

DELIBERA N. 1075

2 dicembre 2020

Oggetto

Fascicolo n. 3684/2019

Oggetto: Comune di Morcone (BN). Lavori di adeguamento sismico della scuola media dell'I.C. "E. De Filippo", primo lotto. Importo complessivo 3.000.000,00 euro.

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Premessa

Con nota acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 67101 del 27/08/2019 sono stati segnalati vari profili di criticità in merito alla procedura in oggetto. Segnatamente, si sosteneva che per l'appalto dei lavori in oggetto l'amministrazione avrebbe posto in essere due procedure: una prima procedura, giunta fino alla aggiudicazione provvisoria, che sarebbe stata successivamente annullata adducendo gravi carenze del progetto esecutivo posto a base di gara, e una seconda procedura, basata però sul medesimo progetto, aggiudicata in via definitiva. Tale seconda procedura avrebbe concesso ai partecipanti ampie possibilità di proporre varianti in sede di offerta ed effettivamente il progetto proposto dalla ditta aggiudicataria presenterebbe variazioni tali da configurarsi come un organismo edilizio quasi completamente differente da quello a base di gara ed ammesso a finanziamento da parte del Ministero dell'Istruzione.

Una successiva nota (prot. n. 33951 del 11/05/2020) da parte di alcuni consiglieri comunali di minoranza, confermava quanto esposto nella precedente segnalazione; inoltre, con una nota integrativa acquisita al protocollo al n. 67878 del 16/07/2020 i medesimi consiglieri trasmettevano il provvedimento col quale il Ministero dell'Istruzione decretava la decadenza del finanziamento.

Con nota prot. n. 77771 del 20/10/2020 è stato dato formale avvio all'istruttoria segnalando al RUP che le criticità segnalate negli esposti acquisiti, qualora confermate alla luce degli atti, avrebbero denotato quanto meno un atteggiamento oscillante dell'amministrazione comunale che verosimilmente avrebbe integrato una violazione nelle norme in materia di buona amministrazione (del

d.lgs. n. 50/2016, art. 30), nonché, con riferimento alla seconda procedura, un'introduzione di varianti sostanziali in sede di offerta che avrebbe comportato una violazione dell'art. 95 comma 14 del d.lgs. n. 50/2016 e della Delibera ANAC n. 1206 del 22 novembre 2017.

Con nota acquisita al protocollo al n. 84194 del 9/11/2020 il RUP ha confermato il carattere esecutivo del progetto e rivendicato la coerenza del suo operato; inoltre, ha sostenuto la correttezza del secondo bando in materia di varianti ammesse in sede di offerta.

Sulla base della documentazione acquisita in atti è stato possibile ricostruire il seguente quadro fattuale.

Considerato in fatto

La Regione Campania con Decreto Dirigenziale n. 67 del 13/04/2015, ha approvato un avviso pubblico per la presentazione, da parte degli Enti Locali, delle richieste di finanziamento ai fini dell'approvazione del piano triennale 2015/2017. Il Comune di Morcone ha presentato una richiesta di finanziamento finalizzata al miglioramento sismico dell'edificio scuola media "E. De Filippo". La Regione Campania ha approvato il Piano Triennale con Decreto Dirigenziale n. 122 del 30/04/2015; il progetto presentato dal Comune di Morcone è stato inserito nel piano, ma in posizione non utile ai fini del finanziamento.

Con decreto dirigenziale n.314 del 13/04/2017 la Regione Campania ha stabilito di procedere ad un aggiornamento del piano per l'annualità 2017, approvando un avviso pubblico e fissando al 26/04/2017 il termine per la presentazione delle domande.

Con delibera di GC n. 69 del 20/04/2017 il Comune di Morcone ha riapprovato un progetto esecutivo dell'intervento che questa volta prevedeva non più il miglioramento ma l'adeguamento sismico, mediante demolizione dell'edificio esistente e costruzione di un nuovo plesso. L'edificio esistente è un fabbricato costituito da due blocchi principali: il primo si articola su quattro livelli, di cui tre fuori terra e uno seminterrato, tutti con lo stesso sviluppo in pianta a forma di L e un secondo corpo strutturale adibito a palestra che si presenta su di un unico piano. L'edificio non risulta più idoneo alle sue funzioni sia per ragioni sia di carattere statico che funzionale. Il nuovo progetto riguarda la realizzazione del primo stralcio di un più vasto intervento che prevede la realizzazione di una di una nuova palestra e del nuovo edificio destinato a scuola dell'infanzia, che verranno realizzati con lotti funzionali successivi. Il complesso scolastico previsto è costituito da tre corpi di fabbrica disposti complessivamente a forma di U: due rettangoli allungati paralleli, posti a quote diverse, raccordati da un blocco di forma pressoché quadrata. La struttura complessivamente è suddivisa per zona scuola media, zona uffici direttivi e zona attività collettive. Il sistema costruttivo strutturale, prevede, l'utilizzo congiunto del calcestruzzo armato per gli elementi portanti verticali, come setti muri e pilastri, e del legno lamellare per le strutture portanti orizzontali, quali travi e solai, al fine di conseguire la massima sostenibilità, sicurezza sismica, contenimento energetico e resistenza al fuoco. Le fondazioni saranno realizzate in plinti su pali e travi di collegamento in c.a.. Con riguardo all'aspetto strutturale, il riferimento progettuale è afferente il disposto della Normativa tecnica nazionale (N.T.C.14/01/2008). La validazione del progetto esecutivo risulta essere stata effettuata in data 12/04/2017 come da relativo verbale. Sul progetto esecutivo risulta essere stata acquisita l'autorizzazione sismica in data 19/10/2017.

La Regione Campania, con Decreto Dirigenziale n. 1212 del 28/12/2017, ha approvato l'aggiornamento del Piano Annuale, con la graduatoria degli interventi ammissibili a finanziamento e il Comune di Morcone si è collocato al primo posto della graduatoria.

Il MIUR, con decreto del 29/12/2017, pubblicato sulla G.U. del 19/05/2018, ha disposto l'assegnazione del finanziamento in favore del Comune di Morcone e degli altri Enti Locali utilmente compresi in graduatoria. L'art. 4 del Decreto prevede la revoca delle risorse in caso di mancato rispetto dei termini previsti nell'art. 2, nonché in caso di violazione delle disposizioni di cui al Decreto Legislativo n. 50/2016. L'importo complessivo del finanziamento ministeriale è di 3.000.000,00 euro.

Con determinazione n. 47 del 6/04/2018 è stato approvato il bando e il disciplinare di gara per l'affidamento dei lavori (CIG 74408943FA). Trattasi di procedura aperta ai sensi degli artt. 60 e 71 del d.lgs. 50/2016 da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 comma 2 del d.lgs. 50/2016; importo a base di gara 2.420.000,00 euro di cui 80.000,00 euro per oneri di sicurezza; categorie di intervento OG1-IIIbis, OG11-I, OS32-II; termine di esecuzione pari a 300 giorni a decorrere dalla consegna. Per quanto riguarda la attribuzione dei punteggi il bando prevede 20 punti per gli elementi quantitativi (offerta economica e offerta tempo) e 80 punti per gli elementi qualitativi. Questi ultimi, in particolare, si riferiscono a proposte aggiuntive agli interventi previsti con riferimento alla sicurezza e agli atti vandalici in fase di gestione (25 pt), proposte aggiuntive alle opere previste riguardanti il risparmio energetico da conseguire mediante soluzioni inerenti l'aumento della classe energetica della struttura e la disponibilità ad eseguire lavori in variante riguardanti le strutture orizzontali ritenuti dalla S.A. migliorativi rispetto al progetto a base di gara (45 pt) e modalità relative alla attuazione del Piano di manutenzione ordinaria e straordinaria redatto in funzione delle eventuali migliorie, con particolare riferimento alla durata garantita (10 pt). Non sono ammesse offerte in variante alle opere strutturali previste ai sensi dell'art. 95 del D.Lg. n. 50/2016. Il RUP e Responsabile del settore tecnico è l'arch. B.P.

Nei termini fissati dal bando sono pervenute n. 8 offerte. La Commissione di gara ha iniziato i suoi lavori in data 25/05/2018 (verbale n. 1) e li ha chiusi il 5/06/2018 (verbale n. 6) disponendo l'aggiudicazione provvisoria all'ATI [*omissis*] per un importo pari a 2.361.500,00 euro.

Nel mese di giugno del 2018 vi è stato un cambio ai vertici dell'Amministrazione Comunale.

Con Delibera n. 6 del 3/07/2018 la nuova Giunta Comunale ha rilevato significative carenze nel progetto posto a base di gara e segnatamente, come risultante dalla delibera medesima:

«Da un esame attento del progetto posto a base di gara sono state rilevate alcune criticità che possono seriamente compromettere l'effettivo completamento delle opere. L'esame ed il superamento delle criticità rilevate, richiederebbe, infatti, l'elaborazione di specifiche varianti, con la naturale e conseguente dilatazione dei tempi di esecuzione; tali varianti potrebbero comportare anche significativi incrementi dei costi, con pregiudizio sul completamento delle opere.

Di seguito, si indicano solo alcune delle criticità rilevate:

- *Il progetto esecutivo non riporta un piano quotato dell'area di intervento, né nello stato di fatto né nello stato di progetto. Anche dalla semplice osservazione dell'area interessata risulta evidente la presenza di notevoli dislivelli, sia in senso trasversale che longitudinale, che, al contrario, non risultano riscontrabili nell'ambito degli elaborati progettuali. Per questo motivo il progetto risulta del tutto non realizzabile, a meno di significative opere di sostegno, non previste tra le opere da eseguire.*
- *Il progetto esecutivo non esamina compiutamente le norme specifiche di prevenzioni incendi nelle scuole, né con riferimento alle disposizioni del DM 26 Agosto 1992, né con riferimento alle norme alternative di cui al DM 03 Agosto 2017, con particolare riguardo, ad esempio, a reazione e resistenza a fuoco delle strutture, via di fuga, ecc. Nel progetto, da punto di vista dell'antincendio, è, infatti, riportato esclusivamente il solo calcolo di una rete di idranti, prevedendo, tra l'altro la realizzazione di una riserva idrica ed un gruppo di pressurizzazione non rilevati nel computo degli interventi da realizzare.*

- *Il progetto esecutivo è privo delle relazioni di calcolo per il dimensionamento dell'impianto di riscaldamento. La relazione di calcolo presente è infatti riferita ad un impianto di riscaldamento a pavimento, mentre negli elaborati grafici e contabili è prevista l'installazione di ventilconvettori alimentati da una pompa di calore».*

Per tali motivi si dava mandato al RUP di revocare e/o annullare, in autotutela, la determina n. 47 del 6/04/2018, di annullare la procedura di gara in corso, di dichiarare privi di effetti i verbali di gara e in particolare l'ultimo del 05/06/2018 con il quale era stata proposta l'aggiudicazione in favore dell'A.T.I. [omissis], di curare tutti gli adempimenti consequenziali e, in particolare, di predisporre gli ulteriori atti finalizzati alla realizzazione di un nuovo progetto in grado di eliminare tutte le criticità in premessa evidenziate.

Con determina n. 111 del 3/07/2018 si è provveduto a sostituire il precedente Responsabile Unico del Procedimento, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 50/2016 nominando l'ing. V.D.M.

Con determina n. 112 del 3/07/2018 il nuovo RUP, ing. V.D.M., ha recepito l'indirizzo dell'amministrazione e deciso di non accogliere la proposta di aggiudicazione della Commissione di gara.

Avverso la delibera n. 6 del 3/07/2018 l'aggiudicataria ha proposto ricorso dinanzi al TAR.

Con determina n. 145 del 10/09/2018 il RUP ing. V.D.M. ha annullato la determinazione n. 47 del 6/04/2018, il bando e il disciplinare di gara, tutti gli atti conseguenti, la proposta di aggiudicazione ed anche la determinazione n. 112 del 3 luglio 2018. Le motivazioni risiedono in una serie di criticità che il RUP ha riscontrato: a) nel disciplinare di gara; b) nello svolgimento della gara con riguardo all'attribuzione dei punteggi all'ATI [omissis] da parte della Commissione; c) in alcuni profili di inammissibilità dell'offerta dell'ATI [omissis]. Pertanto, le motivazioni adottate dal RUP non riguardano il progetto esecutivo posto a base di gara ma vizi ed errori della procedura di gara; anzi, il RUP stesso afferma che *«le carenze progettuali inizialmente individuate dalla giunta non erano tali da inficiare la validità del progetto in quanto relative ad aspetti di dettaglio»*. In pratica, la procedura di gara – e la conseguente aggiudicazione provvisoria all'ATI [omissis] – viene annullata ma per motivazioni diverse da quelle espresse nella Delibera di GC n. 6 del 3/07/2018.

Con Delibera di GC n. 33 del 11/09/2018, sulla base della determina 145 del 10/9/2018, è stata revocata la Delibera di GC n. 6 del 3/7/2018.

Con determina n. 2 del 8/01/2019 è stato approvato il nuovo bando e disciplinare di gara per l'affidamento dei lavori (CIG 7695821863). Il progetto esecutivo a base di gara è sempre quello approvato con la delibera 69 del 20/04/2017. L'importo complessivo è pari a 2.420.000,00 euro di cui 80.000,00 euro per oneri di sicurezza, è prevista la sola categoria OG1-IV, la durata dei lavori è 600 giorni a decorrere dalla consegna, l'aggiudicazione dell'appalto è prevista mediante procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016 col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 95 comma 2 del Codice. Per quanto riguarda la distribuzione dei punteggi il bando prevede 20 punti per gli elementi quantitativi (offerta tempo e offerta prezzo) e 80 punti per gli elementi qualitativi così suddivisi: a) demolizione del fabbricato esistente 15 pt (la proposta dovrà illustrare dettagliatamente le modalità di esecuzione della demolizione, in termini di riduzione dell'impatto delle lavorazioni dal punto di vista delle emissioni in atmosfera (polveri, sostanze volatili) e recupero e riutilizzo dei materiali e delle attrezzature, presenti nell'edificio esistente da demolire, a vantaggio dell'amministrazione ai fini del riutilizzo in altri edifici di proprietà comunale; b) sistemazione esterna 25 pt (la proposta potrà prevedere variazioni, sia planimetriche che altimetriche, della posizione dei singoli corpi di fabbrica, nonché modeste variazioni di sagoma dei singoli corpi, al fine di una sistemazione ottimale delle aree esterne, con riguardo all'integrazione del nuovo fabbricato con l'area esterna, all'armonizzazione della nuova struttura con i manufatti limitrofi esistenti o in corso di costruzione, a

elementi di arredo urbano e sistemazione a verde); c) prestazioni dei componenti edilizi-strutturali, impiantistici e del sistema 30 pt (la proposta potrà prevedere variazioni delle strutture e degli impianti tanto nel loro complesso, quanto di singole parti, o con l'impiego di materiali diversi da quelli previsti in progetto in maniera da conseguire un miglioramento delle prestazioni del sistema; per tutte le componenti riprogettate occorrerà allegare le tavole esecutive; il presente punto potrà riguardare la sicurezza strutturale, la sicurezza antincendio, l'impianto idrico e collegamento alla rete cittadina, l'impianto fognario e collegamento alla rete cittadina, l'isolamento termico); d) dotazioni e predisposizioni per l'attività didattica ed extradidattica 10 pt (la proposta potrà prevedere diverse distribuzioni interne, predisposizioni, forniture con l'obiettivo di consentire un regolare ed avanzato svolgimento dell'attività didattica, con particolare riguardo a specifiche funzioni da svolgere nei vari locali, utilizzo delle moderne forme di didattica). Il RUP è l'ing. V.D.M..

Nei termini previsti dal bando sono pervenute n. 13 offerte. La Commissione di gara ha iniziato i suoi lavori in data 21 febbraio 2019 (verbale n. 1) e li ha chiusi in data 8.4.2019 (verbale n. 7) aggiudicando i lavori al RTI [omissis] per l'importo di 2.223.000,00 euro.

La proposta progettuale del RTI [omissis] ha apportato modifiche significative al progetto posto a base di gara. Come si è detto il complesso scolastico da edificare è previsto come costituito da tre corpi di fabbrica: due rettangoli allungati paralleli, posti a quote diverse, raccordati da un blocco di forma pressoché quadrata. Nella relazione allegata al progetto proposto il RTI [omissis] afferma di aver proceduto «ad una revisione dell'intero intervento integrando e modificando le opere previste al fine di rendere l'intervento effettivamente completo e funzionale ed idoneo allo svolgimento delle attività previste». Infatti, «risultano evidenti le rilevanti problematiche che presenta il progetto esecutivo al fine della sua corretta realizzazione, o addirittura della sua mancata realizzabilità. Tale situazione giustifica ampiamente la completa rivisitazione del progetto, così come già descritto in precedenza, soprattutto al fine di un adattamento delle opere all'andamento del terreno». Per far fronte a questa situazione l'impresa ha proposto modifiche plano-altimetriche e volumetriche del fabbricato: dalla relazione citata si legge che in particolare è stata introdotta una «traslazione verso Est del fabbricato, aumento delle dimensioni del blocco centrale, ed aumento del dislivello tra le due ali principali». Più in dettaglio le modifiche sono le seguenti. È stata prevista una traslazione del fabbricato in direzione Nord-Est, al fine di allontanare lo stesso rispetto ai confini di proprietà posti lungo i lati Sud-Ovest ottenendo un aumento larghezza. Il blocco centrale in base alla proposta dell'impresa ha dimensioni in pianta di 10,10 x 13,40 metri, rispetto alle dimensioni di 10,10 x 9,80 metri previste nel progetto esecutivo a base di gara. Le maggiori dimensioni consentono di inserire all'interno del corpo, un vano scala ed un ascensore a prova di fumo interna, e di eliminare il sistema con doppia scala, previsto nel progetto esecutivo. L'ulteriore modifica riguarda l'aumento del dislivello tra i due corpi di fabbrica destinati ad aule e servizi: il progetto esecutivo prevedeva, fra i due corpi, un dislivello di 1,45 m, mentre nella proposta tecnica dell'impresa tale dislivello è posto pari esattamente all'interpiano.

Inoltre, a seguito delle variazioni introdotte «è stato comunque necessario riformulare la distribuzione degli spazi interni al fine di adeguarlo alle normative di riferimento».

Infine, il progetto del RTI [omissis] ha previsto anche un adeguamento alle norme tecniche del 2018 (NTC2018) laddove il progetto posto a base di gara era dimensionato con riferimento alle NTC2008 (trattasi, questa, di una possibilità, non di un obbligo, considerato che il Decreto Ministeriale del 17/01/2018, limitatamente alle opere pubbliche o di pubblica utilità, prevede che, per i progetti definitivi o esecutivi già affidati alla data in vigore delle nuove norme tecniche si possono continuare ad applicare le norme previgenti di cui al Decreto Ministeriale 14/01/2008).

Il TAR, con sentenza n. 1703/2019 del 27/03/2019 ha rigettato il ricorso dell'ATI [omissis] aggiudicataria della prima procedura. La sentenza del TAR non è stata appellata e quindi è passata in giudicato.

Con determina di cui al R.G. n. 344 del 07/05/2019 è stata disposta l'aggiudicazione definitiva al RTI [omissis].

Successivamente all'aggiudicazione sul progetto esecutivo integrato con le modifiche proposte in sede di gara dal RTI [omissis] risulta acquisito il parere dell'ASL (richiesto il 18/11/2019 ed emesso in data 3/12/2019) e il parere dei VV.FF (richiesto il 19/11/2019 ed emesso in data 11.2.2020). Non risulta ancora essere stata emessa l'autorizzazione sismica da parte del Genio Civile di Benevento.

Con provvedimento del 24/07/2020, come rappresentato in premessa e documentato dagli esponenti, il Ministero dell'Istruzione risulta aver disposto nei confronti del Comune di Morcone la revoca del finanziamento di 3.000.000,00 euro, al termine di un procedimento amministrativo avviato il 20/04/2020 ravvisando plurime violazioni del d.lgs. n. 50/2016 nonché un atteggiamento non rispettoso del principio di leale collaborazione tra enti.

In data 28/08/2020 il progetto esecutivo posto a base di gara coordinato con le modifiche introdotte dal RTI [omissis] risulta infine essere stato nuovamente validato dal RUP competente. La verifica è stata commissionata alla società di ingegneria [omissis].

Considerato in diritto

Sulla base di quanto rappresentato si ritiene di poter confermare quanto evidenziato nella nota di avvio di istruttoria distinguendo una generale carenza dimostrata dall'Amministrazione comunale nella gestione complessiva della procedura e alcuni specifici profili di anomalia/criticità in relazione soprattutto al secondo appalto di lavori avviato con la determina n. 2 del 8/01/2019.

In primo luogo, quindi, si evidenzia una linea di condotta dell'Amministrazione incerta e contraddittoria che può essere di seguito così riepilogata.

Come detto, il progetto approvato con Delibera di GC n. 69 del 20/04/2017 era stato classificato di livello esecutivo e come tale fu considerato dalla Regione Campania che lo aveva inserito in graduatoria e proposto per il finanziamento ministeriale di 3.000.000,00 euro, effettivamente ottenuto nel dicembre dello stesso anno.

Tuttavia, a valle dell'espletamento della procedura di gara (con l'aggiudicazione provvisoria all'ATI [omissis]) e del cambio di amministrazione, i nuovi vertici dell'Amministrazione comunale hanno ritenuto di rilevare diverse lacune nella progettazione a suo tempo predisposta (nel rilievo dello stato di fatto, negli elaborati grafici, nel dimensionamento degli impianti, ecc.); il progetto, quindi, ben lungi dal potersi considerare esecutivo, avrebbe avuto bisogno di essere integrato con l'introduzione di alcuni aggiustamenti e modifiche, con conseguente incremento di tempi e costi. Con la Delibera di GC n. 6 del 3/07/2018 si è disposto l'annullamento della procedura di gara e dell'aggiudicazione e si è dato mandato al nuovo RUP, ing. V.D.M., di curare la predisposizione «di ulteriori atti finalizzati alla realizzazione di un nuovo progetto in grado di eliminare tutte le criticità» del progetto esecutivo posto a base della gara già espletata.

Con determinazione n. 145 del 10/09/2018 il RUP ha annullato la procedura e l'aggiudicazione, ma non in relazione ai rilievi sinteticamente sopra ricordati ed indicati nella Delibera di GC n. 6 del 3/07/2018 – ossia le asserite carenze nella progettazione – ma per altre specifiche motivazioni (vizi nel disciplinare

di gara, nell'operato della Commissione di gara, nell'offerta presentata dall'ATI [*omissis*]); nessun rilievo viene evidenziato in relazione alla qualità della progettazione, anzi il RUP, ing. V.D.M., nella sua nota di riscontro prot. n. 84194 del 9/11/2020, ha ritenuto di evidenziare che *«le carenze progettuali inizialmente individuate dalla giunta non erano tali da inficiare la validità del progetto in quanto relative ad aspetti di dettaglio»*.

Con determina n. 2 del 8/01/2019 i lavori sono stati riappaltati sempre sulla base del medesimo progetto approvato con la Delibera di GC n. 69 del 20/04/2017, ritenendolo quindi, visto il contenuto della determinazione n. 145 del 10/09/2018, da confermare nella sua valenza di progetto esecutivo.

Tuttavia, l'appalto è stato aggiudicato ad un RTI che nella relazione tecnica di accompagnamento al progetto in variante presentato in sede di offerta ha ritenuto *«evidenti le rilevanti problematiche che presenta il progetto esecutivo al fine della sua corretta realizzazione, o addirittura della sua mancata realizzabilità»* giustificando in tal modo la *«completa rivisitazione del progetto»* e apportando modifiche plano-altimetriche, volumetriche, distributive e impiantistiche. Il progetto così risultante è stato nuovamente validato dal RUP ing. V.D.M. nell'agosto 2020 a fronte della verifica della società di ingegneria [*omissis*].

Alla luce di quanto sopra, quindi, delle due l'una: o il progetto approvato con la Delibera di GC n. 69 del 20/04/2017 era da ritenersi esecutivo (e quindi non si comprende il motivo del successivo ripensamento stigmatizzato nella soprarichiamata precisa presa di posizione della Giunta Comunale con successivo annullamento della procedura di gara) oppure il progetto non era da ritenersi esecutivo (e allora non si comprende perché sia stato posto a base della seconda procedura di gara).

Il progetto esecutivo posto a base della prima gara, invero, pur volendo considerare solo i rilievi allo stesso formulati in sede di Delibera GC n. 6 del 3/07/2018, facenti riferimento alla inesatta rilevazione dello stato dei luoghi, alle carenze ed approssimazioni riferite alla progettazione dei presidi e degli impianti antincendio ed alle carenze rilevate con riferimento all'ulteriore progettazione impiantistica, non risultava certo esente da carenze e/o omissioni, non concordandosi con il RUP dell'intervento che, minimizzando, ha ritenuto di rappresentare le stesse nella nota di riscontro all'Autorità come *«non tali da inficiare la validità del progetto in quanto relative ad aspetti di dettaglio»*. Non può peraltro non essere ulteriormente rilevato come anche l'attività di verifica/validazione a suo tempo effettuata in relazione a tale progetto lasci piuttosto a desiderare, apparendo il verbale di validazione del 12/04/2017 (a firma del RUP dell'epoca, geom. D.P.) come un atto meramente formale, con ricorso a formulazioni di rito di natura meramente generica e, sulla scorta delle osservazioni e dei rilievi avanzati, e mai smentiti, dalla stessa Amministrazione comunale nell'ambito della delibera di Giunta soprarichiamata, non corretto nei suoi pur stringati e generici contenuti. Tuttavia, pur a fronte di tale emergente oggettiva situazione di criticità riguardo al progetto de quo, la Stazione Appaltante, piuttosto che provvedere a una revisione complessiva dell'attività di progettazione, così da porre a base della seconda gara un progetto realmente esecutivo nel rispetto delle norme di legge e maggiormente congruente con lo stato dei luoghi, ha ritenuto (verosimilmente per non rischiare di superare il limite del 19/05/2019, fissato dal Ministero per l'assegnazione dei finanziamenti) di porre a base di gara il medesimo progetto ed affidarsi alle "migliorie" che avrebbero proposto le imprese partecipanti alla nuova procedura di selezione. Si evidenzia quindi un comportamento della S.A. equivoco e contraddittorio e non in linea con i principi generali di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016, con evidente violazione anche dell'art. 23 comma 8 del Codice dei Contratti in relazione alle evidenti carenze ed approssimazioni inficianti il progetto esecutivo posto a base di gara.

In secondo luogo si evidenziano una serie di specifici e gravi profili di anomalia/criticità sempre in relazione al secondo appalto.

1. Il secondo appalto, a differenza del primo, consente l'introduzione di varianti al progetto esecutivo posto a base di gara. Trattasi di una possibilità consentita dall'art. 95 comma 14 del d.lgs. n. 50/2016 e sottoposta a varie condizioni; in particolare, il bando deve espressamente prevedere tale possibilità (lett. a) e indicare i requisiti minimi che le eventuali varianti devono rispettare. In effetti il bando di gara in più punti indica la possibilità di presentare varianti al progetto ai sensi dell'art. 95 del Codice sopracitato ed, in particolare, alla sezione IV.2.1, nell'ambito dei criteri di valutazione delle offerte B), C) e D), descrive sinteticamente i requisiti delle varianti ammesse con i relativi punteggi attribuibili. L'aspetto problematico, però, è l'ampiezza della tipologia delle varianti consentite: sistemazioni esterne («*la proposta potrà prevedere variazioni, sia planimetriche che altimetriche, della posizione dei singoli corpi*»), prestazioni dei componenti edilizi-strutturali, impiantistici e del sistema («*la proposta potrà prevedere variazioni dei singoli componenti edilizi, delle strutture e degli impianti in maniera da conseguire in generale un miglioramento delle prestazioni del sistema di fabbrica*»), dotazioni e predisposizioni per l'attività didattica ed extradidattica («*La proposta potrà prevedere diverse distribuzioni interne, predisposizioni, forniture con l'obiettivo di consentire un regolare ed avanzato svolgimento dell'attività didattica*»).

La fissazione di requisiti troppo ampi per le varianti ammesse presenta due tipi di profili problematici.

Il primo attiene all'aspetto dell'esplicazione della libera concorrenza. Requisiti troppo ampi consentono ai concorrenti di apportare qualsivoglia modifica al progetto posto a base d'asta compromettendo l'efficacia della procedura per la valutazione comparativa delle offerte. In tal senso la delibera ANAC n. 1206 del 22 novembre 2017: «*La presentazione di un'offerta avente un oggetto sostanzialmente differente da quello posto a base di gara ovvero con differenze estranee all'ambito delle varianti consentite deve essere necessariamente esclusa, in quanto il confronto competitivo deve svolgersi tra le offerte tra loro compatibili secondo i criteri di gara*».

Il secondo profilo attiene all'aspetto più specificamente progettuale. Requisiti troppo ampi possono comportare una applicazione distorta dell'art. 95 comma 14 del d.lgs. n. 50/2016 in quanto le varianti in sede di gara non possono arrivare a configurare una progettazione ex novo dell'intervento (la qual cosa configurerebbe un appalto integrato, peraltro non consentito, sotto l'etichetta di un appalto di lavori) né essere utilizzate per porre rimedio ad errori o omissioni del progetto. Nel caso in esame l'ampiezza dei requisiti delle varianti ammesse ha consentito al RTI aggiudicatario di modificare il progetto originario nell'aspetto planimetrico, altimetrico, volumetrico, impiantistico, distributivo e strutturale con conseguente ricalcolo statico (il ricalcolo statico, come detto, è stato effettuato per adeguare il progetto alle NTC2018, ma sarebbe stato comunque necessario dato che le modifiche volumetriche hanno comportato anche la modifica del reticolato strutturale).

2. Un ulteriore elemento di criticità riguarda le categorie di lavori indicate nel bando di gara. Come si è detto, il nuovo bando si basa sullo stesso progetto esecutivo su cui era basato il primo, il progetto esecutivo approvato con Delibera di GC n. 69 del 20/04/2017, che prevedeva un importo di lavori pari a 2.420.000,00 euro, di cui 80.000,00 euro per oneri di sicurezza. Il primo bando indicava le categorie di opere: OG1-IIIbis, OG11-I, OS32-II; il secondo bando indica invece una sola categoria la OG1-IV. Pertanto non si spiega come sia possibile che per lo stesso progetto siano state indicate, in tempi diversi, due differenti classificazioni di categorie di opere; alla luce delle considerazioni che seguono deve ritenersi che la classificazione di cui al secondo bando sia stata stabilita in maniera surrettizia, non risultando conforme a quanto realmente previsto nel relativo

progetto. Difatti, nell'ambito del procedimento di verifica del progetto del RTI [omissis] lo stesso è risultato descritto come composto dalle seguenti lavorazioni:

Opere edili	1.824.355,47
Impianto elettrico	157.371,74
Impianto idraulico	41.820,69
Impianto riscaldamento	296.991,67
Impianto antincendio	37.736,68
Sistemazione esterna	158.225,64
Oneri speciali sicurezza	33.675,56

L'importo complessivo del progetto del RTI [omissis] è di 2.223.000,00 euro, non molto diverso dall'importo dell'ATI [omissis] aggiudicataria della prima procedura, pari a 2.361.500,00 euro, che invece non aveva apportato alcuna variazione al progetto a base di gara non essendo consentita nel primo bando tale possibilità. Se ne deduce, quindi, già ad un esame meramente sommario dei singoli importi delle relative categorie di opere, che l'indicazione della sola categoria OG1-IV nel secondo bando non era adeguata all'effettivo complesso delle lavorazioni, dovendosi estrapolare quanto meno la componente impiantistica. Pertanto, anche la verifica effettuata dalla società di ingegneria [omissis] sul progetto esecutivo così come variato dal RTI [omissis] smentisce l'indicazione della sola categoria OG1-IV del bando di gara.

3. Come si è detto, il processo di verifica del progetto del RTI aggiudicatario è stato commissionato alla società di ingegneria [omissis]. La check-list di verifica finale, datata 28/08/2020, riguardo alle autorizzazioni richieste ed acquisite richiama l'autorizzazione della ASL (acquisita il 3/12/2019) e quella dei VV.FF (acquisita l'11/02/2020) ma fa riferimento alla sola denuncia dei lavori strutturali al Genio Civile di Benevento, con la relativa autorizzazione ancora da acquisire. In data 28/08/2020 risulta emesso il verbale di validazione (costituito dalla sola elencazione degli elaborati costituenti il progetto esecutivo) da parte del RUP competente. Si rileva pertanto una non puntuale applicazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 50/2016, considerato che il progetto risulta validato pur non disponendo ancora di tutte le necessarie autorizzazioni.

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

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 2 dicembre 2020

DELIBERA

di ritenere che a carico della S.A. sia rilevabile, in linea generale, una gestione equivoca e contraddittoria di tutto l'iter procedurale posto in essere per l'appalto dei lavori e la non conformità ai principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016, avendo disposto il secondo esperimento di gara sulla scorta di una progettazione viziata da approssimazioni e carenze, di cui risultava chiaramente edotta, con evidente violazione anche dell'art. 23 comma 8 dei Contratti innanzi richiamato.

Inoltre, sempre con riferimento alla seconda procedura di gara si rileva:

- una distorta applicazione dell'art. 95 comma 14 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto l'ampiezza non adeguatamente specificata nei documenti di gara delle varianti ammesse in sede di offerta ha, di fatto, consentito una rivisitazione complessiva dell'intervento da parte del RTI aggiudicatario con l'introduzione di modifiche ampie e significative;

- un'errata indicazione della categoria dei lavori riferita alla progettazione sottesa e posta a base di gara, in difformità di quanto previsto nella prima procedura selettiva espletata e non rispecchiante quanto indicato nei documenti di progetto con riferimento ai lavori a farsi e alla stessa articolazione delle diverse categorie di opere.

Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente delibera all'Amministrazione comunale Morcone con invito alla stessa a comunicare entro 30 giorni dal ricevimento gli esiti delle valutazioni condotte, informando delle iniziative assunte al fine di assicurare comunque la realizzazione delle opere in questione a seguito dell'intervenuto provvedimento di decadenza dal finanziamento disposto dal Ministero dell'Istruzione.

Il Presidente f.f.
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 16 dicembre 2020

Per il Segretario verbalizzante Maria Esposito
il Segretario Generale Angela Lorella Di Gioia

Atto firmato digitalmente