



DELIBERA n. 95/2022

del 23 febbraio 2022

Oggetto

Comune di San Cosmo Albanese (CS)

Lavori di "Messa in sicurezza territorio – Mitigazione rischio idrogeologico – Località Bola, Matermare, Margiuglie e Saline, Pisciacane e località varie". CIG 8875819D89.

Importo a base di gara: 705.000,00 euro;

Progettista: società P.B.A. s.r.l.

Riferimenti normativi

Art. 1 comma 2 lett. a) della legge n. 120/2020 di conversione del DL n. 76 del 16.07.2020

Art. 23 comma 8 del d.lgs. 50/2016

Parole chiave

- Soglia di applicazione affidamento diretto servizi di ingegneria e architettura
- Adeguatezza e completezza della progettazione definitiva/esecutiva

Massima

La mancanza di una adeguata progettazione esecutiva si riverbera inevitabilmente anche nella fase di esecuzione dei lavori comportando la necessità che i dettagli esecutivi delle opere vengano decisi in corso d'opera con interventi puntuali del Direttore dei Lavori, con compromissione dell'unitarietà dell'intervento e con aumento del rischio di contenziosi con l'impresa esecutrice. Nel caso, inoltre, di opere compensate a misura, l'approssimazione degli elaborati progettuali determina anche un'incertezza del costo finale dell'intervento nel suo complesso.

Visto il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

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 prot. n. 68782 del 23.09.2021 il titolare dell'impresa B.C. srl di San Cosmo Albanese segnalava che il progetto posto a base d'asta della procedura aperta per l'affidamento dei lavori in oggetto, di livello esecutivo, presentava gravi lacune considerata la mancanza o l'insufficiente livello di approfondimento di vari elaborati tecnici (sezioni trasversali, profili longitudinali, planimetrie catastali, ecc.) al punto da non

consentire la presentazione di un'offerta valida. Segnalava anche di aver rappresentato tale questione al Responsabile del Procedimento ricevendo però risposte insoddisfacenti.

Con nota prot. n. 78172 del 28.10.2021 l'Ufficio ha avviato il procedimento istruttorio nei confronti del comune di San Cosmo Albanese rappresentando che i profili di criticità evidenziati nell'esposto, qualora confermati alla luce degli atti, avrebbero sostanziato una violazione dell'art. 23 del d.lgs. 50/2015 in materia di progettazione e una disapplicazione dei principi generali di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

La nota di avvio istruttoria è stata riscontrata dal Responsabile del Procedimento che con nota acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 301 del 4.01.2020 ha fornito le informazioni richieste allegando il progetto esecutivo integrale posto a base di gara. In particolare, il Responsabile del Procedimento ha comunicato che, venuto a conoscenza dell'esistenza di esposti all'ANAC da parte di imprese interessate all'appalto, ha ritenuto opportuno di non procedere con la nomina della Commissione di Gara in attesa di un pronunciamento dell'Autorità. Pertanto, alla data della risposta del Responsabile del Procedimento le procedure di aggiudicazione della gara di appalto non risultano ancora avviate.

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

Considerato in fatto

Il Comune di San Cosmo Albanese (CS) è beneficiario di un contributo del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno del 13.02.2021 per complessivi 902.500,00 euro per l'esecuzione dei lavori di "Messa in sicurezza territorio - Mitigazione rischio idrogeologico in località Bola, Matermare, Margiuglie, Saline, Pisciacane località varie".

Con Determinazione a contrarre n. 68 del 12.05.2021 l'Ufficio Tecnico Comunale ha provveduto ad avviare una procedura di affidamento diretto con la società P.B.A. srl per la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori, la direzione dei lavori e il coordinamento della sicurezza per le fasi di progettazione ed esecuzione, per il tramite della piattaforma telematica di negoziazione MEPA, ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett a) della legge n. 120/2020 di conversione del DL n. 76 del 16.07.2020 (affidamento diretto per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e le attività di progettazione per importi inferiori a 75.000,00 euro).

Con Determinazione a contrarre n. 80 del 15.06.2021 l'Ufficio Tecnico Comunale ha provveduto ad avviare una procedura di affidamento diretto del servizio per la redazione dello studio geologico ed indagini geologiche con il geologo dott. G.G., per il tramite della piattaforma telematica di negoziazione MEPA.

Con Determinazione n. 111 del 27.07.2021 il servizio di redazione dello studio ed indagini geologiche è stato affidato al geologo dott. G.G. per l'importo di 8.850,60 euro rispetto all'importo di 9.000,00 euro posto a base dell'offerta di affidamento.

Con Determinazione n. 112 del 27.07.2021 il servizio progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori, la direzione dei lavori e il coordinamento della sicurezza per le fasi di progettazione ed esecuzione è stato affidato alla società P.B.A. srl per un importo di 72.520,00 euro rispetto all'importo di 74.000,00 euro posto a base dell'offerta di affidamento.

Il progetto definitivo/esecutivo redatto dalla società P.B.A. srl è stato acquisito dal comune di San Cosmo Albanese in data 10.08.2021 ed è stato validato in data 11.08.2021 con apposito verbale redatto in contraddittorio tra il RUP dell'intervento ing. D.D.M. e il progettista arch. P.B. per la P.B.A. srl.



Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 57 del 11.08.2021 è stato approvato il progetto definitivo/esecutivo. Nello specifico gli interventi in progetto si sviluppano in:

- Movimenti di materie;
- Opere di messa in sicurezza e recupero ambientale;
- Opere in conglomerato cementizio semplice;
- Gabbionature;
- Raccolta e smaltimento acque meteoriche;
- Ripristino di pavimentazione stradale e rivestimenti;
- Opere varie di completamento.

I lavori possono articolarsi così come segue:

1. interventi da eseguirsi su n. 6 strade rurali di varie località del territorio comunale (località Bola, Campanaro, Frasciro, Margiuglie, Matermare, Pisciacane). Tali strade presentano una pavimentazione bituminosa ormai logora a causa della vetustà e di fenomeni fisico/chimici che ne hanno alterato e modificato nel tempo le proprietà, con la conseguenza che lo smaltimento delle acque pluviali non è più assicurato. Gli interventi proposti vanno a ripristinare in toto la funzionalità e la viabilità dei vari tratti viari ad oggi parzialmente o totalmente compromesse; essi consistono in lavori di pulizia cunette, rifacimento di cunette, realizzazione di gabbionature, rifacimento fondazione stradale, bitumazione.
2. un intervento in area urbana, località Santuario, relativo ad un ampio piazzale asfaltato antistante il cimitero comunale. L'intervento prevede la realizzazione di un tratto di collettore per acque bianche, la realizzazione di alcune pavimentazioni per esterno e il rifacimento dell'impianto della pubblica illuminazione.

L'importo complessivo da quadro economico ammonta a 902.500,00 euro, l'importo dei lavori a 705.000,00 euro comprensivo di 12.000,00 euro per oneri di sicurezza.

La gara di appalto - con procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, con l'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art.95, comma 2 del medesimo d.lgs. 50/2016 – è stata indetta sulla piattaforma MEPA con scadenza delle offerte fissata per il 25.09.2021. L'importo a base d'asta è di 705.000,00 euro comprensivo di 12.000,00 euro per oneri di sicurezza. La durata dei lavori è prevista in 270 giorni, naturali e consecutivi, decorrenti dalla data del verbale di consegna dei lavori. I lavori sono ascritti alla Categoria OG3, classifica III.

In seguito alla pubblicazione della gara di appalto, diverse ditte hanno proceduto con la presa visione dei luoghi e del progetto al fine di partecipare alla stessa e alcune di esse hanno scritto per ricevere chiarimenti, riscontrati dal Responsabile del Procedimento.

Come detto in premessa, il Responsabile del Procedimento, venuto a conoscenza dell'esistenza di esposti all'ANAC da parte di imprese interessate all'appalto, ha ritenuto di non procedere con la nomina della Commissione di Gara in attesa di un pronunciamento dell'Autorità. Pertanto, allo stato le procedure di aggiudicazione della gara di appalto non risultano ancora avviate.

Considerato in diritto

Sulla base di quanto acquisito e potuto valutare in atti emergono sostanzialmente i due seguenti profili di criticità.

In primo luogo si rileva una impropria applicazione dell'art. 1 comma 2 lett. a) della legge n. 120/2020 di conversione del DL n. 76 del 16.07.2020 che consente alle Stazioni Appaltanti di ricorrere all'affidamento diretto *"per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 75.000 euro"*. Orbene si rileva che il Comune di San Cosmo Albanese ha affidato due incarichi professionali: 1) affidamento diretto alla società P.B.A. srl per la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori, la direzione dei lavori e il coordinamento della sicurezza per le fasi di progettazione ed esecuzione (importo di 72.520,00 euro rispetto all'importo di 74.000,00 euro posto a base dell'offerta di affidamento); 2) affidamento diretto del servizio per la redazione dello studio geologico ed indagini geologiche con il geologo dott. G.G., per il tramite della piattaforma telematica di negoziazione MEPA (importo di 8.850,60 euro rispetto all'importo di 9.000,00 euro posto a base dell'offerta di affidamento); pertanto, la somma dei due importi supera il limite di 75.000,00 euro fissato dalla norma per gli affidamenti diretti. Si evidenzia quindi una mancata - o comunque insufficiente - valutazione preventiva delle somme da impegnare per servizi di progettazione da affidare all'esterno dell'amministrazione, che ha inciso anche sulle modalità di scelta del contraente utilizzata (affidamento diretto piuttosto che procedura negoziata).

Un secondo profilo di criticità è il seguente. L'intervento in oggetto è definito di *"messa in sicurezza"* e di *"mitigazione rischio idrogeologico"* e si articola complessivamente in opere da eseguirsi su sei strade rurali del territorio comunale e in opere da eseguirsi nel centro urbano in località Santuario; nella Relazione tecnica di accompagnamento del progetto si legge che *«Nell'ottica della mitigazione del rischio idrogeologico sarà eseguito un insieme di interventi strutturali e non strutturali di opere di ingegneria per il consolidamento di pendii instabili e con opere di regimazione delle acque superficiali e di manutenzione del territorio»*, utilizzando in fase di progettazione, ove possibile, principi di ingegneria naturalistica. Orbene, dalla visione degli elaborati progettuali trasmessi si osserva che gli interventi sulle strade rurali consistono invece sostanzialmente di opere di rifacimento del sottofondo e dello strato di usura, con limitate modifiche della sezione trasversale. Nello Studio di prefattibilità ambientale si afferma che *«gli interventi proposti sono quindi atti a ripristinare lo smaltimento e il corretto deflusso delle acque, prevenendo così fenomeni di rischio idrogeologico»*, come a voler ricondurre la realizzazione di cunette e di gabbionature a interventi di *"messa in sicurezza"* e di *"mitigazione rischio idrogeologico"*; eppure i computi metrici evidenziano che tali lavorazioni sono di entità molto modesta rispetto allo sviluppo delle strade (le strade si sviluppano per alcuni chilometri, le cunette e le gabbionature per poche centinaia di metri).

Analoghe considerazioni possono farsi per quanto riguarda l'intervento in località Santuario; nello Studio di prefattibilità ambientale si sostiene la necessità della *«realizzazione delle opere di intercettazione raccolta e smaltimento delle acque meteoriche per la buona riuscita dell'intervento di consolidamento, pertanto nel presente progetto si prevede la realizzazione di un tratto di collettore per acque bianche»* ma sostanzialmente l'intervento consiste nel ridisegno complessivo del piazzale antistante il cimitero comunale, con realizzazione di aree pavimentate e destinate ad uso pedonale, aiuole e giardini, spazi destinati alla circolazione e al parcheggio delle auto nonché l'installazione dell'impianto di pubblica illuminazione (oltre alla realizzazione del collettore fognario per la intercettazione, raccolta e smaltimento delle acque meteoriche).

Di fatto, quindi, le opere effettivamente appaltate consistono prevalentemente in lavori stradali e sottoservizi - come confermato dal bando di gara che li assegna alla categoria OG3 - e pertanto solo in parte riconducibili a interventi di *"messa in sicurezza"* e di *"mitigazione rischio idrogeologico"*.

Infine, un ulteriore profilo di criticità si rinviene nel grado di approfondimento degli elaborati progettuali. Oltre all'ambigua definizione dell'intervento - in alcuni elaborati e/o documenti si parla di progetto



“definitivo/esecutivo”, in altri di progetto “esecutivo” - si rileva un livello di dettaglio che non corrisponde a quello previsto per il progetto esecutivo.

Nel caso degli interventi sulle strade rurali, ad esempio, si rileva che le lavorazioni da eseguire (realizzazioni di cunette, gabbionature, ecc.) sono solo approssimativamente riportate su corografie in scala 1:5.000, senza una specifica individuazione e localizzazione espressa in progressive chilometriche (non si evince, pertanto, con precisione dove devono essere realizzate le cunette, le gabbionature, ecc.). Risultano assenti anche altri elaborati, quali ad esempio, una planimetria catastale.

Nel caso invece dell'intervento in località Santuario risulterebbero alcune opere in calcestruzzo debolmente armato – modeste opere di contenimento - non accompagnate da elaborati grafici di dettaglio (particolari costruttivi esecutivi) e di calcolo con l'indicazione puntuale delle armature metalliche da utilizzare e delle caratteristiche dei materiali.

Non sembra superfluo sottolineare come una carente progettazione possa avere negative ripercussioni sulla procedura di gara: in tal senso vedasi la Delibera n. 742 del 10 novembre 2021, laddove si afferma che ciò «*determina un profilo di indeterminatezza delle prestazioni che non consente ai partecipanti la valutazione dell'effettiva entità delle lavorazioni previste, con conseguente possibile approssimazione della fase di elaborazione del prezzo offerto dai concorrenti e correlata compromissione della regolarità dello svolgimento della procedura di gara*». Parimenti, si sottolinea che la mancanza di una adeguata progettazione esecutiva si riverbera inevitabilmente anche nella fase di esecuzione dei lavori comportando la necessità che i dettagli esecutivi delle opere vengano decisi in corso d'opera con interventi puntuali del Direttore dei Lavori, con compromissione dell'unitarietà dell'intervento e con aumento del rischio di contenziosi con l'impresa esecutrice. Infine, considerato che nel caso specifico le opere sono compensate a misura, la rilevata approssimazione degli elaborati progettuali determina anche un'incertezza del costo finale dell'intervento nel suo complesso.

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 23 febbraio 2022

DELIBERA

1. il superamento del limite di 75.000,00 euro fissato dall'art. 1 comma 2 lett. a) della legge n. 120/2020 di conversione del DL n. 76 del 16.07.2020 per gli affidamenti diretti consentiti alle Stazioni Appaltanti in materia di servizi di ingegneria e architettura;
2. una corrispondenza solo parziale tra l'oggetto dell'appalto e le effettive lavorazioni da eseguire così come previste negli elaborati di progetto;
3. un grado di approfondimento degli elaborati progettuali non pienamente conforme a quanto previsto dall'art. 23 comma 8 del d.lgs. 50/2016 in materia di progetti esecutivi.

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera alla Stazione Appaltante, contestualmente richiedendo alla stessa di fornire riscontro all'Autorità sulle valutazioni condotte, nonché sulle eventuali iniziative assunte, entro il termine di trenta giorni, ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. 50/2016.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 3 marzo 2022

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Firmato digitalmente