



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1232 del 22 novembre 2017

Fascicolo UVLA n. 394/2017

Oggetto: Appalto N.29/2016: Lavori di realizzazione del parcheggio nell'aria delimitata tra Corso Messapia e via Pietro del Tocco - CIG. N. 68631323B1.

Il Consiglio

nell'adunanza del 22 novembre 2017;

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;
Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;
Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

Premessa

Con nota assunta a prot. n. 6865 in data 18.01.2017 l'avv. Enrico Pellegrini, in nome e per conto della ditta Zigrino s.r.l., e con nota e n. 8351 in data 19.01.2017 la società SO.GE.AM Engineering, collaboratrice della ditta Co.Me.Ap partecipante alla gara in oggetto, venivano segnalate presunte carenze del progetto esecutivo posto in gara, e veniva rilevato altresì il ridotto termine (21 giorni), rispetto ai dettami del Codice degli appalti (minimo 35 giorni), per la ricezione delle offerte.

A seguito dell'acquisizione di informazioni preliminari, richieste al Rup dei lavori con nota prot. n. 46594 in data 28.03.2017, l'Ufficio di Vigilanza avviava istruttoria contestualmente contestando le presunte discrasie rilevate dall'esame dei documenti acquisiti.

Con nota acquisita a prot. N.0026474 del 20/02/2017 pervenivano le controdeduzioni del RUP.

FATTI

- L'opera in oggetto è finanziata con Delibera CIPE 62/2011 e attinge al Fondo di Sviluppo e Coesione 2007- 2013 - Accordo di Programma Quadro "Trasporti"(APQ) della Regione

- Puglia. Il Comune di Martina Franca ha stipulato, con la Regione, un disciplinare nell'ambito del quale si è impegnato a terminare i lavori in oggetto entro settembre 2018, pena l'applicazione di sanzioni via via crescenti in relazione ai ritardi, fino alla revoca del finanziamento.
- In data **09.02.2016** veniva redatto, dal Responsabile del procedimento in contraddittorio con il progettista, il verbale di verifica del progetto definitivo.
 - In data **04.08.2016** con Deliberazione n. 11 del Commissario Straordinario, con i poteri del Consiglio Comunale, veniva approvato il Progetto Definitivo dei lavori di "Realizzazione di un parcheggio nell'area delimitata tra Corso Messapia e Via Pietro del Tocco", adottando variante agli strumenti urbanistici mediante mutamento della destinazione di PRG vigente da "H1- Verde pubblico" a " P-Parcheggio" finalizzata alla realizzazione, mediante esproprio per pubblica utilità, dell'opera pubblica.
 - In data **3.11.2016** la Commissione locale per il paesaggio di Martina Franca esaminava il progetto per gli aspetti paesaggistici esprimendo parere favorevole con le seguenti osservazioni e rilievi: *"[...]Dal punto idrogeomorfologico il sistema di convogliamento delle acque meteoriche, abbia caratteristiche idonee per un sapiente e diffuso sistema di captazione interrato ed un efficace convogliamento verso recapiti finali eventualmente già realizzati. Inoltre in relazione all'assetto idrogeomorfologico dell'area dovrà essere considerata la verifica ante e post opera dei terrazzamenti previsti, in prossimità dei salti di quota all'interno del parcheggio, ma soprattutto nell'area del sottopasso della via per Ceglie dove i terrazzamenti per il mantenimento dell'assetto idrogeomorfologico comporteranno delle opere di contenimento la cui stabilità dovrà essere oggetto di analisi di dettaglio anche alla luce delle norme sopravvenute relative al. D.M. del 14 gennaio 2008 e N. T. C. entrato in vigore il 1luglio 2009. Infine sia posta particolare attenzione ad eventuali opere di ingegneria idraulica presenti lungo il Corso Messapia"*
 - Con Determina Dirigenziale n. 355 - Settore Ambiente - del **04.11.2016**, a firma del dirigente ing. Mandina - al contempo RUP dei lavori - veniva rilasciata la compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'art. 91 delle N.T.A. *nel rispetto delle condizioni riportate nel parere della Commissione Locale per il Paesaggio in data 3.11.2016;*
 - Nella stessa data **04.11.2016** veniva redatto il verbale di verifica della progettazione esecutiva in contraddittorio tra i progettisti (interni all'Amministrazione) e il Dirigente del Settore dei Lavori Pubblici, RUP dei lavori, ing. Giuseppe Mandina. Contestualmente veniva emesso dallo stesso RUP il verbale di validazione.
 - Sempre in data **04.11.2016** con Determina Dirigenziale n. 779 - Settore Lavori Pubblici e Patrimonio - a firma del Dirigente ing. Giuseppe Mandina, veniva approvato il progetto esecutivo e indetta la gara d'appalto con procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs. n. 50/2016, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
 - Con Determina Dirigenziale n. 391 - Settore Affari Generali - del **10.11.2016** si procedeva all'approvazione del Bando di Gara e del relativo disciplinare di appalto dei lavori, che veniva **pubblicato all'albo pretorio del Comune in data 10.11.2016**, nonché nella GURI n. 132 del 14.11.2016, fissando il termine per la presentazione delle offerte per le ore 12,00 del **30.11.2016** (21 giorni).

- La prima seduta di gara si è tenuta in data 7 dicembre 2016.
- In data 27.10.2017 con Determina n. 766 il Dirigente del settore Lavori Pubblici ha emesso il provvedimento di aggiudicazione definitiva nei confronti del primo classificato.

ESPOSTI – Le criticità segnalate.

Con esposto assunto a prot. n. 6865 del 18.01.2017 l'avv. Enrico Pellegrini in nome e per conto della ditta Zigrino s.r.l. segnalava presunte anomalie relative alla gara in oggetto, tra cui le seguenti:

“... per la formulazione delle offerte migliorative, previo sopralluogo, la stazione appaltante ha assegnato alle imprese solo 21 giorni. Gli atti di indizione e di gara non motivano in alcun modo la riduzione del termine previsto dall'art. 60 del Codice, qualora ciò sia possibile visto che il successivo art. 79 prevede che "quando le offerte possono essere formulate soltanto a seguito di una visita dei luoghi o dopo consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati, i termini per la ricezione delle offerte. comunque superiori ai termini minimi stabiliti negli articoli 60, 61, 62, 64 e 65, sono stabiliti in modo che gli operatori economici interessati possano prendere conoscenza di tutte le informazioni necessarie per presentare le offerte.

A ciò si aggiunga che cinque giorni prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, la Stazione appaltante ha integrato, senza nessuna avviso, il progetto posto a base di gara con una tavola riportante un canale di raccolta delle acque pluviali riportato nel P.A.I. (Piano Assetto Idrogeologico). [...] non vi è traccia della verifica preventiva, obbligatoria e vincolante, da parte Soprintendenza Archeologica nel caso di emergenze archeologiche, nel caso "grotte" segnalate negli atlanti del PPTR (Piano Paesaggistico Territoriale Regionale) come componenti geomorfologiche (cfr. circolare n. 410 del 20/01/2106 della Direzione Archeologica del Ministero dei Beni e per le Attività Culturali)....”

Con nota e n. 8351 in data 19.01.2017 la società SO.GE.AM Engineering, collaboratrice della ditta Co.Me.Ap partecipante alla gara in oggetto osservava inoltre che: *“...Stante i brevissimi termini assegnati dalla stazione appaltante per la formulazione dell'offerta (solo 21 giorni) e rilevato che agli atti di gara non vi era il parere obbligatorio del Genio Civile, mentre vi era menzione dell'esistenza di un sistema di una canalizzazione interrata di convogliamento delle acque piovane interessante l'area di progetto, è stato formulato apposito quesito trasmesso con nota pec del 29/11/2018 dalla Ditta partecipante alla gara, quesito attinente specifici chiarimenti al riguardo. Con successiva nota del 30/12/2016, la Stazione appaltante ha trasmesso una tavola, non quotata, in cui veniva riportata l'esistenza di una tubazione di convogliamento delle acque Meteoriche. La stessa tavola veniva contestualmente inserita (senza alcun avviso) tra gli elaborati di gara pubblicati sul profilo istituzionale dell'Ente. Stante la insufficienza tecnica dell'elaborato prodotto dalla stazione appaltante, i tecnici collaboratori della So.Ge.Am., hanno proceduto, notte tempo (considerato che i termini per la formulazione di una consapevole offerta venivano a spirare dopo appena 5 giorni), ad un approfondito sopralluogo rilevando che buona parte della viabilità posta a monte dell'intervento di che trattasi, era priva di condotte di acque meteoriche e che, inoltre, per tutta l'area riguardante la realizzazione del parcheggio non era stata prevista nel progetto esecutivo alcun trattamento e/o*

canalizzazione delle stessa acque, che verosimilmente dovevano convogliarsi nella tubazione individuata nella tavola oggetto di quesito. Invero sull'area oggetto della sola realizzazione del parcheggio (oggetto peraltro di variante urbanistica), vi è la presenza di un canale di impluvio naturale in cui defluiscono le acque meteoriche di una vastissima aree orograficamente posta a livelli più elevati rispetto allo stesso. Infatti nell'area oggetto di realizzazione del parcheggio è ben evidente, in maniera marcata, l'esistenza di un impluvio naturale che va a defluire sotto un ponte stradale. [...]. Al pari per limitare il vizio progettuale derivante dall'assenza del parere preventivo da parte della Soprintendenza per i Beni Archeologici e/o Paesaggistici, la Ditta Co.Me.Ap Consorzio Stabile Mediterraneo Appalti Società Consortile a r.l. , in sede di gara d'appalto, quale migliorista nell'organizzazione del proprio personale, ha assicurato la presenza di un Archeologo iscritto all'Albo speciale della Soprintendenza.[...].

AVVIO ISTRUTTORIA – Le criticità contestate.

Con nota protocollo n. 24228 in data 15.02.2017 l'Ufficio chiedeva al RUP dei lavori informazioni preliminari e documentazione inerente le contestazioni formulate dagli istanti.

Con nota assunta a prot. N.0026474 del 20.02.2017 il RUP rispondeva inviando i documenti richiesti; valutate le informazioni acquisite l'Ufficio, con nota prot. n. 0046594 in data 28/03/2017 avviava il procedimento istruttorio ai sensi dell'art 13 del Regolamento di Vigilanza contestualmente richiedendo le controdeduzioni alle seguenti contestazioni:

«...codesta Stazione Appaltante è invitata a fornire chiarimenti ed informazioni facendo pervenire, una relazione illustrativa, corredata dalla necessaria documentazione probatoria, con la quale controdedurre in merito alle seguenti criticità rilevate.

Riguardo l'eshaustività del progetto esecutivo si osserva che tra gli elaborati che lo compongono non si rinviene una autonoma relazione specialistica idraulica come prevista all'art. 26 comma 1b) del D.P.R. 207/10 (progetto definitivo) e conseguente art. 35 (progetto esecutivo).

L'assenza dell'elaborato assume rilievo in relazione a quanto osservato nel proprio voto dalla Commissione per il paesaggio.

La Commissione infatti, nella seduta n. 13 del 3.11.2016, ha prescritto che *“dal punto di vista idrogeomorfologico il sistema di convogliamento delle acque meteoriche abbia caratteristiche idonee per un sapiente e diffuso sistema di captazione interrato ed un efficace convogliamento verso recapiti finali eventualmente già realizzati....infine sia posta particolare attenzione ad eventuali opere di ingegneria idraulica presenti lungo il corso Messapia.”*

Al riguardo la relazione geologica, che risulta “aggiornata” ma non è chiaro in quale data, al cap. 6, a valle di valutazioni idrologiche, considera che:

Per garantire lo smaltimento delle acque piovane dell'intera area di intervento, senza l'apporto di un maggiore carico sulla Via A. De Gasperi, è opportuno che non si alterino le condizioni

preesistenti di assorbimento in profondità, predisponendo opportuni accorgimenti sull' esecuzione delle opere.

Pertanto si consiglia, sia che il calpestio del parcheggio venga realizzato in misto stabilizzato, sia che venga pavimentato con mattoni autobloccanti o con asfalto, di effettuare il ricolmamento dell'intera area depressa per portarla a raso, con materiale calcareo di cava (tout-venant) di pezzatura grossolana (fino a cm. 90), si consiglia inoltre di chiudere con un muro in pietrame a secco con feritoie, la luce del ponte sito alla fine della Via Messapia, in modo da lasciare libero il deflusso delle acque così come attualmente avviene ed infine di predisporre lungo il percorso dello scorrimento

delle acque meteoriche dei pozzetti a perdere nello spessore del materiale di ricolmamento. In tal modo l'intera quantità di acque piovane così come calcolate di seguito verranno assorbite in profondità nelle identiche condizioni preesistenti alla realizzazione dell'opera e senza ulteriore carico per le strade adiacenti.... In base ai dati di pioggia, riferiti alla zona in esame, e all'estensione del bacino pluviale (mq. 5.420)...si ottiene una portata pari a 26 l/s....Tale quantità di acque meteoriche, verranno assorbite facilmente in profondità e ciò è compatibile con le caratteristiche idrogeologiche del substrato calcareo della zona in esame fratturato e carsificato...”

Il sistema sopra descritto, che si affida unicamente alla capacità drenante dei materiali costituenti la superficie destinata a parcheggio e del sottostante substrato calcareo, pare non assimilarsi ad un *sistema di convogliamento delle acque meteoriche che abbia caratteristiche idonee per un sapiente e diffuso sistema di captazione interrato ed un efficace convogliamento verso recapiti finali eventualmente già realizzati.*

Al riguardo si osserva altresì che la Commissione ha chiesto, sottolineandolo, di porre particolare attenzione alle eventuali opere di ingegneria idraulica presenti lungo il corso Messapia.

Dalla visione degli elaborati si evince che il progetto comprende anche l'esecuzione di n. 3 nuove rotatorie e l'adeguamento di n. 3 tratti stradali, opere per quali non si rilevano sistemi di convogliamento dei deflussi superficiali.

Risulta tra gli elaborati di progetto una planimetria, alquanto schematica, senza alcuna testata né l'apposizione di una scala metrica, rubricata “Canale Via De Gasperi”, pubblicata tra gli atti di gara sembra 5 giorni prima dell'avvio della stessa; non è chiaro se ad essa si riferiscano le “*eventuali opere di ingegneria idraulica presenti*” da tenere in debita considerazione.

Si osserva inoltre che la compatibilità paesaggistica è stata rilasciata il giorno successivo a quello di emissione del parere della Commissione, cioè in data 4.11.2016, e non è noto se il progetto abbia subito qualche modifica al fine di ottemperare adeguatamente alle richieste della Commissione. Si rappresenta altresì che il Dirigente del settore ambiente, che ha rilasciato l'autorizzazione, è il medesimo RUP dei lavori, che appare pertanto in posizione di conflitto.

Si chiede inoltre di specificare e documentare se, in sede di progetto preliminare o definitivo, si sia ottemperato ai dettami dell'art. 25 del d.lgs 50/16 (verifica preventiva

dell'interesse archeologico) posto che, allo stato degli atti, alcun elemento è dato da rilevare.

In fine, riguardo la tempistica di presentazione delle offerte, codesta S.A. ha argomentato nella propria nota di preinformazione che, in considerazione del rischio di perdita dei finanziamenti, visto che l'appalto di cui trattasi è afferente ai settori ordinari sottosoglia, ha ritenuto di ridurre il termine minimo di 35 giorni stabilito dall'art. 60 del Codice, come consentito dall'art. 36 comma 9 del medesimo codice; si osserva tuttavia che lo stesso specifica *nel rispetto dei principi previsti dall'articolo 79*.

L' art. 79 prescrive :

1. Nel fissare i termini per la ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte, le amministrazioni aggiudicatrici tengono conto in particolare della complessità dell'appalto e del tempo necessario per preparare le offerte, fatti salvi i termini minimi stabiliti negli articoli 60, 61, 62, 64 e 65.

2. Quando le offerte possono essere formulate soltanto a seguito di una visita dei luoghi o dopo consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati, i termini per la ricezione delle offerte, comunque superiori ai termini minimi stabiliti negli articoli 60, 61, 62, 64 e 65, sono stabiliti in modo che gli operatori economici interessati possano prendere conoscenza di tutte le informazioni necessarie per presentare le offerte.

Nel disciplinare di gara è stabilito che *“Il concorrente dovrà dichiarare di avere preso visione dei luoghi dove debbono eseguirsi i lavori, pertanto la riduzione dei tempi effettuata da codesta S.A., se pur per motivazioni di “urgenza”, potrebbe non essere congrua.»*

CONTRODEDUZIONI DEL RUP

Con nota assunta a prot. N.0051944 in data 10/04/2017 perveniva la risposta del RUP corredata di documentazione a supporto. Riguardo le contestazioni mosse in particolare il il RUP rispondeva:

1. “In merito alla mancanza tra gli elaborati di progetto definitivo ed esecutivo della relazione specialistica idraulica, prevista dall'art. 26, comma 1b, e dall'art. 35 del DPR 207/2010, si evidenzia che ai sensi del comma 1 del medesimo art. 26, si è ritenuto non necessaria la presenza di "autonomo" elaborato in quanto:

(1) relativamente al livello progettuale "definitivo" gli aspetti di natura idraulica ed idrologica sono riportati nella relazione denominata "Geologica Tecnica" datata 05.05.2006 e in particolare ai punti 5. [...], 6 [...], e 8 [...] inoltre nella Relazione Tecnica del progetto a pag. 17 è riportato" ... La soluzione progettuale proposta conserva il susseguirsi terrazzato della città verso la Valle d'Itria. Si prevede il mantenimento dell'esistente assetto idrogeologico con la conservazione ed il recupero del compluvio naturale per non alterare l'attuale naturale deflusso delle acque

meteoriche".

(2) relativamente al livello progettuale "esecutivo" gli aspetti di natura idraulica ed idrologica sono riportati a pag 5 paragrafo "Smaltimento acqua piovana" della "Relazione Tecnica Generale" (vedi allegato n. 2) che recita "Nel progetto sono previsti due sistemi per lo smaltimento delle acque meteoriche il primo tramite dispersione naturale ed il secondo tramite canalizzazione. Nel primo infatti, la dispersione è resa possibile grazie all'utilizzo di materiali drenanti nelle aree carrabili e di stallo delle autovetture e della localizzazione dell'area a verde e quindi priva di pavimentazione nella zona di maggiore avvallamento del progetto. Le acque piovane saranno facilmente disperse nel sottosuolo come d'altra parte avviene allo stato attuale e come chiarito nella descrizione precedente e nella relazione geologica allegata al progetto preliminare. Nel secondo sistema invece, le acque piovane di alcuni tratti stradali, saranno convogliate nel canale esistente e vicino all'area di intervento dove tutt'ora avviene".

2. In merito alle condizioni di ordine generale rappresentate dalla locale commissione paesaggio con cui è stato precisato, tra l'altro, che "*.. dal punto di vista idrogeomorfologico il sistema di convogliamento delle acque meteoriche abbia caratteristiche idonee per un sapiente e diffuso sistema di captazione interrato ed un efficace .. convogliamento verso i recapiti finali eventualmente realizzati* ", si fa presente che lungo Via De Gasperi è stata recentemente realizzato (anno 2010) un sistema di raccolta delle acque meteoriche con specifico recapito finale, la cui condotta del diametro DN 800 serve anche l'area interessata dal progetto. Tale sistema sarà utilizzato per convogliare le acque della viabilità adiacente al parcheggio a farsi (tre tratti stradali denominati Corso Messapia Via De Gasperi e tratto finale di Via De Gasperi fino ad intersezione con Via Pietro Del Tocco). A riguardo si evidenzia che al punto 2, pag. 11, della relazione denominata "Relazione Tecnica Generale" del progetto esecutivo, il progettista ha rappresentato che "si provvederà a convogliare le acque interessanti i parcheggi nella griglia ubicata a valle dell'intervento in un canale di rete pluviale già esistente". Per quanto attiene le acque piovane dell'area interessata dal parcheggio, al fine di evitare un apporto maggiore del carico idraulico sulla citata condotta esistente lungo Via De Gasperi, nonché al fine di non alterare le condizioni idrauliche preesistenti alla realizzazione dell'opera, si è ritenuto di utilizzare una pavimentazione drenante (masselli autobloccanti e ghiaino) in modo da far defluire dette acque nei sotto stanti strati di terreno nel substrato calcareo sottostante (fratturato e carsificato), evitando un ulteriore carico idraulico per le strade adiacenti, così come indicato nella relazione "Geologica Tecnica" e nella reazione "Tecnica Generale" del Progetto Esecutivo;

Per quanto concerne la segnalata planimetria denominata "Canale Via De Gasperi", " alquanto schematica, senza alcuna testata né l'apposizione di una scala metrica" si precisa che non trattasi di elaborato del progetto di che trattasi, bensì di planimetria allegata alla risposta ad un quesito posto dalla CO.ME.AP., con la quale detta ditta chiedeva chiarimenti in ordine di convogliamento delle acque piovane nonché sul canale di rete pluviale già esistente, richiamati nella Relazione Tecnica Generale. Tale planimetria è stata erroneamente

pubblicata sul sito fra gli elaborati di progetto invece che fra gli avvisi trattandosi di risposta ad un quesito (vedi allegato n. 3). Detta planimetria riporta schematicamente l'andamento della richiamata condotta esistente lungo Via De Gasperi già realizzata nell'anno 2010 ed in esercizio, che rappresenta il recapito finale delle acque meteoriche della viabilità circostante il parcheggio;

- 3. **In merito alla compatibilità paesaggistica** si evidenzia che a seguito dell'esito dell' esame da parte della Commissione locale del paesaggio, il progetto esecutivo non è stato integrato in quanto il parere reso è stato favorevole con sole prescrizioni di ordine generale, per le quali non si riteneva necessario apportare specifiche modifiche agli atti progettuali. A tal proposito, per quanto precedentemente espresso, le indicazioni della commissione paesaggio "... dal punto di vista idrogeomorfologico il sistema di convogliamento delle acque meteoriche abbia caratteristiche idonee per un sapiente e diffuso sistema di captazione interrato ed un efficace convogliamento verso i recapiti finali eventualmente realizzati"risultano già soddisfatte dal predetto progetto;*
- 4. **In riferimento alla verifica preventiva dell'interesse archeologico** disciplinata dall'art. 25 del D.Lgs. 50/2016, si specifica che il progetto non è stato trasmesso alla Soprintendenza Archeologica, in quanto si è ritenuto sussistere la fattispecie prevista dall'art. 25, comma 1, ultima parte, D.Lgs. 50/2016 " ... La trasmissione della documentazione su indicata non è richiesta per gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti", tenuto conto che gli interventi ivi previsti non comportano nuove edificazioni e/o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti;*
- 5. **In riferimento alla ridotta tempistica**, richiamando quanto già riportato nella ns. precedente nota prot. 9659 del 20.02.2017, l'Amministrazione si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 36, comma 9, del D.Lgs 50/2016, tenuto conto del basso grado di complessità dell'appalto, dell'urgenza legata alla perdita del finanziamento (art. 60, comma 3 del D.Lgs 50/2016), dell'avvenuta pubblicazione degli elaborati progettuali sul sito internet del Comune (unitamente al bando e disciplinare di gara sin dal 10.11.2016). Inoltre negli atti di gara non era previsto il rilascio di specifico attestato di sopralluogo da parte della stazione appaltante come riportato in risposta a quesito posto in sede di gara (dalla Ditta CO.ME.AP.)"RISPOSTA Non è obbligatorio il sopralluogo, è sufficiente dichiarare di avere preso visione dei luoghi, così come richiesto dal disciplinare di gara" (Vedi allegato n. 4);*
- 6. **In merito all'Autorizzazione Paesaggistica rilasciata dal Dirigente del Settore Ambiente** che rappresenta, altresì, il Responsabile Unico del Procedimento dei lavori, si evidenzia che il soggetto delegato dall'Ente all' esercizio delle funzioni autorizzative in materia di paesaggio è coprogettista dell' opera, pertanto, tenuto conto dell'incompatibilità di tale soggetto, e dell'incompatibilità del dirigente in materia urbanistica-edilizia (Legge Regionale 20/2009 e l'art. 146, comma 6 del D.Lgs. 42/2004 che prevedono espressamente che per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica deve essere garantita la differenziazione tra le attività di tutela del paesaggio ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistica-edilizia), lo scrivente (già delegato giusta Decreto del C.S. prot. 6251 del 8.5.2012) (Vedi allegato n. 5), secondo la struttura organica, rappresenta l'unica figura tecnica dell'Ente in grado di*

garantire un adeguato livello di competenza, espressamente richiesta dal citato art. 146, comma 6 del D.Lgs. 42/04. Si rileva in ogni caso che, relativamente al regime di tutela "Paesaggi Rurali" contenuto nel Piano Paesaggistico Regionale (PPTR), ai sensi del comma 6, art. 83, delle NTA del PPTR " le misure di salvaguardia di cui ai commi precedenti (territori interessatidai paesaggi rurali) si applicano in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale nonché ai piani urbanistici esecutivi adottati dopo l'approvazione del PPTR .. ". Nel caso di che trattasi, l'area d'intervento ricade in pieno centro abitato, pertanto in zona distinta da quella prevista nel predetto comma 6, art. 83, delle NTA del PPTR, conseguentemente, non trovano applicazione le misure di salvaguardia di cui sopra. In tal senso si richiama anche la Circolare n. 1/2013, approvata con DGR n. 1810 del 01.01.2013, ad oggetto (Vedi allegato n. 6) "Linee interpretative per la prima applicazione del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale della Puglia adottato il 2/8/2013" che al p.to 3 "Paesaggi rurali" recita "Nella definizione di paesaggi rurali di cui all'art.76 delle NTA si trova che sono considerati paesaggi rurali "quelle parti di territorio rurale la cui valenza paesaggistica è legata alla singolare integrazione tra identità paesaggistica del territorio e cultura materiale che nei tempi lunghi della storia ne ha permesso la sedimentazione dei caratteri" è evidente che la definizione riporta alle aree agricole che tali siano tipizzate negli strumenti urbanistici vigenti perdendo, nel caso di zona diversamente tipizzata, il requisito fondamentale della ruralità. Ciò è peraltro indicato al co. 6 dell'art. 83 laddove si precisa che "le prescrizioni di cui al commi precedenti si applicano in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale nonché ai piani urbanistici esecutivi adottati dopo l'entrata in vigore del PPTR".

7. **Relativamente al regime di tutela "Grotte" contenuto nel PPTR si evidenzia che l'area di intervento è esterna alla grotta, pertanto, non trovano applicazione le misure di salvaguardia e utilizzazione delle grotte come espressamente rappresentato nel verbale della locale Commissione Paesaggio seduta n. 13 del 03.11.2016 con cui si osserva testualmente " Nella parte a valle, al di là di Corso Messapia, fuori dell'area di intervento, insistono due grotte che notoriamente e visibilmente hanno le caratteristiche di cavità rupestri, cioè scavate dall'uomo; dove sorge la chiesa di San Michele, "**

CONSIDERAZIONI

Dall'esame delle ontrodeduzioni, e dei documenti ad esse allegati, scaturiscono le seguenti considerazioni.

1. **In merito alla mancanza tra gli elaborati di progetto definitivo ed esecutivo della relazione specialistica idraulica.**

E' senza dubbio fatta salva, come indicato nell'art. 26 comma 1 del DPR 207/2010, la possibilità per il RUP di omettere, adeguatamente motivando, la redazione di una delle relazioni tecniche elencate nell'articolo medesimo, si osserva tuttavia che "omettere" è cosa diversa da "surrogare". Nel caso specifico le problematiche di natura idraulica piuttosto che essere considerate *insussistenti* sono state, di fatto, demandate all'analisi del geologo, a questi

accreditando competenze e responsabilità che sono invece tipiche dell'ingegnere.

Invero nella maggioranza dei casi le due professionalità si integrano sovrapponendosi in parte. Come esplicitato anche nel su citato articolo del Regolamento, ancora vigente, la *relazione geologica: comprende, sulla base di specifiche indagini geologiche, la identificazione delle formazioni presenti nel sito, lo studio dei tipi litologici, della struttura e dei caratteri fisici del sottosuolo, definisce il modello geologico del sottosuolo, illustra e caratterizza gli aspetti stratigrafici, strutturali, idrogeologici, geomorfologici, nonché il conseguente livello di pericolosità geologica; le relazioni idrologica e idraulica: riguardano lo studio delle acque meteoriche, superficiali e sotterranee. Illustra inoltre i calcoli preliminari relativi al dimensionamento dei manufatti idraulici.*

E' evidente che lo studio delle acque meteoriche, con specifico riferimento al loro scorrere in sottosuolo, non può prescindere dalla conoscenza dei caratteri idrogeologici del sottosuolo, come pure lo studio del deflusso superficiale delle acque, necessita dei dati geomorfologici posti a cura del geologo, tuttavia il dimensionamento dei manufatti idraulici, ovvero anche la valutazione della sufficienza idraulica degli stessi, è competenza esclusiva dell'ingegnere che, in qualità di progettista, si assume la responsabilità del loro corretto dimensionamento e verifica.

Si osserva al riguardo che sia nella relazione geologica che nella relazione tecnica del progetto esecutivo, le valutazioni riguardo la capacità di smaltimento delle acque meteoriche del piazzale in progetto sono essenzialmente di carattere "qualitativo", non sono presenti calcoli idraulici che manifestano la sufficienza dei sistemi di smaltimento delle acque adottati.

Nella relazione geologica ad esempio, a valle della valutazione, ancorchè semplificata, del deflusso superficiale e della *stima* del coefficiente di permeabilità del substrato calcareo fratturato, viene "suggerito" l'utilizzo di materiale drenante per il ricolmamento del"area del parcheggio, ma non viene esplicitato alcun calcolo idraulico che manifesti l'efficienza drenante del "pacchetto". Così come non viene analiticamente manifestata la sufficienza del *canale di rete pluviale già esistente* cui pure si fa affidamento per il corretto smaltimento delle acque meteoriche.

Anche gli elaborati grafici del progetto risentono di un certo grado di indeterminatezza; le tavole di progetto, come rinvenibili sul sito istituzionale dell'Ente, non riportano infatti gli spessori e le caratteristiche degli strati drenanti previsti al di sotto della pavimentazione del parcheggio, non rinvenendosi neanche apposita planimetria delle acque di scolo superficiali con il loro recapito finale.

2. *In merito alle condizioni di ordine generale rappresentate dalla locale commissione ambiente.*
3. *In merito alla compatibilità paesaggistica.*
6. *In merito all'Autorizzazione Paesaggistica rilasciata dal Dirigente del Settore Ambiente.*

La questione idraulica, considerata la previsione progettuale del *mantenimento dell'esistente assetto idrogeologico ... per non alterare l'attuale naturale deflusso delle acque meteoriche*, potrebbe forse apparire di modesto rilievo se non fosse che ad essa si riferiscono le

raccomandazioni della Commissione per il paesaggio.

La Commissione infatti, nella seduta n. 13 del 3.11.2016, ha prescritto che *“dal punto di vista idrogeomorfologico il sistema di convogliamento delle acque meteoriche abbia caratteristiche idonee per un sapiente e diffuso sistema di captazione interrato ed un efficace convogliamento verso recapiti finali eventualmente già realizzati....infine sia posta particolare attenzione ad eventuali opere di ingegneria idraulica presenti lungo il corso Messapia.”*

A tale prescrizione non è seguita alcuna precisazione/integrazione del progetto che ha ricevuto dal Dirigente del Settore Ambiente, stesso RUP dell'intervento in oggetto, il giorno successivo all'emissione del parere della Commissione, l'Autorizzazione Paesaggistica.

Al riguardo il RUP ha asserito che *non si riteneva necessario apportare specifiche modifiche agli atti progettuali* in quanto *le indicazioni della commissione paesaggio ...risultano già soddisfatte dal predetto progetto*, affermazione che si ritiene poco convincente, infatti non può non rilevarsi che, ove le suddette *indicazioni* fossero risultate effettivamente già soddisfatte, perché mai allora la Commissione, che aveva analizzato il progetto nella sua interezza, le avrebbe dovuto impartire.

Riguardo la possibile incompatibilità dell'ing. Mandina che si trova a ricoprire contemporaneamente il ruolo di RUP e di dirigente preposto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica lo stesso ha rilevato che *il soggetto delegato dall'Ente all' esercizio delle funzioni autorizzative in materia di paesaggio è coprogettista dell' opera, pertanto, tenuto conto dell'incompatibilità di tale soggetto, e dell'incompatibilità del dirigente in materia urbanistica-edilizia (Legge Regionale 20/2009 e l'art. 146, comma 6 del D.Lgs. 42/2004 che prevedono espressamente che per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica deve essere garantita la differenziazione tra le attività di tutela del paesaggio ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistica-edilizia), lo scrivente (già delegato giusta Decreto del C.S. prot. 6251 del 8.5.2012) (Vedi allegato n. 5), secondo la struttura organica, rappresenta l'unica figura tecnica dell'Ente in grado di garantire un adeguato livello di competenza, espressamente richiesta dal citato art. 146, comma 6 del D.Lgs. 42/04.*

Al riguardo si osserva che ai sensi del comma 4 dell'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio

L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. L'autorizzazione è competenza delle Regioni tuttavia al successivo comma 6 è consentito che queste deleghino la funzione purchè *gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.*

La norma chiaramente intende salvaguardare la **piena autonomia** di giudizio di chi deve rilasciare l'autorizzazione paesaggistica, rispetto a chi è preposto al rilascio del *permesso di costruire* ovvero *altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.*

Nel caso in esame l'opera che si intende realizzare è un'opera del Comune e l'ufficio competente al rilascio di titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio è l'ufficio "lavori pubblici" che ha, quale Dirigente. L'ing. Mandina, altresì Rup dei lavori.

Questi di fatto ha, a vario titolo, rilasciato "titoli legittimanti" l'intervento: come RUP, allorché ha effettuato la validazione del progetto, che è un *titolo legittimante* poiché senza di essa non è possibile approvare il progetto e quindi indire l'appalto, e ancor più in qualità di direttore del settore lavori pubblici allorquando ha firmato l'atto formale di approvazione del progetto (Determina 779 del 04/11/2016); non sussiste alcun dubbio riguardo all'evenienza che l'ing. Mandina abbia esercitato, per l'intervento in esame, *funzioni amministrative*.

Nel caso specifico pertanto avrebbe dovuto essere operata diversa scelta dall'Amministrazione in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica assicurando più adeguatamente l'autonomia di giudizio che è il fine stesso degli articoli di legge sopracitati.

D'altra parte l'evenienza che l'ing. Mandina sia *l'unica figura tecnica dell'Ente in grado di garantire un adeguato livello di competenza, espressamente richiesta dal citato art. 146, comma 6 del D.Lgs. 42/04* sarebbe stata, di fatto, facilmente superabile. La normativa regionale di recepimento L.R. n. 20 del 2009, citata dal medesimo RUP, prevede infatti all'art. 7 commi 5 e 6 che, in carenza dei requisiti richiesti per la delega, subentri la Provincia ovvero la Regione medesima se anch'essa carente¹

4. *In riferimento alla verifica preventiva dell'interesse archeologico*

Il RUP ha motivato il non invio del progetto alla Soprintendenza poiché ha ritenuto *sussistere la fattispecie prevista dall'art. 25, comma 1, ultima parte, D.Lgs. 50/2016: La trasmissione della documentazione suindicata non è richiesta per gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti*.

Prioritariamente si ritiene sia una "forzatura" considerare che gli interventi in oggetto non comportino "nuova edificazione". Infatti, come si evince dalla relazione tecnica di progetto: *"Attualmente l'area compresa tra le strade coinvolte nel progetto si presenta incolta ed infestata da erbacce ed arbusti vari privi di qualsivoglia importanza dal punto di vista vegetazionale e botanico. Su di essa insistono alcuni ruderi, di uno dei quali si prevede il recupero, e sono presenti elementi di delimitazione quali muretti a secco."* Su tale area verranno realizzate *"n. 3 nuove rotatorie, l'adeguamento di n. 3 tratti stradali comprensivi di marciapiedi, la realizzazione di un'area riservata*

¹ 5. Ove i comuni, singoli o associati, non soddisfino le condizioni richieste ai commi precedenti, competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è la rispettiva Provincia purché abbia approvato il piano di coordinamento territoriale provinciale previsto dall'articolo 6 della legge regionale 20 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), abbia istituito la Commissione prevista dall'articolo 8 e disponga di strutture rispondenti ai requisiti di cui al comma 6 dell'articolo 146 del d.lgs. 42/2004.

6. In assenza delle condizioni richieste ai commi precedenti, il potere di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica resta attribuito alla Regione, che lo esercita avvalendosi dei propri uffici, con il supporto del Comitato urbanistico regionale istituito dalla legge regionale 17 gennaio 1980, n. 8 (Istituzione del Comitato urbanistico regionale).

al parcheggio di n. 134 auto, 18 moto e 10 bici, la dotazione di un'area attrezzata a verde e giochi bambini di circa 1.300 mq e il recupero di un fabbricato da destinare a servizi e bagni pubblici....”, è più di una “nuova edificazione”, sono diverse nuove edificazioni..

Inoltre, in relazione agli scavi, si prevedono movimenti di terra (per la realizzazione di terrazzamenti, dei muri, e sistemazioni varie) di una certa entità; come si evince dal computo metrico estimativo di progetto, sono previsti anche scavi di sbancamento di entità pari a circa 8000 mc..

La valutazione effettuata dal RUP di non inviare il progetto alla Soprintendenza per la verifica preventiva dell'interesse archeologico non appare pertanto congrua in relazione alla tipologia delle opere da realizzare e dei movimenti di terra da effettuare.

Soccorre a chiarire la questione la circolare n. 1 del 20.1.2016 del Ministero per i beni culturali Direzione Generale Archeologia che ha per oggetto: *Disciplina del procedimento di cui all'articolo 28, comma 4, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed agli articoli 95 e 96 del Decreto Legislativo 14 aprile 2006, n. 163², per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, sia in sede di progetto preliminare che in sede di progetto definitivo ed esecutivo, delle aree prescelte per la localizzazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico di cui all'annesso Allegato 1.*

In essa, fra l'altro, si legge: *“Sono assoggettati al procedimento di verifica preventiva dell'interesse archeologico e/o paleontologico tutti i progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico che comportino:*

mutamenti nell'aspetto esteriore o nello stato dei luoghi, movimentazioni di terreno (comprese le opere a verde), anche nel caso di ripristino dell'assetto preesistente, ovvero nuove edificazioni, anche se realizzate nell'ambito della ristrutturazione di manufatti esistenti, in ragione dell'impatto che detti interventi potrebbero determinare su beni o contesti di interesse archeologico presenti nell'area interessata dalle dette trasformazioni.”

Nel caso in esame pertanto, tenendo conto di quanto sopra considerato, si ritiene che il progetto avrebbe dovuto essere assoggettato a verifica archeologica preventiva.

5. In riferimento alla ridotta tempistica

Il RUP ha richiamato nelle proprie controdeduzioni i motivi di urgenza a causa dei tempi ristretti per il termine dell'appalto, come si evince dal cronoprogramma delle fasi attuative allegato al disciplinare regolante i rapporti tra Regione Puglia e Comune di Martina Franca per l'appalto in esame, pena la possibile perdita dei finanziamenti. Ha inoltre fatto rilevare che *Non è obbligatorio il sopralluogo, è sufficiente dichiarare di avere preso visione dei luoghi...*

Il cronoprogramma cui fa riferimento il RUP prevedeva l'indizione della gara d'appalto entro il 30 agosto 2016 con la modalità “appalto integrato”, dunque ponendo a base d'asta il progetto definitivo.

² L'art. 25 del Dlgs 50/2016 ripropone tal quale gli articoli 95 e 96 del dlgs 163/2016.

L'avvento del nuovo codice dei contratti, il d.lgs 50/2016 con le conseguenti restrizioni previste per il ricorso a tale tipologia di procedura, ha evidentemente *obbligato* l'Amministrazione a redigere il Progetto Esecutivo in tempi relativamente brevi per rispettare la suddetta data di indizione della gara.

Ed in effetti, osservando l'iter approvativo dell'appalto da agosto 2016 in poi, si evince una certa *fretta* dell'Amministrazione che ha semplificato, in qualche caso in maniera eccessiva, le procedure di approvazione del progetto esecutivo.

L'eccesso di semplificazione ha portato infatti alla *deroga* di alcune norme, ovvero ad una impropria interpretazione delle stesse. Ci si riferisce ad esempio:

1. all'evenienza che il RUP dei Lavori abbia effettuato esso stesso il procedimento di verifica del Progetto Esecutivo³. Ai sensi dell'art. 26 comma 6d del Codice la verifica preventiva della progettazione può essere fatta dal RUP *per i lavori di importo inferiore a un milione di euro*, nel caso in esame l'importo è superiore (totale lavori 1.533.558 Euro, totale progetto – compreso somme a disposizione – 2.672.151 Euro);
2. alla scelta di omettere la redazione della relazione idraulica malgrado la Commissione Paesaggistica abbia ritenuto di fare raccomandazioni su tale aspetto;
3. alla scelta di non effettuare la verifica preventiva dell'interesse archeologico malgrado gli importanti movimenti di terra previsti per la realizzazione dell'opera;
4. alla scelta di ridurre la tempistica di presentazione delle offerte ritenendo *non obbligatorio il sopralluogo*, poiché è stato considerato *sufficiente dichiarare di avere preso visione dei luoghi*; invero si osserva che, a meno di non essere residenti nell'area oggetto di intervento, è alquanto difficile prendere visione dei luoghi senza avere effettuato un sopralluogo, e d'altronde se fosse stato sufficiente il solo esame della documentazione di progetto non si comprende perché sia stata chiesta un'esplicita dichiarazione in tal senso. In ogni caso, poiché la riduzione dei tempi costituisce una "deroga" all'ordinarietà che può avvenire solo per ragioni di urgenza, tali ragioni devono essere attentamente valutate anche alla luce dei possibili effetti sulla concorrenza nei confronti della quale deve essere evitata ogni forma di restrizione. Il suddetto cronoprogramma, in considerazione del fatto che è stata modificata la tipologia di appalto (in precedenza appalto integrato), non può più, ovviamente, vedere verificati gli steep intermedi rimanendo, quali utili indicazioni temporali, sostanzialmente quelle riferite all'inizio dei lavori e al termine degli stessi.

³ ma anche del Progetto definitivo come risulta dagli elaborati inviati all'Ufficio Istruttore, per tale livello progettuale era in essere il d.lgs 163/2006 che comunque prevedeva all'art. 47 comma 2c che la verifica progettuale potesse essere fatta dal RUP per lavori di importo inferiore a 1.000.000 Euro per opere puntuali (come quella in esame visto che trattasi di un parcheggio).

7. Relativamente al regime di tutela "Grotte"

Si prende atto dell'evenienza che le Grotte sopra indicate sono poste *fuori dell'area di intervento* e pertanto non interferenti con essa.

Tutto ciò considerato e ritenuto:

DELIBERA

- di rilevare che l'Amministrazione, se pur al fine di rispettare i tempi stabiliti nell'accordo firmato con la Regione Puglia e nell'intento di salvaguardare i finanziamenti stanziati, abbia operato con apprezzabili margini di approssimazione nella conduzione del procedimento;
- che l'esaminata procedura amministrativa risulta non adeguatamente conforme a quanto specificatamente disposto:
 - a. dall'art. 26 comma 6d del D.Lgs. 50/2016;
 - b. dall'art. 25, comma 1 del D.Lgs. 50/2016;
 - c. dall'art. 26 comma 1b del DPR 207/2010
 - d. dall'art. 79 comma 2 del D.Lgs. 50/2016;
 - e. dall'art. 146, comma 6 del D.Lgs. 42/2004;
- di richiamare l'Amministrazione ad un più attento e scrupoloso rispetto delle norme di settore sulla scorta di quanto emerso in sede istruttoria con l'indicazione
 - di effettuare specifica informativa alla Soprintendenza per i Beni Archeologici in relazione all'appalto in esame, attivandosi, anche in corso d'opera, secondo le direttive che l'Organismo di tutela riterrà di impartire;
 - di riferire all'Ufficio Vigilanza Lavori dell'Autorità l'eventuale sorgere di qualsivoglia contenzioso in corso d'opera, nonché la redazione di varianti, a prescindere dai limiti di soglia e di importo indicati all'art. 106 comma 14 del dlgs 50/2016, ed altresì in merito al rispetto del cronoprogramma come allegato all'accordo con la Regione Puglia.
- Da mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente Delibera al Comune di Martina Franca nelle persone del Sindaco e del RUP dei lavori, ai partecipanti l'istruttoria nonché alla Soprintendenza per i beni Archeologici per i profili di propria competenza.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 6 dicembre 2017
Il Segretario, Maria Esposito