stato accertato nel caso in esame ex post, possono essere fornite in sede di screening indicazioni e prescrizioni cui è necessario ottemperare nella redazione dei successivi livelli progettuali; tali prescrizioni, in aderenza ai principi di concorrenza e par condicio sottesi dal Codice, devono essere rese note a tutti gli operatori economici potenziali concorrenti al fine di consentire loro di formulare offerte attendibili e consapevoli, ancor più nel caso di appalto integrato esteso, come quello in esame, ove questi sono chiamati a presentare già in gara un progetto definitivo.

L'istanza di screening è stata invece presentata in data 11/04/2024, successivamente alla gara sottoponendo alla apposita commissione tecnica specialistica il progetto definitivo, peraltro ulteriormente integrato, redatto dall'aggiudicatario.

Dunque, il progetto di fattibilità tecnica ed economica redatto dai tecnici del Comune di Ravanusa è stato posto in gara senza essere stato preventivamente assoggettato alla procedura di screening ambientale, senza l'indizione della conferenza dei servizi obbligatoria e comunque in carenza/assenza di tutti i necessari permessi/pareri di legge rilasciati dagli Enti competenti; tali circostanze sostanziano un vulnus alla concorrenza non rilevando, al riguardo, l'evenienza, più volte invocata dalla S.A. nelle proprie controdeduzioni, che tali pareri siano stati comunque successivamente acquisiti.

Le sopradette carenze progettuali non sono state rilevate nel verbale di validazione che anzi, nel richiamare la positiva verifica del progetto, ha attestato che il PTFE risultava completo ed adeguato.

In particolare nel verbale di validazione alla voce: "*rispondenza della soluzione progettuale alle normative assunte a riferimento ed alle eventuali prescrizioni;...*" sono date per acquisite anche eventuali prescrizioni sanitarie e sull'antincendio, che, come già detto, sono state invece rilasciate successivamente sul progetto definitivo.

Come espresso in numerose delibere di questa Autorità, tra cui la Delibera n. 27 del 17 gennaio 2019, "*...la validazione è l'atto formale con il quale si dà atto, recepiti i positivi esiti della verifica progettuale e condotte le consequenziali valutazioni, dell'effettiva eseguibilità del progetto ....., la validazione non può essere emessa nelle more dell'acquisizione di un documento definitivo probante ai fini della realizzabilità stessa delle opere...*".

Quanto sopra considerato, nel rilevare l'inadempimento del verificatore e del RUP all'art. 26 del d.lgs 50/16, si sottolinea il comportamento alquanto approssimato e negligente della Stazione Appaltante nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali.

Si ricorda in merito come "*in materia di gare pubbliche gravi sulle Stazioni appaltanti un onere di diligenza circa lo scrupoloso ed esaustivo assolvimento di tutti gli adempimenti propedeutici all'indizione delle stesse, strumentale all'attuazione dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Nel caso di gara bandita in assenza di una compiuta e preventiva istruttoria circa la fattibilità del progetto ponendo a base di gara un progetto non ancora esecutivo, sussiste, quindi, tanto il presupposto della colpa dell'Amministrazione concretizzatasi in un negligente*



*esperimento degli adempimenti istruttori propedeutici all'indizione della gara, quanto, di conseguenza, l'imputabilità di detta condotta alla stessa"* (TAR Parma, 19.11.2018 n. 304).

Ulteriori criticità sono state rilevate anche per quanto riguarda il Quadro Economico del progetto posto in gara.

Prioritariamente si osserva che nello specifico caso di appalto integrato il compenso previsto per la redazione del progetto esecutivo va inserito nell'importo dell'appalto. Risulta invece che le spese per la progettazione esecutiva-valutate ai sensi del DM 2016 come risulta dall'elaborato trasmesso dal Comune – sono state invece inserite all'interno delle somme a disposizione dell'Amministrazione. non comprese nel valore della procedura.

Inoltre, dagli atti acquisiti e dal disciplinare di gara si evince che il corrispettivo riportato si riferisce al solo incarico di progettazione esecutiva, e non anche alla progettazione definitiva.

La Stazione Appaltante al riguardo ha controdedotto rilevando *"che la progettazione definitiva costituiva, ai sensi della legge di gara, oggetto dell'offerta da presentare e non prestazione professionale da eseguire a valle dell'aggiudicazione (come la progettazione esecutiva), per cui l'onere per il compimento della relativa attività progettuale rimane a totale carico del concorrente (a differenza della progettazione esecutiva, regolarmente valutata e remunerata)"*.

Tale assunto è errato. L'art. 48 comma 5 del DL 31 maggio 2021, n. 77 in vigore al tempo di avvio del bando di gara (10/10/2022) - che prevedeva deroghe al codice dei contratti al tempo vigente ed in forza del quale è stata bandita la gara d'appalto - con chiarezza specificava che *"Per le finalità di cui al comma 1, in deroga a quanto previsto dall'articolo 59, commi 1, 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo n. 50 del 2016, è ammesso l'affidamento di progettazione ed esecuzione dei relativi lavori anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo n. 50 del 2016....L'affidamento avviene mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta ovvero, in alternativa, mediante offerte aventi a oggetto la realizzazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e il prezzo. In entrambi i casi, l'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva, per la progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori...."*. Pertanto, anche il progetto definitivo, ancorché acquisito in sede di gara, deve essere remunerato con gli importi valutati con riferimento al D.M. 17 giugno 2016, in ossequio peraltro al principio di adeguata remunerazione delle prestazioni di cui all'articolo 36 della Costituzione.

La voce B13 del quadro economico riporta le somme accantonate per gli incentivi il cui calcolo, effettuato secondo il regolamento trasmesso dalla S.A., ammontano complessivamente a 250.000 euro. È da rilevare che tali somme sono comprensive di tutte le attività poste in carico alla Stazione Appaltante e quindi anche di quelle ascrivibili alla Direzione dei Lavori. Ha riferito l'Amministrazione che l'attività di Direzione dei lavori e di coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione sarà svolta con personale interno all'Ente, pertanto le voci B3, B3bis e ter del quadro di spesa, complessivamente pari a circa 291.000 euro che si riferiscono ad attività di Direzione Lavori esterna, sono incongrue e dovrebbero essere espunte dal complessivo quadro di spesa.

Altresì poco chiare sono le numerose voci che riportano a vario titolo la dicitura "studi geologici". In particolare, la voce B1 "studio geologico" di importo pari a 40.000 euro, e la voce B6 "Rilievi, accertamenti e indagini e piano terre e rocce da scavo" anch'essa pari a 40.000 euro; non è chiaro a cosa esse si riferiscano, ovvero se esse siano relative alle attività già espletate per la redazione del progetto preliminare – per le quali è stato già chiesto ristoro alla Regione - ovvero a possibili ulteriori indagini da espletare per la successiva redazione del progetto esecutivo e/o in corso d'opera. In tale ultimo caso si ricorda che ai sensi dell'Art.17 del D.P.R. 207/10 *"Qualora il progetto debba essere posto a base di gara di un appalto di cui all'articolo 53, comma 2, lettera c), del codice o di una concessione di lavori pubblici: a) sono effettuate, sulle aree interessate dall'intervento, le indagini necessarie quali quelle geologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, nonché archeologiche e sulle interferenze..."*, pertanto le indagini già espletate dovrebbero aver esaurito tutti gli studi geologici necessari per la stesura del progetto.

### *Con riguardo alla procedura di gara*

È stato contestato alla S.A. in sede istruttoria di aver previsto nel bando di gara termini eccessivamente ristretti per la ricezione delle offerte. La Stazione appaltante al riguardo ha controdedotto ribadendo che nella propria nella Determina n. 1004 dell'11 ottobre 2022 del Comune di Ravanusa, si è dato atto che "la Stazione Appaltante deve individuare il creditore certo entro il 31.12.2022", il che legittimerebbe la riduzione dei termini. Ha rilevato inoltre che la procedura non prevedeva sopralluogo e che, ai sensi dell'art. 60, comma 2-bis, D.Lgs. n. 50/2016, "*Le amministrazioni aggiudicatrici possono ulteriormente ridurre di cinque giorni il termine di cui al comma 1, nel caso di presentazione di offerte per via elettronica.*", pertanto, ha ritenuto che i termini concessi per la presentazione dell'offerta, pari a n. 22 giorni fossero congrui e in linea con le previsioni di legge richiamate.

In merito deve osservarsi che al di là della circostanza, non di poco conto, che l'intervento, come sopra rappresentato, non era in concreto dotato della necessaria copertura finanziaria – la riduzione dei termini non deve comunque essere di entità tale da risultare lesiva per la concorrenza. Nel caso in esame di appalto integrato su progetto di fattibilità tecnica economica è previsto che l'operatore economico presenti in sede di gara il progetto definitivo delle opere, attività questa che comporta un considerevole aggravio degli ordinari tempi necessari per la formulazione dell'offerta. Non può evidenziarsi al riguardo che alla selezione ha partecipato un solo concorrente non potendosi escludere che l'eccessiva limitatezza dei termini abbia di fatto comportato una restrizione della concorrenza.

Si richiama in merito la giustizia amministrativa (TAR Sicilia – Catania sentenza N. 01930/2021) la quale ha osservato che "*... nel fissare i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte ("fatti salvi i termini minimi"); la stazione appaltante deve dunque operare secondo canoni di proporzionalità (cfr. art. 30, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) e il termine di scadenza per la presentazione delle proposte deve essere idoneo alla loro corretta e ponderata predisposizione ..."*

Il termine indicato dal bando appare in definitiva non congruo e non rispettoso dei canoni di proporzionalità di cui all'art. 30 del Codice dei Contratti.

### *In merito ai finanziamenti dell'intervento*

In relazione ai finanziamenti dell'opera è stato chiesto al Dipartimento DRAR di riferire riguardo le iniziative intraprese per consentire l'eventuale corretto prosieguo dell'appalto, stante l'inevasa richiesta della S.A. di ristoro delle attività fino ad oggi svolte dall'appaltatore.

Con nota del 17/07/2024 il Dirigente Generale del DRAR, di recente insediato nella funzione, ha fornito riscontro all'Autorità riferendo che, in data 11/07/2024, era stato emesso il DDG 1202 di accertamento delle somme sul capitolo di riferimento in entrata nel bilancio della Regione Siciliana inerente l'intervento; a seguito della registrazione del sopradetto DDG da parte dell'Ufficio di Ragioneria competente avrebbe proceduto all'iscrizione delle somme sul capitolo di spesa relativo all'intervento con conseguente l'emissione del decreto di finanziamento ed impegno delle somme per la realizzazione dell'opera. Infine, con successivo atto si avrebbe provveduto all'erogazione dell'anticipazione come da contratto all'impresa esecutrice.

Al riguardo non può non considerarsi che la vicenda si trascina ormai dal dicembre del 2020 quando, nel Decreto di Accertamento n. 1606 delle somme erogate dal Ministero dell'economia per l'appalto dell'impianto in questione, veniva apposto un rilievo dalla Ragioneria Generale della Regione.

Da quel dì si è assistito ad un rimpallo tra SSR ATO e il Dipartimento DRAR della Regione Sicilia che, tra rimandi, silenzi e riavvi della procedura, non ha mai di fatto provveduto all'impegno dei finanziamenti e non ha mai formalmente assentito all'avvio dell'intervento; né ha ritenuto di assumerne la diretta responsabilità, come risulta sia già avvenuto, ad esempio, per la realizzazione di altri impianti della stessa SRR ATO Agrigento Est, pur se da questa sollecitata a farlo



nel luglio 2021 considerato lo stato di difficoltà operativa ed economica più volte dalla stessa denunciato. Si rileva al riguardo una incomprensibile inerzia della Regione nell'esercizio dei propri doveri amministrativi, tanto più che la Sicilia versa in uno stato di prolungata emergenza per il settore rifiuti anche a causa di carenze impiantistiche, e che ha visto in ultimo il subentro del Comune di Ravanusa divenuto Stazione Appaltante in forza di una convenzione firmata con SSR ATO.

Il Comune di Ravanusa ha in ultimo bandito la gara d'appalto, stipulato e avviato il contratto con l'impresa aggiudicataria, provveduto alla consegna dei lavori in data 23/11/2023, senza alcuna certezza di assegnazione del contributo in proprio favore, non avendo il DRAR mai formalmente riconosciuto la convenzione sottoscritta tra gli Enti, né fornito alcuna risposta alle sollecitazioni degli stessi.

Dal canto suo il DRAR era ben edotto della circostanza che il Comune di Ravanusa, in forza della su richiamata convenzione, stava per avviare – come poi ha fatto – una gara per l'affidamento dei lavori dell'impianto, in attesa di una concreta copertura finanziaria dell'appalto con le relative conseguenze in termini di possibili contenziosi con l'aggiudicatario e rischio di pregiudizi all'erario.

Si ritiene che il comportamento tenuto dall'Amministrazione regionale riguardo alla problematica in esame sia stato nel tempo sostanzialmente inerte e contrario ai principi di economicità, efficienza e di buon andamento dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione. L'Amministrazione Regionale si è, infine, nel luglio 2024 in concreto attivata solo dopo i numerosi solleciti di questa Autorità che, in ultimo, nella Comunicazione di Risultanze Istruttorie, ha chiesto di riferire riguardo le iniziative intraprese per consentire il corretto prosieguo dell'appalto.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 20 ottobre 2024

## DELIBERA

Di rilevare:

- la distorta interpretazione ed errata applicazione da parte dell'SSR ATO dell'art. 23 comma 12 del d.lgs 50/2016 e ss.mm.ii. nonché delle Linee Guida n. 1 dell'ANAC, riguardo all'affidamento del contratto di supporto tecnico allo stesso operatore che in precedenza aveva già svolto il medesimo incarico;
- l'errata valutazione da parte della SSR ATO del corrispettivo da riconoscere ai consulenti tecnici per l'espletamento dei servizi di ingegneria posto che per la valutazione del compenso, pur effettuata ai sensi del DM 17 giugno 2016, sono stati assunti parametri riferiti alla progettazione definitiva quando invece, di fatto, il progetto poi posto in gara è risultato di livello preliminare;
- la mancata indizione della conferenza dei servizi da parte del Comune di Ravanusa sul progetto di livello preliminare con conseguente inottemperanza all'art. 48 comma 5 del DL 31 maggio 2021, n. 77, il quale statuisce che sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara è sempre convocata la conferenza di servizi di cui all'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- la mancata acquisizione di tutti i pareri di legge a corredo del progetto da porre in gara con conseguente non ottemperanza, da parte del verificatore e del Responsabile del Procedimento, all'art. 26 comma 8 del d.lgs 50/16 per errata verifica e validazione del progetto posto a base di gara;
- la mancata effettuazione della procedura di screening ambientale di cui all'art. 19 del d.lgs 152/06, obbligatoria sul progetto preliminare prima dell'avvio della gara essendo l'impianto ricadente tra i progetti elencati nell'Allegato IV

alla Parte 2 punto 7) lettera z.b) del D.Lgs. 152/2006, con conseguente non ottemperanza da parte della S.A. alla normativa ambientale;

- l'incongruo termine richiesto dal bando per la ricezione delle offerte con conseguente non ottemperanza dell'art. 79 del d.lgs 50/16 e possibile restrizione della concorrenza. Si ritiene, infatti, che nello specifico caso di appalto integrato esteso non si sia tenuto in adeguato conto della particolare onerosità dell'offerta che prevede che l'operatore economico concorrente presenti già in sede di gara un progetto definitivo dell'intervento;
- la mancata ottemperanza all'art. 48 comma 5 del DL 31 maggio 2021, n. 77 in vigore al tempo di avvio del bando di gara (10/10/2022) per ciò che attiene l'assente previsione di un corrispettivo per il progetto definitivo acquisito in sede di gara.
- il comportamento sostanzialmente contrario ai principi di economicità, efficienza e di buon andamento dell'Amministrazione come sanciti dall'art. 97 della Costituzione del Dipartimento acque e rifiuti della Regione Sicilia il quale, nell'adempimento dei propri compiti istituzionali, è apparso inerte non attivandosi adeguatamente per la corretta e pronta realizzazione dell'opera anche con l'eventuale attivazione dei poteri sostitutivi.

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera all'SSR ATO Agrigento, al Dipartimento DRAR della Regione Sicilia e al Comune di Ravanusa invitandoli a trasmettere, entro 30 giorni dalla ricezione della presente delibera ciascuno per quanto di competenza, apposita relazione che riferisca in merito ai provvedimenti conseguenti al DDG 1202 del 11/07/2024 e allo stato di avanzamento dell'appalto all'attualità.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 4 dicembre 2024

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente