



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

TREDICESIMA LEGISLATURA

DOC. N. 20/A

**Relazione finale della Commissione d'inchiesta
sull'affidamento della campagna pubblicitaria istituzionale
della Regione.**

Approvato dalla Commissione d'inchiesta nella seduta del 31 maggio 2007



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
TREDICESIMA LEGISLATURA

**COMMISSIONE D'INCHIESTA SULL'AFFIDAMENTO DELLA CAMPAGNA
PUBBLICITARIA ISTITUZIONALE DELLA REGIONE**

**istituita ai sensi dell'ordine del giorno n. 1 approvato
dall'Assemblea consiliare il 28 dicembre 2006**

composta dai Consiglieri regionali:

Attilio DEDONI (*Presidente*); Pietro PITTALIS (*Presidente*); Giuseppe FADDA (*segretario*); Mario BRUNO (*segretario*); Oscar CHERCHI.; Silvio CHERCHI.; Giuseppe CUCCU; Paolo MANINCHEDDA; Salvatore MATTANA; Eugenio MURGIONI; Alberto RANDAZZO; Franco SABATINI; Carlo SANJUST; Matteo SANNA.

RELAZIONE FINALE

La Commissione d'inchiesta del Consiglio Regionale della Sardegna, istituita ai sensi dell'art. 125 del Regolamento interno del Consiglio Regionale, è stata chiamata ad accertare lo svolgimento dell'iter valutativo della gara d'appalto per la pubblicità istituzionale, aggiudicata alla società Saatchi&Saatchi; ciò sia a seguito di articoli di stampa che hanno provocato allarme nell'opinione pubblica sia alla luce del rilevante importo per il quale è stata aggiudicata la gara.

In particolare, la Commissione consiliare ha dovuto prendere in esame:

- i documenti inerenti alla gara, prontamente forniti dall'Amministrazione regionale, tranne taluni atti per i quali è stato necessario un energico richiamo al dott. Carlo Sanna, segretario della Commissione giudicatrice;
- la documentazione inviata dal dott. Aldo Brigaglia, componente della Commissione giudicatrice della gara;
- l'esposto del dott. Gianni Nieddu, pubblicitario, che ha segnalato particolari relativi allo svolgimento della gara;
- il carteggio tra la dott.ssa Michela Melis, responsabile del procedimento, ed il Presidente della Commissione giudicatrice, prof. Fulvio Dettori;
- l'atto di annullamento della gara d'appalto, da parte della responsabile del procedimento, la dott.ssa Michela Melis.

Il lavoro della Commissione nel suo insieme è stato svolto con obiettività e rivolto all'accertamento di fatti obiettivi, e finalizzato ad un giudizio da parte dell'Assemblea regionale, senza pretesa di sostituirsi alle competenze dell'Autorità Giudiziaria, amministrativa o penale.

Sono stati inoltre sentiti in Commissione:

- la responsabile del procedimento, dott.ssa Michela Melis;
- il Presidente della Commissione giudicatrice, prof. Fulvio Dettori, Direttore generale presso la Presidenza della Giunta Regionale;
- il dott. Aldo Brigaglia, membro della Commissione giudicatrice, ed autore di uno degli esposti;
- la dott.ssa Roberta Sanna, membro della Commissione giudicatrice e dirigente dell'Amministrazione regionale;
- l'ing. Letterio Bernava, membro della Commissione giudicatrice;

- l'arch. Giovanni Maria Filindeu, membro della Commissione giudicatrice;
- il dott. Carlo Sanna, segretario, senza diritto di voto, della Commissione giudicatrice.

La Commissione consiliare, dopo avere esaminato gli atti forniti dall'Amministrazione e gli esposti presentati, ha proceduto alla valutazione dello svolgimento della gara.

Le circostanze da verificare, in particolare, sono risultate essere le seguenti:

- 1) se la società Saatchi&Saatchi abbia presentato un'offerta per una campagna da svolgersi nel periodo maggio-giugno 2006, quindi antecedentemente all'indizione della gara medesima;
- 2) se la Commissione abbia validamente operato, nonostante la sospensione dalle funzioni di Direttore generale della Presidenza della Giunta del prof. Fulvio Dettori, presidente della Commissione giudicatrice, ad opera di un provvedimento della dott.ssa Scarpa, giudice del lavoro presso il Tribunale di Cagliari;
- 3) se la Saatchi&Saatchi fosse in possesso della certificazione ISO 9001 2000 o di equipollenti certificazioni di qualità di organizzazione interna, il cui difetto avrebbe dovuto condurre all'esclusione dalla gara ai sensi del combinato disposto del punto III. 2.3 del bando e dell'articolo 11, primo comma, del capitolato;
- 4) se la società Saatchi&Saatchi fosse in rapporti di controllo ex art. 2359 c.c. con altra società partecipante alla gara d'appalto, la Publicis, circostanza che avrebbe dovuto condurre all'esclusione di entrambe le società dalla gara ai sensi del punto III. 2.1. n. 6 del bando;
- 5) se lo svolgimento della gara sia stato correttamente riassunto nei verbali, e quali considerazioni abbiano portato i commissari a redigere la votazione finale.

I

La questione se e quando il progetto Saatchi&Saatchi fosse già noto all'Amministrazione regionale ed alla Commissione di gara

In data 20 novembre 2006, a gara d'appalto aperta, l'Area legale della Presidenza della Regione risponde ad un quesito posto dalla propria

Direzione generale la quale chiedeva di: “..verificare la legittimità delle valutazioni di una commissione di gara nominata per l’aggiudicazione di un appalto di un servizio di progettazione, nell’ipotesi in cui l’amministrazione appaltante sia venuta a conoscenza (direttamente, per effetto della presentazione da parte della stessa società autrice del progetto o, indirettamente, attraverso mezzi di comunicazione) precedentemente all’indizione della gara, di proposte di progetti analoghi a uno o più di quelli poi presentati dalle imprese partecipanti alla gara...”.

Questo quesito posto dalla Direzione generale ed agli atti della Commissione consiliare d’inchiesta, non trova alcun riscontro in alcuna discussione della Commissione di gara. L’unico elemento che vi possa fare riferimento è il fatto che le pagine del progetto Saatchi&Saatchi sono datate maggio 2006, ossia prima dell’indizione della gara (4 agosto 2006), fatto messo in evidenza da uno dei commissari (Brigaglia) con una lettera inviata al responsabile del procedimento e, per questo, disponibile agli atti.

La Commissione di gara ha ritenuto il riferimento alla data del maggio 2006, presente nelle pagine del progetto Saatchi&Saatchi, un errore materiale. Si rileva che:

- il 20.12.2005 la Giunta regionale approva la delibera n. 61/1 intitolata: “Direttive per l’attuazione delle azioni di comunicazione della Regione sarda”. La delibera indica con chiarezza i macro-obiettivi della comunicazione della Regione, che saranno poi gli stessi della gara bandita il 4 agosto 2006. La delibera non individua la necessità di una gara, ma semplicemente pone in carico alla Direzione generale della Presidenza una funzione di coordinamento delle azioni comunicative degli Assessorati e degli Enti regionali, in modo da ricondurli ad una cifra unitaria. Tale obiettivo non può che presupporre la creazione di una strategia comunicativa unitaria, e dell’attività necessaria a realizzarla;

- il 28.06.2006 il quotidiano “La Nuova Sardegna” pubblicava, nella parte dedicata al Sulcis-Iglesiente un corposo articolo intitolato: “Marchio Sardegna tra sogni e colori” e sottotitolato “Aggiudicata la gara per l’immagine della Regione”; in esso si annunciava che la Sardegna si sarebbe presto dotata di un nuovo marchio capace di: “...presentare l’immagine globale dell’isola nel mondo...”. L’articolo proseguiva dicendo: “...Il

percorso avviato da Soru ad aprile si concluderà tra poco con l'ufficializzazione del logo, della frase e della società che preparerà le diverse campagne pubblicitarie..". Infine veniva descritto il logo prodotto dalla società Pentagram e si dava come probabile che a gestire la campagna sarebbe stata la società Saatchi&Saatchi.

Il dato rilevante è che risulta che sin da aprile 2006 (quindi ben prima del bando in oggetto di questa inchiesta) era in atto un'azione della Presidenza della Regione di compulsazione delle agenzie pubblicitarie intorno allo stesso obiettivo della delibera del dicembre 2005 e poi della gara bandita in agosto;

- tale azione di ricognizione è stata confermata anche dal responsabile del procedimento la dottoressa Michela Melis che, in sede di audizione presso la Commissione consiliare ha dichiarato: "...L'altra cosa invece riguarda quell'articolo che era uscito sul giornale dove impropriamente si parlava di un bando. Non vi era nessun bando. Niente. C'era stata semplicemente una ricognizione che il Presidente aveva fatto, delle audizioni che il Presidente aveva voluto fare (...) Io non sono a conoscenza di niente. Da un punto di vista dell'ufficio, non ho ricevuto alcuna comunicazione, io sto riferendomi ad un articolo di giornale che è venuto fuori ad un certo punto. L'Amministrazione non ha fatto alcuna attività di interlocuzione, non ha valutato alcunché, in quella sede politica c'è stata un'audizione, ma assolutamente con nessuna ripercussione amministrativa di nessun genere, non aveva dato luogo a nessuna azione amministrativa".

Da un punto di vista strettamente amministrativo si ritiene accertato:

- che la Giunta regionale avvia a dicembre 2005 una strategia in vista di una campagna di promozione su cui successivamente verrà bandita la gara oggetto dell'attività della Commissione d'inchiesta. A dicembre la Giunta regionale non prevede di valersi di una gara per il conseguimento dei suoi obiettivi;

- che sul quotidiano "La Nuova Sardegna" appare a giugno, prima che la gara per l'affidamento della pubblicità istituzionale venisse bandita (agosto), la notizia sul contatto tra alcune agenzie di pubblicità, tra cui la Saatchi& Saatchi, e la Regione. Certo è che la medesima società il 7 luglio

2006, ossia un mese prima della pubblicazione del bando di gara, ha depositato l'avviso di protezione di uno slogan che recita: "Successione di immagini di una terra. Una voce fuori campo accompagna le immagini con una filastrocca dando il "benvenuto" alle cose più disparate. "Porta il tuo sogno" (cfr. <http://www.iap.it/it/depositi.htm>). Sebbene non vi sia un esplicito riferimento alla Sardegna, si può notare che la proposta poi presentata dalla Saatchi&Saatchi alla gara d'appalto utilizza proprio questo slogan;

- che solo il 4 agosto 2006 viene pubblicato il bando di gara di cui ora si occupa la Commissione d'inchiesta consiliare;

- che la data del maggio 2006, presente nelle pagine del progetto presentato dalla Saatchi&Saatchi al bando di gara, è precedente la data del bando di gara ;

- che la richiesta di parere dell'Ufficio legale della Presidenza della Regione sulla rilevanza di una conoscenza preventiva, da parte di uno o più componenti della Commissione, delle proposte presentate appare ingiustificato sulla base della lettura dei verbali delle riunioni della Commissione di gara.

L'unico riferimento a questa problematica è la discussione relativa al fatto che le date della campagna promozionale alla data dell'offerta fossero riferite a un periodo anteriore allo svolgimento della gara.

Sul punto la Commissione giudicatrice ha ritenuto che l'indicazione del periodo maggio giugno 2006 sia frutto di un errore materiale nella compilazione della domanda. Tale circostanza non si può escludere, ed è anche la spiegazione più plausibile.

Ciò che desta perplessità, invece, è la circostanza che nessuno abbia pensato di chiedere una spiegazione, una giustificazione, una rettifica alla società Saatchi&Saatchi e che ci si sia adoperati invece per una sorta di difesa d'ufficio dell'offerta presentata, correggendone solamente le date della campagna.

Tutto ciò attesta l'esistenza di attività precedente la gara che, alla luce degli elementi raccolti, però, non pare aver inciso sul suo successivo svolgimento.

II

La questione se la Commissione di gara abbia validamente operato, nonostante la sospensione dalla funzione di direttore generale della Presidenza della Giunta Regionale del prof. Dettori

Con riferimento a tale aspetto, si ricorda al Consiglio Regionale che le nomine di taluni dirigenti regionali, tra le quali quella del prof. Dettori a Direttore Generale presso la Presidenza della Regione, è stata oggetto di contestazione sindacale e conseguente ricorso al Tribunale di Cagliari, che ha dato ragione alle organizzazioni sindacali ricorrenti. Poiché questa sospensione dalle funzioni è avvenuta durante lo svolgimento della gara in questione, si trattava di capire se il provvedimento di sospensione potesse o meno inficiare la validità della gara.

Sotto questo aspetto la Commissione consiliare ha verificato, in primo luogo, che l'articolo 84, comma 3 del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) prevede che “..La Commissione è presieduta da un dirigente della stazione appaltante, nominato dall'organo competente”.

Nel caso che ci riguarda la nomina della Commissione giudicatrice è avvenuta con determinazione 5/382 del 17 ottobre 2006 della responsabile del procedimento, dott.ssa Michela Melis, la quale indica il prof. Fulvio Dettori come presidente, indicando come qualifica quella di Direttore generale della Presidenza della Regione.

Sentita dalla Commissione consiliare d'inchiesta la dott.ssa Melis ha confermato di avere nominato il prof. Dettori quale Presidente con riferimento sia alla sua qualità di Direttore generale della Presidenza, sia alla sua specifica preparazione giuridica. In particolare, la dott.ssa Melis faceva riferimento al fatto che la posizione del prof. Dettori presso la Presidenza poteva consentirgli di svolgere adeguato lavoro, considerando che egli, meglio di chiunque altro, era in grado di percepire gli obiettivi che si proponeva la Regione con il servizio di pubblicità istituzionale.

Lo stesso prof. Dettori, sentito sul punto dalla Commissione consiliare, ha espressamente dichiarato di essere stato nominato presidente della

Commissione di gara in quanto Direttore generale della Presidenza della Regione

La dott.ssa Melis, sentita sull'aspetto che ci interessa su questo punto, ovvero se sia stata o meno informata della sospensione dalle funzioni del prof. Dettori dalle funzioni e se abbia valutato o meno la legittimità od opportunità della permanenza del prof. Dettori alla presidenza della Commissione, ha dichiarato di non essere stata informata in via ufficiale né dal prof. Dettori né da organi della Regione, e che eventuali notizie che potesse avere avuto in modo diverso (per esempio dalla stampa o da voci di corridoio) non l'avrebbero legittimata ad operare alcuna valutazione sulla permanenza del prof. Dettori a Presidente della Commissione giudicatrice.

La Commissione consiliare, sul punto, non ritiene di concordare, in quanto la notorietà di fatti particolari, quale può essere una sopravvenuta mancanza di requisiti, in capo al presidente della Commissione di una gara di tale importanza, avrebbe dovuto condurre la responsabile del procedimento a fare di sua iniziativa le opportune attività di verifica e di valutazione, eventualmente arrivando alla conclusione che la sospensione dalle funzioni non inficiasse la validità delle operazioni della Commissione di gara.

Deve, comunque, ritenersi che lo svolgimento dei lavori della Commissione nonostante la sospensione del prof. Dettori dalle funzioni di Direttore generale, allo stato attuale possa essere oggetto di censura da parte della Commissione consiliare d'inchiesta unicamente sotto un profilo di correttezza istituzionale, che avrebbe dovuto portare il prof. Dettori a comunicare alla Commissione di gara ed alla responsabile del procedimento l'avvenuta sospensione.

Al di fuori della correttezza istituzionale non si ritiene la questione caratterizzata da grande rilevanza giuridica posto che, successivamente, il prof. Dettori è stato confermato nelle sue funzioni dalla Giunta regionale, e parrebbe avere adottato degli atti di convalida di tutta l'attività svolta durante il periodo di sospensione.

III

La questione se la società vincitrice fosse in possesso della certificazione di qualità ISO 9001 2000 o di equipollenti caratteristiche di qualità di organizzazione interna

Quello del possesso della certificazione ISO 9001 2000 è indubbiamente un aspetto che condiziona pesantemente lo svolgimento della gara d'appalto.

A tale proposito deve premettersi che la composizione della Commissione di gara, originariamente prevista per solo tre commissari, veniva elevata a cinque componenti per la necessità di inserire un esperto in materia di certificazione di qualità, che veniva segnalato da una delle maggiori società in tema di certificazione, la SINCERT. Dopo tale segnalazione, con la determinazione del 17 ottobre 2006, la dott.ssa Melis integrava la Commissione di gara con l'ing. Bernava, esperto in certificazione di qualità, e con un altro componente, il dott. Brigaglia, per assicurare l'esigenza che i componenti della Commissione fossero in numero dispari.

Deve ancora premettersi che sia il bando di gara che il capitolato, conformemente all'art. 43 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice degli appalti), hanno previsto che, in luogo della certificazione di qualità ISO 9001 2000, i partecipanti potessero fornire altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità prodotte dagli operatori economici.

Deve pertanto darsi come pacifico punto di partenza il fatto che il possesso di requisiti di qualità era un requisito di tale importanza che la sua valutazione ha richiesto l'integrazione della Commissione di gara.

Il possesso dei requisiti di qualità richiesti dal bando doveva essere comprovato: o dal possesso del certificato ISO 9001 2000, o, in mancanza, dalla prova - che ovviamente doveva essere fornita dallo stesso partecipante - di impiegare equivalenti misure di garanzie. In considerazione dell'aleatorietà di questo concetto, specialmente per i non addetti ai lavori, la dott.ssa Melis aveva ritenuto, con valutazione condivisibile, di integrare la Commissione di gara con un esperto in materia.

Nonostante la presenza dell'esperto sembra proprio che la gara sia stata aggiudicata ad un soggetto privo del requisito, o, quantomeno, che il possesso del requisito in capo a Saatchi&Saatchi non sia stato correttamente valutato.

In primo luogo é provato e documentato che Saatchi&Saatchi ha espressamente dichiarato, in apposita autocertificazione, di soddisfare il requisito di qualità attraverso la produzione del certificato Sarbanes-Oxley. Questo, in realtà, non attesta il tipo di organizzazione previsto dalla certificazione ISO 9001 2000, bensì l'assetto societario e la trasparenza del sistema di gestione dal punto di vista finanziario e societario. Si tratta, in particolare, di una forma di certificazione dipendente dalla legislazione degli Stati Uniti di prevenzione dei tracolli finanziari adottata a seguito del dissesto della società "ENRON".

A ben altro si riferisce la certificazione di qualità dei processi aziendali, e la certificazione ISO 9001 2000 in particolare. La certificazione di qualità riguarda quella parte del sistema di gestione di un'organizzazione che si propone, con riferimento agli obiettivi per la qualità, di raggiungere dei risultati in grado di soddisfare adeguatamente le esigenze, le aspettative ed i requisiti di tutte le parti interessate, con particolare riferimento ai clienti, ai consumatori e agli utilizzatori del prodotto finale.

La Commissione consiliare d'inchiesta ha cercato di verificare questo aspetto, in particolare, con l'ing. Bernava, nominato in Commissione di gara proprio con il compito di valutare le certificazioni ed i sistemi di qualità.

Ebbene, nonostante l'ing. Bernava fosse presente in Commissione proprio per assolvere tale compito, sentito dalla Commissione consiliare d'inchiesta, é stato estremamente evasivo. In un primo momento ha dichiarato che la Saatchi&Saatchi era in possesso del certificato ISO 9001 2000; successivamente ha dichiarato che lo possedeva l'altra società facente parte del RTI e, testualmente affermava che la dichiarazione prodotta conteneva "...alcuni principi della ISO 9001...".

Orbene, come già affermato, la Saatchi&Saatchi, ha prodotto una dichiarazione di qualità che per la certificazione faceva riferimento alla certificazione del sistema di gestione dal punto di vista finanziario (c.d. Sarbanes-Oaxley), mentre sotto il profilo che qui rileva, individuava in

termini estremamente generici il possesso di un'organizzazione "*one team-one dream*", a una o più coppie creative, che senza dubbio sarebbe dovuto essere oggetto di specifica valutazione da parte della Commissione giudicatrice e, in particolare, dal suo esperto.

La società facente parte della RTI, la Equinox, ha prodotto invece una dichiarazione di qualità nella quale dichiarava sostanzialmente di adottare il sistema di qualità ROI BLUEPRINT; questo è, ancora una volta, un sistema volto a caratterizzare le capacità finanziarie e la redditività di un'iniziativa, mentre sembrerebbe non riguardare i requisiti di qualità per i quali si chiede la certificazione ISO 9001 2000.

Lungi dal verificare nel concreto questi aspetti, l'ing. Bernava, all'esito dell'audizione, ha dichiarato di aver detto al responsabile del procedimento ed al prof. Dettori che: "...nel momento in cui si aggiudica questo lavoro bisognerebbe, appunto, andare a verificare se effettivamente, chi fa questa campagna promozionale rispetta i principi della ISO 9001".... E' evidente che, per l'esperto, quei principi non apparivano rispettati dalla documentazione in atti.

Tuttavia, mentre per la società Mackennon, altra società partecipante alla gara, essendo sprovvista del certificato ISO 9001 2000, è stata richiesta dalla Commissione di gara l'integrazione della documentazione di qualità del sistema di gestione, al contrario alla Saatchi&Saatchi non è stata inoltrata analoga richiesta di integrazione.

Destava pertanto perplessità la circostanza che il responsabile del procedimento, che aveva attribuito alla certificazione di qualità un'importanza tale da indurla ad integrare la Commissione precedentemente nominata proprio con l'esperto di qualità, non abbia ritenuto di approfondirne gli aspetti relativi, mentre merita censura, anche sotto questo aspetto, l'operato della Commissione e quello dell'ing. Bernava in particolare, per aver sottovalutato un aspetto così importante e delicato della gara.

Tale condotta superficiale ha determinato l'accettazione, come certificato di qualità, di una certificazione relativa al dimensionamento finanziario dell'impresa, volto alla tutela dell'assetto proprietario in luogo della certificazione di qualità richiesta dal bando, volta a tutelare il committente

dell'appalto in ordine alla qualità del servizio, attraverso la certificazione dell'organizzazione.

IV

La questione se la Commissione di gara abbia correttamente valutato il collegamento tra la Saatchi&Saatchi e la Publicis

Durante la seduta della Commissione di gara del 18 ottobre 2006, il sig. Accetta, rappresentante della TBWA Italia Spa, solleva espressamente "...l'eccezione che le ditte Saatchi&Saatchi srl e Publicis srl con socio unico siano collegate sostanzialmente tra di loro...". Tale collegamento, ai sensi del bando di gara, sarebbe motivo di esclusione. La Commissione, in quella data, dichiara di riservarsi l'accertamento dei fatti denunciati in un momento successivo.

In data 26 ottobre 2006 la Commissione si occupa di dirimere la questione sollevata dal sig. Accetta e dichiara non sussistente il collegamento sostanziale tra la società Publicis e la Saatchi&Saatchi. La Commissione di gara argomenta che non è stato constatato alcun collegamento tale da configurare un unico centro decisionale e quindi una possibilità reale di alterazione delle offerte. A corredo della lunga argomentazione posta a verbale, la Commissione di gara allega una memoria difensiva della Saatchi&Saatchi, una copia di una sentenza del TAR del Lazio e di un'ordinanza del Consiglio di Stato, relative, peraltro, al collegamento tra Saatchi&Saatchi e Leo Burnett, e non tra Saatchi&Saatchi e Publicis; ciò senza che sia chiaro su quale censura si sia pronunciata la giustizia amministrativa. Infatti, non è allegata al verbale alcuna visura camerale che accerti direttamente e documentalmente il tipo di collegamento tra le due società. Per questa ragione, la dott.ssa Melis, responsabile del procedimento, dichiara di essersi voluta cautelare rispetto alla questione formalmente sollevata dal sig. Accetta, andando a esaminare le carte di un altro bando di gara denominato "Galapagos", gestito dall'assessorato regionale al Lavoro e formazione professionale; in esso, presentatasi analoga questione, in un primo momento la Commissione di gara aveva escluso la Saatchi&Saatchi e le società collegate, per poi,

successivamente, riammetterle in seguito al ricorso presentato dalle medesime società al TAR. In sede di audizione presso la Commissione consiliare, la responsabile del procedimento ha riconosciuto però di aver ritenuto di non dover procedere oltre negli accertamenti, non in ragione di una decisione del TAR Sardegna, ma sulla base di una determinazione di un funzionario regionale, quella relativa alla riammissione in gara della Saatchi&Saatchi nella gara relativa al bando "Galapagos", determinazione assunta solo in base alla presentazione del ricorso da parte delle società escluse.

Ad avviso della Commissione consiliare d'inchiesta, in presenza di una contestazione quale quella formulata, la Commissione di gara avrebbe dovuto richiedere visure o un'analisi della composizione societaria tale da fugare ogni dubbio, per verificare sia la sussistenza di un "collegamento formale", forse inesistente, sia la sussistenza di un "collegamento sostanziale", ossia la rispondenza delle due offerte presentate ad un unico centro di interesse, in ordine alla quale non sussistono elementi certi di valutazione, dato l'insufficiente approfondimento.

Anche sotto questo profilo merita censura l'operato della Commissione di gara, il cui presidente, prof. Dettori, nel corso di un'audizione - caratterizzata da risposte non collaborative e polemiche nei confronti di tutti i componenti della Commissione consiliare - ha dichiarato che quella da lui presieduta non era una Commissione di indagine bensì di gara e che pertanto era in capo a chi muoveva tali accuse l'onere della loro puntuale documentazione. Al contrario, la Commissione di gara, nel momento in cui deve verificare i requisiti di partecipazione alla gara stabiliti a pena di esclusione, in presenza di una contestazione caratterizzata da un minimo di fondamento obiettivo (quale la partecipazione alla gara di due società partecipate al 100% da un'holding internazionale) avrebbe dovuto far accertare le dinamiche societarie interne e non limitarsi ad acquisire le ragioni della Saatchi&Saatchi, posto che il bando di gara (punto III. 2.1 n. 6) comminava espressamente l'esclusione in presenza di situazioni di controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile con altre imprese concorrenti alla gara medesima.

La questione se la stesura dei verbali di gara sia stata corretta e conforme alla disciplina vigente in materia

Lo scontro tra la responsabile del procedimento, la dott.ssa Melis, e la Commissione di gara, che ha portato alla Determinazione n. 10 del 2 gennaio 2007, prot. 204, e con cui veniva disposto l'annullamento della gara - determinazione subito revocata - ha come origine la laconicità con cui nei verbali si dà conto delle scelte decisive per l'assegnazione dell'appalto, assunte dalla Commissione di gara, e in particolare di come si dà conto dell'assegnazione dei punteggi ai progetti partecipanti e alla graduatoria che ne deriva.

Più precisamente, le dimissioni, poi rientrate, del dott. Brigaglia ed il conseguente esposto di quest'ultimo alla dott.ssa Melis, innestavano un'attività di verifica del responsabile del procedimento, che provvedeva, avvenuta l'aggiudicazione provvisoria, a verificare talune delle circostanze segnalate dal dott. Brigaglia. Poiché quest'ultimo dichiarava che, nel corso della prima votazione, il prof. Dettori avrebbe suggerito un anomalo arrotondamento dei voti, si cercava di verificare nel verbale l'esistenza o meno di questa circostanza. E qui, in effetti, la responsabile del procedimento accertava l'esistenza di una graduatoria meramente numerica senza che emergesse dal verbale la motivazione, per ogni componente della Commissione giudicatrice, a giustificazione del voto assegnato e, addirittura, riscontrava l'assoluta assenza della verbalizzazione del voto di ciascun commissario.

Iniziava quindi un carteggio tra la responsabile del procedimento, che chiedeva chiarimenti sulla valutazione numerica, chiedendo a quali valutazioni analitiche rispondesse, e il presidente della Commissione, prof. Dettori, il quale, polemicamente e del tutto irrispettosamente, rispondeva e ribadiva - anche in sede di audizione presso la Commissione consiliare - che la valutazione numerica è di per se chiara, come a scuola, dove: "il 6" significa "sufficiente", etc.

Di fronte alla totale assenza di giustificazione del voto numericamente espresso, la dott.ssa Michela Melis reiterava la richiesta di motivazione

della graduatoria, richiedendo la riconvocazione della Commissione di gara.

Questa, riunitasi in data 28 dicembre 2006, riteneva di non dare seguito alla richiesta della dott.ssa Melis di fornire una motivazione, seppur sintetica, della valutazione numerica.

Questo verbale, in data 10 gennaio 2007, veniva trasmesso dal prof. Dettori alla dott.ssa Melis, corredato da due pareri legali, uno dell'Avv. Giampiero Contu, dell'Area legale della Regione, ed uno del prof. Carrozza, avvocato del libero foro.

La circostanza della richiesta dei due pareri legali appare sorprendente, soprattutto per le modalità con le quali é avvenuta. Entrambi i pareri, invero, fanno riferimento ad un quesito posto dal prof. Fulvio Dettori, nella sua qualità di Direttore generale della Presidenza della Regione.

I due pareri legali, probabilmente, hanno ancor più rafforzato le perplessità della responsabile del procedimento.

Invero, il parere del prof. Carrozza deponeva per la possibilità di una graduatoria meramente numerica, mistificando i dati giurisprudenziali che peraltro trovano il loro fondamento sulla legislazione anteriore al nuovo codice degli appalti che, nel parere, non viene neppure citato.

Di ben altro spessore è il parere dell'Avv. Giampiero Contu, dirigente dell'Area legale della Regione, il quale richiama il prevalente orientamento giurisprudenziale che richiede, ai fini della legittimità della graduatoria meramente numerica, la prefissione di criteri sufficientemente predeterminati; per altro verso precisa che, in ogni caso, la prefissione di criteri meramente numerici deve tenere conto della modifica legislativa costituita dall'art. 107 del D.Lgs 163/2006 (nuovo codice degli appalti), il quale recita:

La Commissione redige un verbale, sottoscritto da tutti i suoi componenti, che espone le ragioni delle scelte effettuate in ordine ai meriti di ciascun progetto, le osservazioni pertinenti e tutti i chiarimenti necessari al fine di dare conto delle valutazioni finali.

E' quindi chiaro, sulla base della norma, che, pur in presenza di una valutazione numerica, deve sussistere un verbale nel quale siano estrinsecate " ..le ragioni delle scelte effettuate in ordine ai meriti di ciascun

progetto, le osservazioni pertinenti e tutti i chiarimenti necessari al fine di dare conto delle valutazioni finali". Pertanto, l'articolo 107 non consente di fare come a scuola, dove, come dice il prof. Dettori, bastava scrivere "6" per indicare una valutazione sufficiente, ma si richiede una vera motivazione, che, pur in modo sintetico, dia conto dell'iter logico seguito da ciascun commissario nell'attribuzione del voto.

Tuttavia la Commissione di gara non ha ritenuto di doversi attenere, come avrebbe dovuto, alla norma vigente. Non solo, prima dell'annullamento disposto "per un attimo" dalla responsabile del procedimento la dott.ssa Melis, la Commissione di gara ha ritenuto, non tanto, come era ampiamente legittimo, di esprimere le proprie valutazioni in forma numerica, ma anche - e qui si fondava una delle obiezioni principali della responsabile del procedimento - di riportare a verbale solo la somma dei voti espressi su ciascuna voce dei progetti presentati dai diversi commissari. In questo modo la Commissione sceglieva, inspiegabilmente, di rendere visibile una somma senza consentire di verificare come quel numero si fosse formato nell'espressione di voto dei singoli commissari, come risulta dal verbale n. 6 del 14 e 15 novembre 2006, unico verbale a riportare l'unica votazione ufficialmente svoltasi.

A questo punto la dott.ssa Melis adotta una determinazione di annullamento della graduatoria, ma, mentre sta per provvedere alla pubblicazione della stessa, viene informata dal prof. Dettori che quest'ultimo ha convocato la Commissione di gara in via di autotutela per integrare la motivazione. La dott.ssa Melis non dà quindi seguito all'annullamento, e, avendo la Commissione, in data 17 gennaio 2007, integrato la valutazione con la scheda di voto di ciascun commissario, decide di approvare la gara.

Pertanto la stessa dott.ssa Melis, dopo aver più volte richiamato il rispetto delle disposizioni del Codice degli appalti ha voluto ignorare, validando in conclusione il procedimento di gara, che la norma prevede che siano fornite "..le osservazioni pertinenti.." e "..tutti i chiarimenti necessari al fine del dare conto delle valutazioni finali..", mentre i verbali ne sono completamente privi.

Ad ogni modo, la mancata osservanza di quanto disposto dal codice degli appalti è tanto più grave se si considera che lo stesso codice è richiamato come norma di riferimento nel bando di gara. Ciò che, in conclusione appare non comprensibile, è perché la Commissione di gara abbia voluto rinunciare a dare motivazioni, a rendere immediatamente comprensibile l'espressione di voto di ciascun commissario, ad articolare e motivare comparativamente le proprie scelte, violando in tal modo il disposto del codice degli appalti, voluto dal legislatore proprio per porre rimedio agli equivoci che la legislazione precedente aveva generato.

Il verbale n. 9 del 17 gennaio 2007 rappresenta la verbalizzazione analitica (ossia l'esplicitazione dei voti espressi da ciascun commissario) del voto espresso dalla Commissione di gara il giorno 15 novembre 2006, e riportato dal verbale n. 6 solo attraverso le somme.

In sede di audizione presso la Commissione consiliare si è chiesto a diversi componenti della Commissione di gara come avessero fatto a ricordare esattamente il 17 gennaio il voto espresso due mesi prima, il 15 novembre. Le risposte sono state unanimi nell'affermare che il segretario verbalizzante aveva degli appunti in cui riportava il voto espresso da ogni singolo commissario. Di questi appunti relativi alla votazione riportata nel verbale n. 6 del 15 novembre, niente è stato fornito alla Commissione di inchiesta. Se ne capiranno forse le ragioni dopo aver letto quanto segue.

Il dott. Aldo Brigaglia nel corso dell'audizione ha riferito che vi furono due votazioni e non una, come riportato dal verbale n. 6. La prima votazione si sarebbe svolta il 9 novembre alle ore 19. Secondo Brigaglia, che ha allegato gli appunti dettagliati da lui presi in sede di votazione, il risultato avrebbe visto la Saatchi&Saatchi prevalere con 69,4 punti sulla TBWA con 68,8 punti. A questo punto, secondo Brigaglia, il presidente della Commissione avrebbe chiesto che le cifre venissero arrotondate in modo che la vittoria della Saatchi&Saatchi non fosse esposta al rischio di essere ribaltata dai risultati dell'apertura delle buste dell'offerta economica, perché caratterizzata da un margine esiguo sulla seconda,. La Commissione di gara avrebbe acconsentito alla richiesta del Presidente; in seguito a ciò, l'indomani Brigaglia avrebbe presentato una lettera di dimissioni, poi revocata, perché il presidente della Commissione avrebbe preso l'impegno

di non considerare la votazione che si era svolta, di procedere a riconvocare la Commissione per riconsiderare la decisione assunta. La Commissione, sempre secondo il racconto di Brigaglia, venne riconvocata il giorno 14 e 15 novembre. Il giorno 15 novembre alle ore 13.30 ci sarebbe stata una seconda votazione il cui risultato avrebbe visto prevalere la proposta della TBWA con 69 punti su quella della Saatchi&Saatchi con 65,6 punti. Durante la pausa pranzo, sempre secondo il racconto e gli appunti del dott. Brigaglia, la dott.ssa Roberta Sanna avrebbe ricevuto una telefonata e avrebbe chiesto di essere accompagnata dallo stesso Brigaglia e dall'ing. Bernava presso la sede dell'assessorato regionale dell'Agricoltura. Al suo ritorno avrebbe comunicato di aver maturato un convincimento differente da quello espresso nella votazione delle ore 13.30. Altri componenti della Commissione avrebbero condiviso la necessità di non considerare valida la votazione. Si sarebbe così deciso di non considerare la votazione della mattina e di ritornare alla votazione del giorno 9 con gli arrotondamenti, iscrivendola a verbale per il giorno 15 novembre.

La Commissione consiliare di inchiesta si è trovata nella necessità di accertare se corrispondesse al vero che si è proceduto ad un arrotondamento e che ci fosse stata più di una votazione.

La dott.ssa Sanna, indirettamente, e l'ing. Bernava direttamente hanno confermato che ci sono state due votazioni. Ma la conferma è stata data dal segretario verbalizzante dott. Sanna, che ha fornito, solo dopo l'interrogatorio col magistrato inquirente, un appunto con la seguente lettera di accompagnamento: "Dopo aver sentito il magistrato e con il suo assenso, vi invio una copia dell'appunto relativo ad una votazione effettuata dalla commissione di gara". Il segretario verbalizzante conferma dunque ufficialmente l'esistenza di una votazione diversa da quella a verbale per il giorno 15 e dunque conferma l'esistenza di almeno due votazioni.

L'appunto fornito dal dott. Sanna riporta gli stessi numeri della nota del dott. Brigaglia per la votazione svoltasi il giorno 15 novembre 2006 alle ore 13.30. Pertanto, la coincidenza dei valori riportati dal dott. Brigaglia e dal dott. Sanna e da quest'ultimo forniti ufficialmente alla Commissione consiliare, confermano l'esistenza della votazione delle ore 13.30 del 15

novembre 2006 (poi considerata come non avvenuta e taciuta dal verbale) e ne forniscono gli esatti contenuti numerici. Viceversa, il dott. Sanna non ha fornito alla Commissione consiliare d'inchiesta l'appunto relativo alla votazione del 9 novembre (registrata come avvenuta il 15 novembre) che invece avrebbe consentito di valutare il problema dell'arrotondamento, decisivo per l'aggiudicazione della gara. Tuttavia, è possibile fare una considerazione: l'appunto ufficialmente fornito dal dott. Carlo Sanna sulla seconda votazione della mattina del 15 novembre (uguali a quelli forniti dal dott. Brigaglia), riporta valori che sommati e divisi per il numero dei commissari (5) non danno mai quozienti esatti, ma sempre quozienti con decimali, fuorché in un caso. Viceversa, i dati riportati nel verbale n. 6 sulla votazione ufficialmente registrata riportano sempre cifre multiple di 5.

In assenza dell'appunto del dott. Carlo Sanna, sulla votazione avvenuta il 9, registrata il 15 a verbale, e poi registrata a verbale col voto dei singoli commissari il 17 gennaio, la Commissione consiliare d'inchiesta non può ritenere confermato con certezza l'arrotondamento denunciato dal dott. Brigaglia, sebbene appaia, alla luce di quanto verificatosi, altamente probabile che esso sia avvenuto.

CONCLUSIONI

La Commissione di inchiesta nominata dal Consiglio regionale ha accertato evidenti anomalie nello svolgimento della gara di cui si tratta.

Invero, lo svolgimento dei lavori, non pare essere stato caratterizzato da canoni d'imparzialità, trasparenza e correttezza.

- 1) Preliminarmente deve evidenziarsi che anteriormente alla gara d'appalto deve essere stata svolta un'attività, da parte della Regione, diretta al raggiungimento dell'obiettivo della coerenza delle politiche di immagine e di promozione. Tuttavia non è stato possibile, con i poteri della Commissione consiliare d'inchiesta, ricostruire la natura e l'intensità di tale attività, che trova eco sulla stampa locale e che fa esplicito riferimento ai contatti intercorsi tra Regione e la Saatchi&Saatchi né, tanto meno, è stato possibile capire se nel periodo intercorso tra la delibera del 20.12.2005 n. 61/1 e il 4 agosto 2006, data

di pubblicazione del bando, siano intervenuti contatti tra la Saatchi&Saatchi e alcuni esponenti dell'amministrazione regionale o futuri componenti della Commissione di gara.

- 2) tutte le questioni che hanno provocato dubbi nell'opinione pubblica, e che sono state oggetto della verifica della Commissione consiliare d'inchiesta, dal difetto della certificazione di qualità alle date della campagna pubblicitaria all'eventuale sussistenza di rapporti di controllo ex art. 2359 c.c. tra Saatchi&Saatchi e Publicis sono state trattate in modo superficiale ed approssimativo. La responsabilità di tale condotta, se può essere attribuita collettivamente alla Commissione di gara, non può non essere attribuita in modo particolare al suo presidente, al quale deve anche contestarsi di non avere dato comunicazione ufficiale della sospensione dalle funzioni di Direttore generale avvenuta in data 23.10.2006, per i riflessi negativi che avrebbe potuto comportare sullo svolgimento della gara;
- 3) invero, la pessima e lacunosa redazione dei verbali, in violazione dell'art. 107 del decreto legislativo n. 163/2006, da imputare non solo e non tanto al segretario, ma anche e soprattutto al presidente della Commissione, non consente non soltanto di avere contezza della procedura di valutazione seguita, ma neppure di sapere quando sono effettivamente avvenute le votazioni, che esito hanno dato, quante sono state le votazioni, quale è stata la posizione dei singoli commissari;
- 4) in riferimento alla redazione dei verbali analitici avvenuta in data 17 gennaio 2007, non essendo stata verbalizzata distintamente né la votazione ufficiale né la votazione ufficiosa, non si evince come ogni Commissario abbia potuto ricostruire i voti assegnati. Tuttavia la Commissione consiliare d'inchiesta, sugli avvenuti arrotondamenti, non può andare oltre una dichiarazione di alta probabilità del fatto, perché il funzionario responsabile, il dott. Sanna, non ha fornito l'appunto necessario a ricostruire la prima votazione;
- 5) Si ribadisce, infine, il giudizio negativo sulla Commissione di gara, evidenziandone l'inadeguatezza dei suoi membri.

La Commissione consiliare d'inchiesta propone pertanto al Consiglio regionale di censurare gravemente l'operato della Commissione di gara e del suo Presidente e di chiedere alla Giunta Regionale, in sede di autotutela, di annullare la gara e di effettuare una nuova valutazione sull'opportunità che il prof. Fulvio Dettori mantenga la funzione che ricopre all'interno dell'Amministrazione regionale.