



# Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici  
di Lavori, Servizi e Forniture

Direzione Generale  
Vigilanza Lavori

Ufficio Primo

Il Dirigente

Autorità Vigilanza Contratti Pubblici

Prot. Uscita del 07/09/2011

Numero: **0089563** / Protocollo 1362/2010

Classifica: da citare nella corrispondenza



Ing. Antonio Giulio Rognoni  
Direttore Generale  
Infrastrutture Lombarde S.p.a.  
Via Copernico, 38  
20125 Milano (MI)

D'achille - Compagnini avvocati associati  
Via Agnesi, 2  
20052 Monza (MB)

Oggetto: Infrastrutture Lombarde S.p.a. – Recupero e valorizzazione della villa reale di Monza e dei giardini di pertinenza

Con nota pervenuta in data 26.10.2010, n. 76232, lo studio D'achille - Compagnini avvocati associati, ha segnalato presunte anomalie inerenti la procedura di gara in oggetto.

A seguito della richiesta avanzata dallo scrivente ufficio, con nota n. 6508 del 21.01.2011, la S.A. ha fornito documentazione e chiarimenti con note acquisite dall'Autorità rispettivamente con protocollo n. 17475 del 15.02.2011 e n. 37274 del 05.04.2011

Dagli atti e dalla documentazione acquisita è emerso quanto segue.

La Villa Reale di Monza e il suo parco annesso, oggetto dei lavori, sono di proprietà condivisa del Comune di Milano, Comune di Monza e Regione Lombardia.

Il 30.07.2008, il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lombardia, il Comune di Monza e il Comune di Milano, hanno stipulato un Accordo di Programma con il quale è stata stabilita l'istituzione di un Consorzio che ha il compito di promuovere le conoscenze, sostenere la conservazione e assicurare le condizioni di utilizzazione e funzione della villa.

Il consorzio denominato "Consorzio villa reale e parco di Monza" è stato costituito il 20.07.2009 con compiti di valorizzazione attraverso gestione indiretta.

Nell'accordo di programma è stato stabilito, inoltre, che "il consorzio provvede agli affidamenti di cui al precedente periodo tramite Regione Lombardia, che si avvale di "Infrastrutture Lombarde Spa", ente strumentale della Regione stessa che sta già seguendo, (...) lo sviluppo del progetto degli interventi a farsi su Villa Reale e che è stata anche incaricata, al momento dalla sola Regione Lombardia, delle funzioni di stazione appaltante."

In data 02.03.2010, tra il Consorzio, Regione Lombardia e Infrastrutture Lombarde, è stata sottoscritta apposita Convenzione per gli interventi di conservazione e di recupero ed adeguamento funzionale del complesso monumentale della villa Reale di Monza e relative pertinenze.

Infrastrutture Lombarde spa, pertanto, nella sua veste di Stazione Appaltante, in data 15.03.2010, ha pubblicato il bando di concessione dei lavori in oggetto ai sensi dell'art.144 del D.Lgs. 163/2006 attraverso procedura ristretta, che prevedeva l'affidamento della progettazione definitiva, esecutiva ed esecuzione per un importo stimato dell'intervento pari a 23.385.154,26 euro, utilizzando il criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Durante lo svolgimento della procedura di gara, tuttora in itinere, lo studio D'achille - Compagnini avvocati associati, ha formulato all'Autorità una serie di rilievi sull'espletamento della



# Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici  
di Lavori, Servizi e Forniture

procedura di gara in oggetto, che si possono condensare nelle seguenti questioni:

- 1) Violazione dell'art. 200 del D.Lgs. 163/2006 poiché "il bando di gara, nel prevedere i requisiti di qualificazione dei concorrenti, non menziona il possesso dell'attestazione SOA per la categoria OS2, nonostante la presenza, all'interno della villa e, in particolare, degli spazi oggetto di concessione, di superfici decorate nonché di beni mobili";
- 2) Violazione dell'art. 203 comma 1 del d.Lgs. 163/2006 e l'art. 223 del DPR 554/1999, poiché l'affidamento dei lavori relativi a beni culturali è disposto, di regola, sulla base di un progetto definitivo e l'affidamento di lavori mediante appalto concorso, assimilabile alla procedura applicata in questione, è consentito solo "sentito il comitato tecnico scientifico per i beni culturali ed ambientali";
- 3) Illecita l'attribuzione a Infrastrutture Lombarde spa delle funzioni di Stazione Appaltante, benché prevista dall'accordo di programma, violazione art. 115 del D.Lgs. 42/2004

In merito alle rilevanze di cui al sopra indicato punto 1, dalla sentenza del TAR Lazio Roma, sez. II, 17/11/2005 n. 11471 è possibile estrapolare che la fattispecie *de quo* è soggetta alla disciplina di cui al D.Lgs. 42/2004, recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, 137", per la specialità della materia disciplinata rispetto a quella certamente più generale del D.Lgs. 163/2006 sui contratti pubblici.

Se il D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. all'art. 37 comma 11 consente la possibilità di utilizzare il subappalto "*qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrano, oltre ai lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, e qualora una o più di tali opere superi in valore il quindici per cento dell'importo totale dei lavori, se i soggetti affidatari non siano in grado di realizzare le predette componenti (...)*" lasciando, quindi, che nel bando di concessione venga specificato solo la categoria prevalente, (nel caso specifico OG2 - Lavori di restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali) e indicando il provvedimento a corrispondere direttamente al subappaltatore l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite; di contro, il Regolamento concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, modificato dal D.M. 24 ottobre 2001, n. 420, tuttora vigente, all'art. 11 comma 1 dispone che "*Ferma restando la disciplina dettata dall'articolo 13, comma 7, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, (sostituito dall'attuale art. 37 comma 11 D.Lgs. 163/2006) e delle relative norme di esecuzione, qualora i lavori previsti dal presente regolamento costituiscano parte non prevalente di un'opera o di un lavoro, essi sono comunque indicati nel bando di gara qualunque sia il relativo importo, e sono eseguiti esclusivamente da imprese in possesso dei requisiti stabiliti dal presente regolamento. Resta salva la facoltà della stazione appaltante di procedere al loro autonomo affidamento.*"

Sulla questione, l'Autorità si è espressa con Determinazione n.6 del 2001 sostenendo che "*la qualificazione nella categoria OS2, qualora sia da assegnare assieme ad altre categorie, è attribuita sulla base delle norme di cui al decreto del Ministero per i beni e le attività culturali del 3 agosto 2000, n. 294 e delle seguenti disposizioni integrative;*"

Alla luce di tali disposizioni, appare chiaro, che Infrastrutture Lombarde spa, avrebbe dovuto indicare nel Bando e non nella successiva lettera di invito, tra le condizioni di partecipazione alla



# Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici  
di Lavori, Servizi e Forniture

capacità tecnica la categoria specialistica OS2, per la presenza nell'edificio di dipinti di pregio oltre che beni mobili, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 144 comma 3 del D.Lgs. 163/2006.

L'operato della S.A., così assunto, avrebbe potuto determinare una possibile restrizione della concorrenza e appare, pertanto, non conforme alla normativa di settore.

In merito alle rilevanze di cui al sopra indicato punto 2, è pur vero che all'art. 203 comma 1 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. *"l'affidamento dei lavori indicati all'articolo 198, comma 1 e 2, è disposto, di regola, sulla base del progetto definitivo, integrato dal capitolato speciale e dallo schema di contratto"* ma al comma 3 bis stabilisce che *"per ogni intervento, il responsabile del procedimento, nella fase di progettazione preliminare, stabilisce il successivo livello progettuale da porre a base di gara e valuta motivatamente, esclusivamente sulla base della natura e delle caratteristiche del bene e dell'intervento conservativo, la possibilità di ridurre i livelli di definizione progettuale ed i relativi contenuti dei vari livelli progettuali, salvaguardandone la qualità."*

Nel merito, il Direttore Generale della società Infrastrutture Lombarde spa, Ing. Antonio Giulio Rognoni, nella sua relazione esplicativa ha sostenuto che *"nella relazione illustrativa del progetto preliminare, i lavori di che trattasi non possono essere che eseguiti in modo unitario."* Tale affermazione appare essere la motivazione assunta per porre a base di gara oltre la progettazione esecutiva anche quella definitiva.

In merito alla violazione dell'art. 223 del DPR 554/1999 è da segnalare l'infondatezza della lagnanza, in virtù del fatto che all'art. 222 del DPR 554/1999, in merito all'attività di progettazione per i beni culturali, si stabilisce che *"i lavori sono realizzati mediante contratto di appalto o di concessione di costruzione e gestione e sono affidati mediante pubblico incanto, licitazione privata, appalto-concorso, trattativa privata ovvero realizzati in economia."*

Per quanto sopra riportato, l'operato della S.A. appare conforme alla normativa di settore.

In merito alle rilevanze di cui al sopra indicato punto 3, l'Autorità si è già espressa sulla possibilità di svolgimento delle funzioni di Stazione Appaltante da parte della società Infrastrutture Lombarde spa, con una indagine conoscitiva sulla società stessa che si è conclusa con la Deliberazione n. 29 del 30.07.2008, nella quale emerge che Infrastrutture Lombarde spa, ente strumentale della Regione Lombardia, partecipata interamente dall'ente pubblico, è stata incaricata con il c.d. *"in house providing"*, una modalità di affidamento eccezionale e residuale rispetto alla regola generale della gara, consentita nel solo caso in cui la società affidataria, costituisca un *"prolungamento amministrativo"* dell'ente pubblico, che la esonera dall'osservare le regole di concorrenza prescritte dalle direttive.

Nel caso di specie, essendo Infrastrutture Lombarde spa, *"un "prolungamento amministrativo" della regione Lombardia, può esercitare le funzioni di stazione appaltante, per conto del sistema regionale."*

Tuttavia, è da rilevare che dall'analisi del quadro economico complessivo, risultano oneri totali per la Stazione Appaltante per un importo di 1.530.371 euro, corrispondente al 6.5% dell'importo posto a base di gara, in contrasto con quanto indicato nella Deliberazione n. 29 del 30.07.2008 di questa Autorità che stabilisce che *"per tale attività espletata, IL S.p.A. non può percepire i compensi previsti nelle convenzioni stipulate, (punto 3.13 della convenzione) ma solo l'incentivo di cui all'art. 95 del D. Lgs. n. 163/2006 che prevede una somma nel limite massimo del 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, da ripartire tra il proprio personale, quale incentivo per le attività svolte."*

Per quanto sopra, l'operato della S.A. appare conforme alla normativa di settore per quel che attiene la violazione segnalata dell'art. 115 del D.Lgs. 42/2004, mentre si richiama l'attenzione



# Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici  
di Lavori, Servizi e Forniture

sull'affidamento diretto al personale dipendente della società IL S.p.A. di incarichi professionali retribuiti a parcella nell'ambito delle convenzioni stipulate, che non sembra risultare coerente con le norme di legge e con i principi di par condicio e libera concorrenza tra gli operatori del settore che sottendono la contrattualistica pubblica.

In relazione a quanto sopra, e nello specifico per ciò che attiene le rilevanze di cui al punto 1 e 3, si invita la Stazione appaltante ad una scrupolosa osservanza delle disposizioni normative e regolamentari vigenti in materia, nonché della consolidata giurisprudenza specifica e delle indicazioni fornite dall'Autorità, nel rispetto dei principi di libera concorrenza, trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa, adottando tutti i provvedimenti di propria competenza al fine di ristabilire la piena correttezza delle procedure.

A seguito di quanto sopra esposto, non rilevando ulteriori profili di interesse, si archivia l'istruttoria ai sensi dell'art. 2 co. 4 lett. a) del "Regolamento in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi di competenza dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 8, comma 3, del D.Lgs. 163/06" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 6 aprile 2009.

Distinti saluti

RR  
LR

Il dirigente  
(Armando Bueno Pernica)