



PRESIDENTE

Alla Provincia di Pescara
Settore I – Tecnico
c.a. del Dirigente
[... OMISSIS ...]

PEC: [... OMISSIS ...]

p.c.

Regione Abruzzo
DPC - Dipartimento Territorio e Ambiente
DPC022 - Servizio Edilizia Sociale e Scolastica
c.a. del Dirigente del Servizio

PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 3498/2021 Oggetto

"Lavori di adeguamento sismico, antincendio e impiantistico Liceo "G. Marconi" di Pescara" – Segnalazione in merito all'intervenuta decisione di demolizione e ricostruzione dell'intero complesso del Liceo Marconi. S.A. Provincia di Pescara - Nota di definizione del procedimento istruttorio ex art. 21 del Regolamento di vigilanza.

Con riferimento alla procedura in oggetto, perveniva all'Autorità la segnalazione acquisita al prot. n. 57520 del 23.07.2021, con la quale si contestava *"...la legittimità, adeguatezza e opportunità degli atti intrapresi dalla Provincia di Pescara nei confronti del Liceo Marconi"*, in riferimento alla decisione assunta dall'Amministrazione provinciale di variazione del progetto preliminare sussistente *"...da adeguamento dell'esistente a demolizione e ricostruzione di un nuovo edificio"*.

A tale riguardo, si deduceva, nel dettaglio, che *"Il progetto preliminare di adeguamento s.a.i., redatto nel 2014, è stato finanziato nel 2018 da Regione Abruzzo con 7,8 Mln di euro per l'adeguamento dell'edificio esistente"*, rilevandosi, tuttavia, che *"il progetto di variazione, da adeguamento dell'esistente a demolizione e ricostruzione di un nuovo edificio, è stato assegnato, redatto e approvato dalla Provincia di Pescara in 19 giorni (Studio di Fattibilità), portando l'importo del progetto da 7,8 a 15,2 Mln di euro"*, con l'ulteriore considerazione che *"il Progetto Definitivo è stato redatto e approvato in ulteriori 16 giorni, in assenza di Nulla Osta regionale alla variazione del contenuto del progetto e dell'importo. Tale Nulla Osta è arrivato 4 giorni dopo l'approvazione del progetto da parte della Provincia. L'importanza e l'impegno dell'opera contrasta con la celerità della procedura decisionale e l'assenza di concertazione"*.

Con riferimento all'intervenuta autorizzazione regionale, nella segnalazione si evidenziava, ulteriormente, che *"L'Amministrazione Provinciale decide il raddoppio della spesa, da 7,8 a 15,25 Mln di euro, con un Nulla Osta regionale che è valido solo per la prima parte dei lavori, ossia solo per 7,8 Mln di euro....., ma con questa autorizzazione si decide di demolire l'intero edificio del Liceo Marconi (del valore stimato di 19 Mln"*

di euro) pur sapendo che i lavori finanziati potranno reinsediare solo 1000 dei 1500 alunni totali della scuola. Per gli altri 500 non esiste né finanziamento, né progetto, né tempi certi di ritorno a scuola'.

Sulla scorta di tali considerazioni, tra l'altro, è stata richiesta *"... una immediata azione di sospensione dello sgombero forzato e della demolizione della scuola esistente, ed una ispezione sulla legittimità adeguatezza e opportunità degli atti intrapresi dalla Provincia di Pescara nei confronti del Liceo Marconi"*. In riferimento alla predetta segnalazione, con nota prot. n. 64239 del 02.09.2021 l'Autorità richiedeva elementi di conoscenza in ordine all'iter procedurale condotto dall'Amministrazione provinciale, richiedendo, tra l'altro, la trasmissione degli atti inerenti allo svolgimento delle procedure condotte per l'affidamento dell'incarico relativo al dedotto studio di fattibilità e del successivo incarico afferente alla progettazione definitiva del primo lotto, riguardanti il predetto progetto variato di sostituzione edilizia, con la produzione degli atti inerenti al progetto definitivo, nonché di tutte le necessarie autorizzazioni, nulla osta e pareri acquisiti, in materia di assetto e vincolo idrogeologico, urbanistico-edilizio ed ambientale, dando evidenza dello stato attuale del procedimento in riferimento all'eventuale prosecuzione dell'iter di progettazione e appalto dei lavori.

Per completezza, in considerazione della circostanza che nell'esposto si faceva presente che il progetto definitivo riguarderebbe i primi 2 dei 4 nuovi corpi di fabbrica, che ospiteranno circa *"...1000 dei 1500 alunni. Per gli altri 500 non ci sono né i finanziamenti, né il progetto definitivo"*, è stato richiesto di far conoscere le modalità e le tempistiche con le quali la medesima Amministrazione intendeva procedere per il completamento dell'intervento, nonché con riferimento alle modalità di finanziamento del costo dell'intera opera, risultando allo stato un finanziamento regionale per l'importo globale di € 7.860.000,00, limitato al Lotto 1 (Corpi A e B).

La Provincia di Pescara forniva il riscontro con comunicazione acquisita al prot. n. 71744 del 04.10.2021 e prot. n. 71752 del 04.10.2021 per trasmettere i chiarimenti e la documentazione richiesta in relazione ai lavori in oggetto, con la produzione, tra l'altro, relativamente alle motivazioni che avevano indotto l'Amministrazione a modificare l'intervento finanziato, della "Relazione tecnica di comparazione costi/benefici tra intervento di adeguamento sismico dell'edificio esistente e sostituzione edilizia".

Alla luce del riscontro acquisito, nella valutazione dell'iter procedurale adottato dall'Amministrazione provinciale è stata in primo luogo esaminata la predetta "Relazione tecnica di comparazione costi/benefici tra intervento di adeguamento sismico dell'edificio esistente e sostituzione edilizia", nell'ambito della quale risultano le motivazioni sottese alla decisione assunta dalla medesima di variazione dell'intervento, sulla scorta dei rilievi effettuati dai professionisti incaricati della progettazione definitiva in tema di "Adeguamento sismico, impiantistico ed adeguamento antincendio Liceo Statale "G. Marconi" di Pescara", che si assumono eseguiti *"...con particolare riferimento alle strutture, agli impianti e alle caratteristiche costruttive, ed eseguendo preliminarmente un aggiornamento alla normativa sismica vigente NTC 2018 delle analisi di vulnerabilità sismica dei corpi di fabbrica costituenti l'edificio scolastico"*.

In tale contesto si rileva preliminarmente di prescindere dalle valutazioni afferenti alla sfera di discrezionalità della stazione appaltante che hanno indotto a ritenere percorribile, sotto il profilo tecnico ed economico l'ipotesi della sostituzione edilizia, anche tenuto conto della rilevata conformazione del complesso scolastico *"...costituito da nove corpi di fabbrica strutturalmente indipendenti (benché non adeguatamente giuntati) in cemento armato, edificati a partire dagli anni '70 sino al 2003. E' pertanto il risultato dell'aggregazione di edifici aventi ciascuno una particolare configurazione planimetrica ed altimetrica, prevalentemente irregolare e pertanto fortemente vulnerabile alle azioni sismiche"*, nonché tenuto conto di quanto rilevato dalla stessa Amministrazione in ordine al raggiungimento di *"...tutti gli obiettivi dell'Ente, difficilmente raggiungibili, o in alcuni casi persino non raggiungibili, nel caso di adeguamento sismico dell'esistente,...."*, in termini di *"....Completa sicurezza delle strutture.....; Elevata efficienza energetica.....;"*.

Orbene, fatta tale precisazione, si osserva che, rispetto alla richiamata "Verifica di vulnerabilità sismica", redatta nel 2014 sotto la vigenza della vecchia normativa sismica NTC 2008, e allo studio di fattibilità tecnico-economica dei lavori di adeguamento sismico, impiantistico e antincendio del Liceo "G. Marconi" di Pescara (che risulterebbe, alla luce degli atti prodotti dalla stazione appaltante, approvato con DDP n. 85 del 25.05.2018, sulla scorta del quale gli interventi di adeguamento risulterebbero essere stati ammessi a finanziamento), a seguito delle richiamate verifiche aggiornate sarebbe emerso nella sostanza " *...uno stato generale di fatiscenza dei materiali, sottoposti all'azione costante dell'aggressività ambientale: la quasi totalità dei calcestruzzi è apparsa in avanzata fase di carbonatazione*", nonché, tra l'altro, " *.....rilevanti carenze prestazionali delle caratteristiche di resistenza*". Nel dettaglio, nella predetta relazione, con riferimento ai corpi 2, 4A e 4B, che sarebbero " *...risultati non adeguabili sismicamente ai sensi delle NTC 2018, pertanto per essi sarebbe stato comunque necessario un intervento di demolizione e ricostruzione*";, si dà evidenza che " *...è risultata una capacità di resistenza del calcestruzzo pari ad un Rck 12/15 (resistenza caratteristica solitamente attribuita a calcestruzzi definiti come "magroni" non strutturali) e barre in acciaio FeB32k lisce*";. Per i corpi 1A, 1B, 1C, 1D e 3, " *...risultati adeguabili solo attraverso il ringrosso di pilastri e travi, previa preventiva rimozione delle tamponature, degli infissi, delle pavimentazioni e adeguamento delle sottostanti strutture di fondazione*", nella relazione della Stazione appaltante, risulta evidenziato che gli stessi " *... risultano costituiti da calcestruzzi di qualità superiore ai precedenti (Rck 20/25) ma comunque non conformi alle norme vigenti, e barre in acciaio FeB32k lisce*". Alla luce di tali risultanze parrebbero, pertanto, evidenziarsi rilevate carenze strutturali in relazione agli indici di resistenza del calcestruzzo che avrebbero dovuto essere oggetto di accertamento già nella precedente analisi di vulnerabilità sismica del 2014 e comunque già rilevate nello "studio di fattibilità tecnico-economica" originario che si assume approvato nel 2018.

In riferimento al richiamato profilo di carenza, merita richiamare il disposto dell'art. 23, comma 5, del d.lgs. 50/2016 il quale prevede, tra l'altro, che " *...Nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progettista sviluppa, nel rispetto del quadro esigenziale, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, secondo le modalità previste nel regolamento di cui al comma 3, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.....*" e che, secondo il successivo comma 6, " *il progetto di fattibilità è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica e evidenza, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia;..*", potendosi a tale riguardo non ritenersi adeguatamente soddisfatte le necessarie verifiche sismiche alla luce delle gravi carenze degli elementi strutturali emerse, tanto da escludere la possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente. Tali profili avrebbero potuto essere accertati dagli originari progettisti in sede di fattibilità approvata con DDP n. 85 del 25.05.2018, con conseguente prospettazione di carenze progettuali già nella fase di ammissione dell'intervento al finanziamento con fondi regionali nell'ambito dei Mutui Bei. D'altro canto, anche nella denegata ipotesi di volersi riferire ad un grado di progettazione inferiore, riferibile allo "studio di fattibilità" di cui all'art. 14 del d.P.R. 207/2010, tutt'ora in vigore, lo stesso articolo prevede che " *Lo studio di fattibilità si compone di una relazione illustrativa contenente:..... b) l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata; ... d) l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;*", dovendosi ritenere, anche sotto questo profilo, che un'adeguata valutazione dello stato di fatto, oltre che un'adeguata analisi delle possibili alternative al riuso del patrimonio esistente, avrebbe potuto consentire la rilevazione delle significative carenze strutturali presenti negli immobili.

Ulteriore profilo di approfondimento ha riguardato l'affidamento dell'incarico di progettazione relativamente al predetto progetto variato di demolizione e ricostruzione dell'edificio, suddiviso in due lotti, in relazione al quale è emerso quanto riferito dall'Amministrazione provinciale, laddove si evidenzia che *"lo studio di fattibilità complessivo dell'opera suddivisa per lotti veniva redatto dal R.T.P. [... OMISSIS ...] affidatario dell'incarico di progettazione definitiva, resosi disponibile a produrre una proposta di demolizione e ricostruzione in sito"*, dandosi evidenza, al riguardo, di quanto riportato nella DDP-2020-0000141 del 25.11.2020, di approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica di sostituzione edilizia, secondo cui *"questo Ente ha ritenuto cogente commissionare loro, per le vie brevi, uno studio di fattibilità per quantificare la spesa complessiva e la definizione puntuale degli interventi"*. Lo stesso gruppo di progettazione risulta altresì incaricato della progettazione definitiva del Lotto I avente ad oggetto la costruzione dei corpi A e B, previa demolizione dell'esistente, senza rinvenire il richiamo a procedure di gara espletate per il conferimento anche di tale incarico di progettazione definitiva del lotto I, sia pure dandosi atto di quanto riportato nella determina 1131 del 07.12.2020 di "Presenza d'atto modifica tipologia di intervento", che *"quanto sopra non ha comportato alcuna modifica dell'importo affidato per la progettazione definitiva e CSP alla RTP [... OMISSIS ...] di [... OMISSIS ...], giusta determinazione dirigenziale n. 971 del 22/10/2020, pari a € 169.680,52 oltre IVA e oneri"*. In sostanza, va rilevato che ai professionisti incaricati della progettazione definitiva e CSP dell'originario progetto di adeguamento è stato conferito l'incarico, *"...per le vie brevi"*, per la redazione di uno "studio di fattibilità", peraltro concretizzatosi nella redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, nonché della successiva progettazione definitiva del lotto I, in totale modifica delle prestazioni per le quali era stata bandita la procedura aperta. Peraltro, si è consentita la modifica delle prestazioni, senza tener conto dell'incremento del valore dell'opera e del conseguente mutamento dei requisiti economici e di capacità tecnico professionali per lo svolgimento dell'incarico, connessi alla diversa tipologia di intervento.

Sul punto si evidenzia che, come riportato dall'Autorità, *"i contratti pubblici sono soggetti al principio di immutabilità dell'oggetto contrattuale, principio che sovrintende all'esecuzione di ogni prestazione e che risulta confermato, con previsioni di ancora maggiore rigore, anche nel nuovo Codice dei contratti pubblici all'art. 106"*, rilevandosi ulteriormente che *"In tema di modifiche contrattuali ammesse in corso di esecuzione di un contratto di appalto, la giurisprudenza della Corte di giustizia si è espressa osservando come le stesse debbano comportare un nuovo affidamento laddove abbiano le caratteristiche di "modifiche sostanziali", ricordando che "la Corte di giustizia nella sentenza 7 settembre 2016 resa nella causa C-549/14 si è espressa nel senso che «il principio di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza che ne deriva ostano a che, dopo l'aggiudicazione di un appalto pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice e l'aggiudicatario apportino alle disposizioni di tale appalto modifiche tali che dette disposizioni presentino caratteristiche sostanzialmente diverse rispetto a quelle dell'appalto iniziale» (par. 28)..."*. (cfr. Delibera n. 686 del 28 giugno 2017)

Ed ancora l'Autorità ha avuto modo di chiarire che *"...la modifica di un contratto in corso di validità deve ritenersi "sostanziale" qualora introduca condizioni che, se fossero state previste nella procedura di aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata (deliberazione n. 610/2016, AG21/2016/AP, deliberazione n. 103/2012; parere sulla normativa AG43/09; deliberazione n. 1203 del 23 novembre 2016 - parere sulla normativa AG 48/2016/AP)"* (Delibera ANAC n.573 del 13 giugno 2018).

E' evidente che nel caso di specie – essendo venuta in rilievo l'esecuzione di una prestazione progettuale del tutto diversa da quella oggetto di procedura di gara e di affidamento, al punto da configurare un vero e proprio "aliud pro alio", consistente nell'elaborazione del progetto di fattibilità dell'opera di sostituzione edilizia e della progettazione definitiva del lotto I afferente agli interventi della predetta sostituzione

edilizia, in luogo della progettazione definitiva e CSP dei lavori di adeguamento - viene in rilievo una variante di tipo sostanziale, non ammessa dall'ordinamento in violazione dei principi di libera concorrenza, par condicio, trasparenza e correttezza.

Relativamente alle procedure inerenti all'approvazione degli atti progettuali relativi al progetto variato di sostituzione edilizia, viene in primo luogo in rilievo l'approvazione del progetto di fattibilità, di cui al decreto n. 141 del 25.11.2020, nell'ambito del quale si decreta *"di approvare il Progetto di Fattibilità tecnico-economica dei "Lavori di adeguamento sismico, impiantistico e antincendio del Liceo G. Marconi di Pescara" dell'importo complessivo di € 15.250.000,00, costituito degli elaborati elencati in premessa, con i quadri economici riportati in premessa e articolato in due lotti funzionali,", con la specificazione del primo lotto "...di € 7.860.000,00 – pari al finanziamento già attribuito a questa Amministrazione dalla Regione Abruzzo, nell'ambito della programmazione triennale nazionale afferente i Mutui Bei 2018 ed inserito nell'elenco delle erogazioni anno 2019 - ed il secondo di € 7.390.000,00 a valere su futuri finanziamenti;"*. Nel medesimo decreto si dà atto *"che i progettisti incaricati hanno trasmesso in data 20.11.2020, rif. prot. n. 20502, il progetto di fattibilità tecnico-economica completo, per l'importo complessivo di € 15.250.000,00, costituito dai seguenti elaborati, ai sensi degli artt. da 17 a 23 del D.P.R. n. 207/2010 e ss.mm.ii...."*.

A tale riguardo, merita dunque rilevare che l'art. 18 del d.P.R. n. 207/2010, nel disciplinare il contenuto della "Relazione illustrativa del progetto preliminare", cui è assimilabile il progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui al d.lgs. 50/2016, prevede la parte relativa agli aspetti economici e finanziari, contenente, tra l'altro, la *"sintesi delle forme e fonti di finanziamento per la copertura della spesa"*. Orbene, nel caso di specie, nell'atto di approvazione del progetto di fattibilità si richiamano unicamente le modalità afferenti il finanziamento del primo lotto, rinviando per i successivi lotti, genericamente a *"...futuri finanziamenti;"*, non coerentemente con la normativa sopra citata e con la deliberazione della fattibilità tecnica ed economica dell'intero progetto di sostituzione edilizia.

Con riferimento alla successiva fase dell'approvazione del progetto definitivo, di cui al Decreto del Presidente n. 145 del 30.11.2020, da porre a base della procedura di affidamento dei lavori, individuata dalla Provincia di Pescara nell'istituto dell'appalto integrato per la progettazione esecutiva – esecuzione lavori, va evidenziato che nello stesso decreto la Stazione appaltante - nel rilevare di avere, contestualmente all'acquisizione del progetto di fattibilità, *"...inoltrato alla Regione istanza a formale assenso alla realizzazione dell'opera per lotti, al fine di rispettare la tempistica per l'utilizzo del finanziamento già assegnato, come da normativa afferente i Mutui Bei;.."* e di avere evaso le richieste formulate dall'Ente - riferisce *"di non poter attendere formalmente l'acquisizione di detto parere regionale ancorchè formale, stante l'urgenza di addivenire alla pubblicazione degli atti di gara al fine di mantenere l'importo stanziato dal MIUR per il servizio afferente la progettazione dell'opera de quo che dovrà avvenire improrogabilmente entro il 31/12 c.a."*. Ne consegue che la stessa Stazione appaltante ha proceduto, pertanto, all'approvazione del progetto definitivo del lotto in esame senza certezza del relativo finanziamento, risultando rilasciato il Nulla Osta regionale alla modifica del progetto ammesso a finanziamento in data 03.12.2020, successivamente all'approvazione del progetto definitivo del 30.11.2020.

Si tenga altresì presente che nello stesso atto regionale – sia pure dando evidenza, tra l'altro, che *"l'intervento proposto è teso ad un aumento della sicurezza dell'edificio scolastico oggetto di intervento"* – si precisa che *"il presente nulla osta viene riferito esclusivamente al progetto relativo alla Realizzazione del nuovo edificio scolastico Liceo Statale "G. Marconi" di Pescara - Lotto 1 (Corpi A e B), per l'importo globale di € 7.860.000,00, fermo restando che rimane a carico della Provincia di Pescara il reperimento di futuri ulteriori finanziamenti necessari alla realizzazione del Corpo C e dell'annessa palestra"*, confermando, i profili di incertezza in ordine alla finanziabilità del lotto/lotti successivi e precisando che *"Restano altresì fermi gli adempimenti in capo all'Amministrazione Provinciale in relazione"*

all'acquisizione di tutte le previste autorizzazioni, nulla osta e pareri in genere, in materia di assetto e vincolo idrogeologico, urbanistico-edilizia ed ambientale".

Ulteriore elemento di approssimazione risulta, altresì, evidenziabile in relazione alla procedura di verifica e validazione del progetto definitivo in esame di cui all'art. 26 del d.lgs. 50/2016. Come è noto, ai sensi del comma 1 del citato articolo *"La stazione appaltante, nei contratti relativi ai lavori, verifica la rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'articolo 23, nonché la loro conformità alla normativa vigente"*, proseguendo al comma 2, che *"La verifica di cui al comma 1 ha luogo prima dell'inizio delle procedure di affidamento; nei casi in cui è consentito l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione, la verifica della progettazione redatta dall'aggiudicatario ha luogo prima dell'inizio dei lavori"*, risultando ulteriormente precisato nelle Linee Guida n. 1 dell'Autorità che, in tale caso si procede *"...singolarmente per ogni livello (definitivo ed esecutivo) alla verifica e all'approvazione"*. Sempre in tema di verifica, risulta precisato, tra l'altro, che *"La verifica accerta in particolare: a) la completezza della progettazione; b) la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti; c) l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta; f) la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti"*. La verifica della progettazione risulta completata con la validazione del progetto da porre a base di gara da parte del Responsabile del Procedimento, laddove nel medesimo art. 26 risulta precisato che *"La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti della verifica. La validazione è sottoscritta dal responsabile del procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica ed alle eventuali controdeduzioni del progettista. Il bando e la lettera di invito per l'affidamento dei lavori devono contenere gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara"*. Sul punto si osserva che già, nel previgente assetto codicistico, l'art. 59 del d.P.R. 207/2010 al comma 1 precisava che *"Il responsabile del procedimento, acquisiti i pareri di cui all'articolo 58, comma 1, nonché, ove previsto, il parere del proprio organo consultivo, conclude le attività di verifica relative al livello di progettazione da porre a base di gara con l'atto formale di validazione di cui all'articolo 55"*, richiedendo pertanto, ai fini della validazione del progetto, l'acquisizione di tutti i pareri necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto. Tale principio si ritiene confermato nel quadro normativo attuale di cui all'art. 26 del codice, facendo riferimento la validazione agli esiti delle verifiche in ordine, tra l'altro, all'appaltabilità dell'opera ed alla possibilità di ultimazione della stessa entro i termini previsti, presupponendo il rilascio di tutti i necessari pareri e autorizzazioni.

Orbene, in riferimento all'attuazione di tale normativa e alla completezza della progettazione definitiva posta a base di gara - che sembrerebbe espletata in pochissimi giorni, risultando l'approvazione del Progetto di Fattibilità tecnico-economica in data 25.11.2020 e la trasmissione del progetto definitivo in data 27.11.2020 - giova evidenziare che, nel caso di specie, l'Amministrazione provinciale di Pescara, come desumibile dalla delibera di approvazione del progetto definitivo, facendo riferimento a ragioni di urgenza *"...al fine di rispettare la tempistica degli interventi inseriti nel Piano Mutui Bei 2018"*, ha rinviato l'acquisizione di tutti i pareri e autorizzazioni di legge necessarie per la realizzazione dell'opera; ciò, prevedendo che la medesima acquisizione *"... può essere assunta sulla base del progetto esecutivo che l'O.E. aggiudicatario dovrà redigere"*. Conseguentemente la verifica da parte del soggetto nominato e la validazione del progetto, tese ad accertare la completezza della progettazione e l'appaltabilità della soluzione prescelta in vista dell'espletamento della procedura di gara, risultano avvenute prima del rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie per l'esecuzione dell'opera, senza alcuna certezza circa gli esiti delle determinazioni da assumere presso gli Enti competenti, non coerentemente con la normativa citata.

Inoltre, va ulteriormente osservato che la validazione di tale progettazione definitiva, come riportato nella delibera di approvazione del progetto definitivo, risulta rilasciata dal RUP *".....sotto le condizioni di cui al verbale di verifica"*, a maggior riprova dei profili di incertezza sottesi alla definitività ed appaltabilità della soluzione progettuale prescelta in sede di progetto definitivo.

Tali considerazioni confermano, inoltre, in linea generale, il ricorrere di profili di approssimazione nella fase programmatica e di pianificazione degli interventi evidenziabili, oltre che in relazione alla inadeguatezza delle valutazioni condotte sulla tipologia di lavori necessari e comune fattibili, anche in relazione alla tempistica osservata per lo sviluppo della procedura di progettazione a partire dall'originaria indizione della procedura afferente alla progettazione definitiva e CSP dei "lavori di adeguamento sismico, impiantistico ed antincendio del Liceo Marconi Pescara", di cui al bando di gara pubblicato sulla G.U.R.I. del 05.10.2020, presumibilmente in prossimità della scadenza del finanziamento, tenuto conto di quanto rilevato negli atti trasmessi dalla Provincia di Pescara, laddove si legge che *"Visto che i finanziamenti relativi alla progettazione (Decreto n. 251 del 21 giugno 2019) e alla realizzazione dell'opera (Decreto n. 87 del 01/02/2019) ai fini del mantenimento del contributo finanziato prevedono delle tempistiche stringenti per gli affidamenti (31/12/2020 per la progettazione esecutiva e 28/02/2021 per l'esecuzione),..."*.

Sul punto va pertanto osservato, altresì, che le tempistiche per lo sviluppo della procedura erano ben note all'Amministrazione fin dai tempi della concessione dei finanziamenti, che avrebbero dovuto indurre l'Amministrazione ad una congrua pianificazione e programmazione degli interventi.

A fronte di tali profili di approssimazione nello svolgimento della procedura, merita evidenziare, in ordine allo sviluppo della procedura, che allo stato risulta avvenuto lo svolgimento della procedura di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori del lotto I, mediante procedura aperta soprasoglia, per l'importo di euro 6.732.068,72, indetta con urgenza, in relazione al rispetto di *"Obbligo di affidamento della progettazione, compresa nell'appalto, entro il 31.12.2020;"*.

Sempre con riferimento al prosieguo della procedura, a seguito dell'intervenuta aggiudicazione della predetta gara per la progettazione esecutiva e dei lavori, di cui alla determina n. 1264 del 30.12.2020, si osserva ulteriormente che risulta altresì intervenuta l'avvenuta approvazione della progettazione esecutiva del lotto I con determinazione dirigenziale n. 936 del 27.09.2021, in cui si dà atto dell'ottenimento dei pareri e dell'intervenuto aggiornamento del progetto esecutivo secondo le prescrizioni degli Enti preposti e le osservazioni del verificatore. A tale riguardo si osserva che, in tale contesto, la medesima Amministrazione dà atto di essere *"... tuttora in attesa dell'Autorizzazione sismica da parte del Genio Civile di Pescara, la cui istanza è stata presentata in data 04/05/2021"*, facendo presente che *"Pur tuttavia, poiché la suddetta autorizzazione riguarda esclusivamente la fase di ricostruzione dell'edificio scolastico e non la propedeutica fase di demolizione, il progetto esecutivo è stato recentemente approvato e i lavori consegnati all'O.E., rimandando l'avvio della fase di ricostruzione all'ottenimento dell'Autorizzazione sismica da parte del Genio Civile di Pescara"*.

In riferimento al prosieguo della realizzazione del progetto, codesta Stazione appaltante ha ulteriormente evidenziato, tra l'altro, che *"il LOTTO II dei lavori è stato ulteriormente suddiviso in due progetti distinti..."* di cui il LOTTO II.a la *"...cui realizzazione del suddetto lotto è finanziata con le risorse stanziare con Decreto del Ministero dell'Istruzione 10 marzo 2021 per un importo pari ad € 3.374.848,00 oltre cofinanziamento per il conto termico da parte del G.S.E. in corso di definizione....."*, di cui risulterebbero in corso *"le attività propedeutiche all'affidamento del servizio di progettazione definitiva/esecutiva dei lavori"*, nonché il LOTTO II.b per la cui *"...realizzazionedovranno essere successivamente reperite le risorse finanziarie, anche accedendo ad un ulteriore contributo per il conto termico da parte del G.S.E. in quanto l'edificio è dotato di impianto termico indipendente"*.

A tale riguardo, nel rinviare all'esclusiva responsabilità di codesta Stazione appaltante le valutazioni in ordine all'intervenuta verifica e approvazione del progetto esecutivo ed alla perseguibilità dell'appalto, si richiama, ad ogni buon conto, per il futuro, l'applicazione dell'art. 35, comma 9 del d.lgs. 50/2016, secondo cui *"Per i contratti relativi a lavori e servizi: a) quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato"*

della totalità di tali lotti; b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto", con invito a codesta stazione appaltante a tener conto dei principi suddetti in relazione all'affidamento degli ulteriori lotti, che dovranno tener conto del valore cumulato.

Alla luce delle considerazioni svolte, si confermano pertanto i seguenti profili di anomalia e/o criticità riguardo alla procedura in esame con riferimento sostanzialmente:

- al ricorrere di profili di approssimazione nella fase programmatica e di pianificazione degli interventi evidenziabili, oltre che in relazione alla inadeguatezza delle valutazioni condotte sulla tipologia di lavori necessari e comune fattibili, anche in relazione alla tempistica osservata per lo sviluppo della procedura di progettazione a partire dall'originaria indizione della procedura afferente alla progettazione definitiva e CSP dei "lavori di adeguamento sismico, impiantistico ed antincendio del Liceo Marconi Pescara", atteso che le tempistiche per la realizzazione della procedura erano ben note all'Amministrazione fin dai tempi della concessione dei finanziamenti, che avrebbero dovuto indurre la stessa ad una congrua pianificazione e programmazione degli interventi;
- alla violazione del principio di immodificabilità dell'oggetto contrattuale, confermato dall'art. 106 del d.lgs. 50/2016, laddove ai professionisti incaricati della progettazione definitiva e CSP dell'originario progetto di adeguamento è stato conferito l'incarico, "...per le vie brevi", per la redazione di uno studio di fattibilità, peraltro concretizzatosi nella redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, nonché della progettazione definitiva del lotto I, in totale modifica delle prestazioni per le quali era stata bandita la procedura aperta, con la violazione dei principi di libera concorrenza, par condicio, trasparenza e correttezza;
- alle approssimazioni inerenti alle procedure per l'approvazione degli atti progettuali relativi al progetto variato di sostituzione edilizia, in relazione all'approvazione del progetto di fattibilità tecnica-economica in assenza della previsione delle fonti del finanziamento dell'intero progetto;
- all'intervenuta validazione del progetto definitivo, senza l'acquisizione dei pareri necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto con coerenza con le previsioni di cui all'art. 26 del codice, facendo riferimento la validazione agli esiti delle verifiche in ordine, tra l'altro, all'appaltabilità dell'opera ed alla possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti.

In base a quanto sopra esposto ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 21 dicembre 2021, con il presente atto, soggetto a pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità, si comunica pertanto, la definizione della presente istruttoria, con invito nei riguardi di codesta stazione appaltante a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione, al fine di un più puntuale rispetto della normativa e dei principi citati, e a voler comunicare gli sviluppi delle procedure che verranno condotte in relazione all'affidamento dei lotti successivi, nonché a fornire un aggiornamento sull'andamento dell'appalto in questione.

Per il riscontro, si assegna il termine di 60 giorni dal ricevimento della presente ai sensi dell'art. 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente il 23 dicembre 2021