



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 174 del 19 febbraio 2020**

**Fascicolo n. 1753/2018**

**Oggetto: Ristrutturazione edificio ex scuola elementare di Tombolo (PD), primo stralcio-opere edili (€ 1.258.080,00) e primo stralcio-impianti tecnologici (€ 341.920,00).**

### **Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione**

nell’adunanza del 19 febbraio 2020;

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;

Vista la relazione dell’Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Lavori;

#### **CONSIDERATO IN FATTO**

È giunto a questa Autorità specifico esposto - prot. n. 27524 del 27.3.2018 - nel quale si paventano alcune situazioni di criticità relative all’appalto in oggetto. In particolare, nell’esposto si sostiene che il costo dell’intervento avrebbe subito nel corso del tempo un notevole incremento rispetto al costo iniziale di € 1.190.000,00 del progetto di fattibilità inserito nel Piano triennale 2017-19, di cui € 990.000,00 per la prima annualità. Si sostiene, infatti, che la delibera di approvazione del progetto preliminare dividerebbe l’intervento in tre stralci - il primo stralcio di importo pari a € 990.000,00 – di importo complessivo pari a € 2.237.806,00; l’incremento sarebbe dovuto al fatto che il progetto prevederebbe la realizzazione di un auditorium che, a detta dell’esponente, non era inserito nei documenti di programmazione. Nella delibera di approvazione del progetto definitivo/esecutivo il costo del primo stralcio sarebbe salito a € 1.600.000,00 e non si avrebbe certezza delle fonti di finanziamento dei successivi due. Soprattutto, si sostiene nell’esposto, i tre stralci non possono essere definiti come stralci “funzionali”; in particolare, il primo stralcio, per il quale sarebbero state avviate le procedure di appalto, conterrebbe essenzialmente opere murarie, con la totale assenza di impianti, arredi, rivestimenti esterni, ecc.; in sostanza, si sostiene che si sta per realizzare un’opera (il primo stralcio) non utilizzabile dalla collettività, con il rischio di non poterla neanche completare in tempi certi (data la mancanza di certezza dei finanziamenti dei successivi due stralci).

Sulla base di tale segnalazione questa Autorità ha richiesto informazioni preliminari al comune di Tombolo nella persona del Responsabile del Procedimento (nota prot. n. 42511 del 18.5.2018) da questi successivamente riscontrate con nota acquisita al protocollo dell’Autorità al n. 49028 del 7.6.218.

Venendo sostanzialmente confermati i profili di criticità paventati nell’esposto, con nota n. 97013 del 26.11.2018 è stato dato formale avvio al procedimento istruttorio contestando le modalità di affidamento della progettazione definitiva/esecutiva (avvenuta a mezzo di cinque singoli affidamenti a procedura negoziata semplificata ai sensi dell’art. 31 e 36 del d.lgs. 50/2016 aventi ad oggetto gli



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

impianti elettrici, i calcoli strutturali, gli impianti termosanitari, le opere edili e le attività di sondaggio a supporto della progettazione strutturale, con importi variabili da un minimo di € 6.000,00 a un massimo di € 32.367,00) e le modalità di affidamento dell'esecuzione dei lavori (il progetto definitivo/esecutivo sarebbe stato frazionato in due distinti progetti definitivo/esecutivi – uno per la parte edilizia, l'altro per la parte impiantistica - mandati in gara separatamente con distinte procedure negoziate).

L'amministrazione, nella persona del RUP dell'intervento, il geom. U.A., ha dato riscontro a tali contestazioni con nota acquisita al protocollo al n. 121 del 2.1.2019 confermando le scelte operate; in particolare, sostenendo l'autonomia funzionale del primo stralcio (ritenendo meramente accessorie le opere da realizzare con gli appalti successivi) e adducendo sostanzialmente motivi di opportunità in merito al ricorso alla procedura negoziata (l'affidamento separato delle lavorazioni avrebbe consentito una maggiore celerità nell'esecuzione delle stesse).

Infine, con tre note successive (n. 43479 del 30.5.2019, n. 52721 del 1.7.2019 e n. 70886 del 11.9.2019) l'esponente ha integrato l'esposto originario fornendo informazioni aggiuntive e documentate relative rispettivamente a una variante in corso d'opera predisposta dalla Direzione Lavori di € 132.908,46 riguardante le opere edili, una variante in corso d'opera predisposta dalla Direzione Lavori di € 32.426,56 riguardante gli impianti tecnologici e una Relazione tecnica/stima di spesa sempre predisposta dalla Direzione Lavori riguardante le ulteriori opere necessarie al completamento del primo stralcio al fine della sua completa fruibilità.

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

Con Deliberazione di GC n. 99 del 12.10.2016 è stato approvato il Piano Triennale delle opere Pubbliche 2017-2019 che prevedeva l'intervento di ristrutturazione ex scuola elementare per l'importo di € 990.000,00.

Con Deliberazione di GC n. 110 del 9.11.2016 è stato approvato il progetto preliminare, affidato all'arch. D.G.. Il progetto preliminare si articola in tre stralci; il primo stralcio riguarda la parte est e una porzione del corpo centrale e prevede la realizzazione di un auditorium di circa 200 posti, gli altri due stralci riguardano le rimanenti parti laterali e prevedono la redistribuzione interna dei locali. L'importo dei lavori del primo stralcio è pari a € 990.000,00; l'importo dei lavori dei tre stralci è pari a € 1.622.500,00, mentre l'importo complessivo dell'intervento è pari a € 2.237.806,00.

Con Determinazione Area IV n. 93 del 17.6.2017 è stato affidato, a seguito di procedura negoziata semplificata, all'ing. G.M. l'incarico di progettazione definitiva/esecutiva primo stralcio – impianti elettrici. Importo dell'incarico € 7.500,00.

Con Determinazione Area IV n. 94 del 19.6.2017 è stata affidata, a seguito di procedura negoziata semplificata, all'ing. P.B. la redazione dei calcoli strutturali e opere in c.a. del primo stralcio. Importo dell'incarico € 6.979,00.

Con Determinazione Area IV n. 96 del 19.6.2017 è stata affidata, a seguito di procedura negoziata semplificata, al p. ind. C.B. il progetto definitivo/esecutivo primo stralcio – impianti tecnologici termosanitari, climatizzazione e antincendio. Importo dell'incarico € 9.592,00.

Con Determinazione Area IV n. 105 del 22.6.2017, a seguito di procedura negoziata semplificata aggiudicata all'arch. D.G. dichiaratosi rinunciatario, è stato affidato il progetto definitivo/esecutivo del primo stralcio - opere edili all'arch. N.C.. Importo dell'incarico € 32.367,00.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Con Determinazione Area IV n. 122 del 20.7.2017 è stato affidato alla ditta [omissis] l'incarico di attività di sondaggio e verifica degli elementi strutturali dell'edificio ex scuole elementari di Tombolo – primo stralcio. Importo dell'incarico € 6.000,00.

In data 21.9.2017 l'arch. N.C. ha consegnato il Quadro economico del progetto definitivo/esecutivo primo stralcio opere edili e impianti. Il quadro economico è il seguente:

Lavori edili – OG1	€ 945.000,00
Impianti elettrici – OG11	€ 125.000,00
Impianti termosanitari – OG11	€ 150.000,00
Totale lavori	€ 1.277.000,00
Somme a disposizione	€ 232.000,00
Totale	€ 1.600.000,00

Pertanto, rispetto alla stima contenuta nel progetto preliminare pari a € 990.000,00, nel progetto definitivo/esecutivo la spesa prevista si è incrementata sino all'ammontare complessivo di € 1.277.000,00

In data 15.10.2017 l'arch. N.C. ha consegnato il progetto definitivo/esecutivo di primo stralcio-opere edili. Il tecnico chiude la relazione di accompagnamento rappresentando che al fine di rientrare nello stanziamento disponibile dal progetto sono state escluse le seguenti opere:

- Rivestimento a cappotto termoisolante sulle pareti esterne
- Frangisole sulle finestre della parete sud
- Tinteggiatura delle pareti esterne
- Controsoffitto e controparete fonoassorbente interna
- Arredi interni: poltrone e tende oscuranti

Lo stesso professionista sempre nell'ambito della relazione indica in circa € 200.000,00 la somma necessaria per rendere agibile l'auditorium.

In data 15.10.2017 i tecnici ing. G.M. e p. ind. C.B. hanno consegnato il progetto definitivo/esecutivo delle opere tecnologiche. Nella relazione di accompagnamento evidenziano tra l'altro che per il completamento del primo stralcio occorrerebbero ancora circa € 80.000,00 per la realizzazione di impianto antrintrusione, impianto TVcc, illuminazione esterna, impianto di sonorizzazione della sala, ecc.

Il 16.12.2017 è stata eseguita con esito positivo la validazione del progetto dei lavori di primo stralcio opere edili a firma del RUP geom. U.A..

Con Determinazione Area IV n. 191 del 18.12.2017 si approvano:

1) il progetto definitivo/esecutivo primo stralcio - opere edili a firma dell'arch. N.C.; importo lavori € 944.215,00 euro; importo complessivo pari a € 1.258.080,00; 2) il progetto definitivo/esecutivo primo stralcio – impianti tecnologici a firma dell'ing. G.M. e del p.ind. C.B.: importo lavori pari a € 269.000,00, importo complessivo € 341.920,00 euro, e si dispone, limitatamente ai lavori di primo stralcio-opere edili, l'approvazione della documentazione di gara da eseguirsi a cura della CUC istituita tra i comuni di San Martino di Lipari e Tombolo. L'importo totale dell'intervento di primo stralcio opere edili e impianti tecnologici è pari a € 1.600.000,00.

In data 31.10.2017 attraverso la Centrale Unica di Committenza è stata avviata la procedura per reperire le candidature di operatori economici interessati a partecipare a una procedura negoziata ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con invito rivolto a n. 15 concorrenti per l'affidamento dei lavori del



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

primo stralcio – opere edili, importo dei lavori a base d'asta € 944.220,04. Sono pervenute n. 299 domande di partecipazione e a seguito di sorteggio sono stati selezionati n. 15 operatori in possesso dei requisiti richiesti. Entro la scadenza fissata sono pervenute n. 4 offerte. L'appalto è stato aggiudicato definitivamente alla [omissis] (con Determina n. 66 del 6.4.2018) per l'importo di € 812.736,10.

Con Determinazione Area IV n. 12 del 22.1.2018 si approva il progetto definitivo/esecutivo primo stralcio – impianti tecnologici a firma dell'ing. G.M. e del p.ind. C.B.: con tale atto si specifica con maggior dettaglio - rispetto alla Determinazione n. 191 del 18.12.2017 - l'importo delle singole componenti impiantistiche (importo impianto elettrico € 136.000,00 e importo impianti idrosanitari € 133.000,00, confermando l'importo totale in € 269.000,00 e quello complessivo in € 341.920,00 euro) e si dispone l'approvazione degli atti di gara da eseguirsi a cura della CUC istituita tra i comuni di San Martino di Lipari e Tombolo.

In data 12.3.2018 attraverso la Centrale Unica di Committenza è stata avviata la procedura per reperire le candidature di operatori economici interessati a partecipare a una procedura negoziata ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con invito rivolto a n. 15 concorrenti per l'affidamento dei lavori del primo stralcio – opere impiantistiche. Sono pervenute n. 145 domande di partecipazione e a seguito di sorteggio sono stati selezionati n. 15 operatori in possesso dei requisiti richiesti. Entro la scadenza fissata dal bando sono pervenute n. 10 offerte. L'appalto è stato aggiudicato definitivamente alla [omissis] (con Determina n. 162 del 21.9.2018) per l'importo di € 216.663,50.

In data 18.6.2018 sono stati consegnati i lavori di primo stralcio-opere edili.

Si rileva ulteriormente che ad integrazione dell'esposto originario, l'esponente ha fornito informazioni aggiornate e documentate sugli ultimi sviluppi dell'iter tecnico/economico dell'intervento, rilevando quanto di seguito.

Nel corso dell'esecuzione la Direzione Lavori, affidata allo studio associato ing. [omissis], ha rilevato «l'esigenza da un punto di vista tecnico/funzionale e strutturale di procedere a una modifica esecutiva/realizzativa della ristrutturazione edilizia con apporto di opere di miglioria architettonica in conformità all'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016». Con Determinazione Area IV n. 80 del 16.5.2019 è stata approvata una perizia di variante e assestamento del quadro economico di primo stralcio-opere edili che comporta un incremento di € 132.908,46.

In data 10.1.2019 sono stati consegnati i lavori di primo stralcio-impianti tecnologici.

La Direzione Lavori, affidata allo studio associato ing. [omissis], in relazione alle modifiche realizzative inerenti le opere edili ha ritenuto «necessario procedere ad apportare migliorie impiantistiche/funzionali/prestazionali con risparmi energetici e manutentivi» anche alle opere impiantistiche in conformità all'art. 106 del d.lgs 50/2016. Con Determinazione Area IV n. 97 del 11.6.2019 è stata approvata una perizia di variante e suppletiva delle opere impiantistiche che comporta un incremento di € 32.426,56.

Infine, con Determinazione Area IV n. 135 del 26.7.2019 si prende atto e si approva la *Relazione tecnica/stima dei costi* predisposta dallo studio associato ing. [omissis], nella quale si evidenzia che «ai fini della funzionalità del primo stralcio opere edili ed impianti e quindi della completa fruibilità dell'auditorium risultano necessarie opere di completamento sia di tipo edilizio che impiantistico non previste nella progettazione definitiva/esecutiva quali:

- Rivestimento termico a cappotto;
- Predisposizione per alimentazione di energia da fonti rinnovabili;



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- Forniture ed arredi vari;
- Valutazione acustica del nuovo ambiente e relativi interventi;
- Fornitura/messa in opera impianto videocitofonico, audio, videoproiezione, ecc.»

Nella citata determina, quindi, nel prendere atto dei contenuti della richiamata relazione che si approva, si stabilisce che il conseguente atto di impegno formale di spesa relativamente ai lavori di completamento avverrà con provvedimento successivo.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Sulla base di quanto sopra si rileva come l'appalto in esame sia caratterizzato da almeno due profili di criticità.

Il primo profilo riguarda il largo uso della procedura negoziata sia in fase di progettazione che di affidamento.

Per quanto riguarda la fase di progettazione l'amministrazione ha acquisito il progetto definitivo/esecutivo a mezzo di cinque singoli affidamenti a procedura negoziata semplificata ai sensi dell'art. 31 e 36 del d.lgs. 50/2016 aventi ad oggetto le opere edili, i calcoli strutturali, le attività di sondaggio a supporto della progettazione strutturale, gli impianti elettrici e gli impianti termosanitari, con importi variabili da un minimo di € 6.000,00 a un massimo di € 32.367,00, per un totale di € 62.438,00. Al riguardo, nel suo riscontro alla nota di avvio istruttoria il RUP ha ammesso *che «effettivamente [...] sono stati affidati cinque singoli incarichi a procedura negoziata semplificata. Ma ci si permette di evidenziare, per quanto occorrer possa, che tale scelta è conseguente all'esigenza di definire in tempi brevissimi gli affidamenti de quibus giusta l'assoluta necessità di addivenire in tempi brevi (all'approvazione dei progetti e) all'avvio delle procedure per l'affidamento dei lavori, pena il rischio di perdere i finanziamenti»*. In linea generale, la scelta di ricorrere alla procedura negoziata semplificata, così come prevista all'art. 36 del d.lgs. 50/2016 nella versione allora vigente, è una facoltà delle amministrazioni nel caso di affidamento di servizi tecnici sotto soglia *«salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie»* (art. 36, comma 2 del d.lgs. 50/2016), rientrando nei compiti del RUP ponderare e valutare adeguatamente l'opportunità tecnico/economica di avvalersi dello strumento semplificato offerto dal legislatore o piuttosto di ricorrere alle procedure ordinarie in funzione delle necessità emergenti. Tuttavia, come più volte affermato da questa Autorità, qualora alla base della scelta di ricorrere a procedure derogatorie vi siano motivazioni di urgenza, tale urgenza deve essere motivata e non generica; inoltre, in particolare, il rischio di perdita dei finanziamenti non sempre costituisce un valido presupposto per addurre la motivazione di urgenza laddove sia riscontrabile un deficit di programmazione o una inerzia della pubblica Amministrazione (tra gli altri, Delibera n.1079 del 21.11.2018). Nel caso di specie, si constata che nelle cinque determinazioni con le quali sono stati disposti i singoli affidamenti professionali non risultano neanche esplicitamente richiamate le motivazioni di urgenza addotte ex post dal RUP nelle sue controdeduzioni alla nota di avvio di attività istruttoria. In definitiva, sulla base di generiche motivazioni di urgenza sostenute solo in sede di contraddittorio procedimentale, l'attività di progettazione di un intervento tutto sommato ordinario dal punto di vista della complessità tecnico/economica quale quello in esame è stata frazionata in cinque distinti segmenti procedurali. Al riguardo non può non rilevarsi che la progettazione di un'opera pubblica per la sua stessa finalità generale - che è quella di realizzare *«un intervento di qualità e tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione»* (dpr 207/2010, art. 15, comma 1) - necessita di un approccio unitario o quanto



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

meno, nel caso in cui la complessità dell'intervento richieda l'articolazione in più segmenti progettuali, necessita che fra di essi sia assicurato il necessario coordinamento. In tal senso è emblematico il verificarsi dell'esigenza di introdurre due perizie di variante – una per le opere edili, l'altra per le opere impiantistiche – a poca distanza dalla consegna dei lavori che non depone certo a favore di una progettazione adeguatamente approfondita nelle sue singole parti e coordinata nel suo complesso a dimostrazione di quanto appena detto. Pertanto, pur prendendo atto del fatto che l'amministrazione comunale sta predisponendo un regolamento interno finalizzato a disciplinare le tempistiche da osservare per l'affidamento di incarichi di progettazione di opere pubbliche finanziate con fondi comunitari, statali o regionali, si conferma la criticità già segnalata in sede di avvio di procedimento istruttorio in merito al largo ricorso alla procedura negoziata in fase di progettazione definitiva/esecutiva ritenendo tale approccio non rispettoso dei principi di efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa in materia di appalti pubblici di cui all'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016.

Anche per quanto riguarda l'affidamento dei lavori la Stazione Appaltante ha fatto ricorso a due procedure negoziate ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 da aggiudicarsi col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con invito rivolto a n. 15 concorrenti. Sul carattere facoltativo di tale soluzione procedurale rispetto alla procedura ordinaria – e quindi sulla necessità che tale scelta sia supportata da adeguate valutazioni di carattere tecnico/economico - valgono le considerazioni fatte in precedenza. Nel caso specifico, però, si aggiunge un ulteriore significativo elemento di criticità. Il quadro economico del progetto definitivo/esecutivo redatto dall'arch. N.C. e trasmesso in data 21.9.2017 prevedeva opere edili OG1 per un importo di € 945.000,00, opere impiantistiche OG11 (impianti elettrici) per un importo di € 125.000,00 e opere impiantistiche OG11 (impianto termosanitario) per un importo di € 150.000,00, per un totale lavori di € 1.277.000,00 e un complessivo di € 1.600.000,00. A fronte di ciò, invece, sono stati approvati due distinti progetti definitivi/esecutivi (Progetto primo stralcio - opere edili, importo dei lavori € 944.220,00 euro, importo complessivo € 1.258.080,00; Progetto primo stralcio – impianti tecnologici, importo dei lavori € 269.000,00 euro, importo complessivo € 341.920,00 euro) fatti oggetto successivamente di due distinti appalti di lavori. Sul punto, il RUP dell'intervento nel suo riscontro alla nota di avvio del procedimento istruttorio ha sostenuto che *«la scelta di procedere al primo stralcio dei lavori di ristrutturazione suddividendo le opere architettoniche/strutturali OG1 da quelle impiantistiche OG11 è una scelta suggerita dal progettista incaricato e fondata su ragioni essenzialmente tecniche. Infatti, la tipologia dei lavori impiantistici da effettuarsi (non già su un realizzando edificio, ma) sul ristrutturando fabbricato esistente, mediante passaggio esclusivo delle canalizzazioni lungo le pareti e nei controsoffitti, implica che gli interventi impiantistici devono essere necessariamente eseguiti al termine delle opere edili/strutturali: e la circostanza che l'operatore chiamato ad eseguire i lavori impiantistici OG11 intervenga dopo l'operatore chiamato ad eseguire i lavori architettonico/strutturali OG1 (e non contestualmente) permette di evitare che si creino interferenze tra gli operatori durante l'esecuzione degli interventi e permette altresì un più agevole controllo da parte della Direzione Lavori in termini di sicurezza del cantiere. Orbene, a fronte dell'opportunità ed importanza di far eseguire i lavori impiantistici OG11 solamente dopo la conclusione dei lavori OG1, si è deciso per l'affidamento di due appalti (e quindi per l'indizione di due procedure di affidamento) con l'obiettivo di favorire la partecipazione alla gara per l'affidamento dei lavori impiantistici anche delle microimprese e delle piccole e medie imprese (che non avrebbero potuto partecipare singolarmente al confronto concorrenziale se si fosse proceduto ad un'unica gara per il contestuale affidamento dei lavori OG1 e OG11)»*. Al riguardo, si evidenzia che l'interdipendenza tra le lavorazioni di natura edile e quelle di natura impiantistica - cosa di palese evidenza e riscontrabile in tutti gli interventi di nuova costruzione e/o ristrutturazione di fabbricati ad uso civile, con la necessità che in alcuni casi le opere



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

impiantistiche seguano quelle edili mentre in altri accada il viceversa – non implica di certo la necessità di dividere il progetto in due progetti separati e conseguentemente di procedere a due affidamenti separati. Anzi, al contrario, proprio questa interdipendenza rende opportuno e necessario che le lavorazioni in questione siano collocate in un quadro organico e coordinato di lavorazioni riconducibili ad un unico soggetto appaltatore, ferma restando la possibilità del subappalto di alcune parti di opere nel rispetto delle relative disposizioni normative. Il riferimento, inoltre, all'obiettivo di favorire la partecipazione alla gara delle piccole e medie imprese non appare conferente ove si consideri la già modesta dimensione economica dell'intervento de quo. Si conferma, pertanto, la criticità segnalata alla Stazione Appaltante in sede di comunicazione di avvio istruttoria relativamente all'artificioso frazionamento del progetto definitivo/esecutivo in due distinti progetti definitivi/esecutivi mandati in gara con due distinte procedure negoziate ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016 nella formulazione allora vigente, quando invece il superamento della soglia di € 1.000.000,00 avrebbe richiesto l'esperimento di un'unica procedura di gara ordinaria (aperta o ristretta) ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. d) del medesimo d.lgs. 50/2016, configurandosi pertanto anche la violazione dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016.

Un secondo profilo di criticità concerne la non perseguita funzionalità dell'intervento di primo stralcio così come appaltato nel suo complesso attraverso i due distinti interventi (opere edili e impianti tecnologici). Difatti, come più ampiamente riportato nel *Considerato in fatto*, tanto la relazione del progetto delle opere edili, quanto quella del progetto degli impianti tecnologici evidenziavano che l'intervento nel suo complesso non era autonomamente funzionale: l'arch. N.C. indicava esplicitamente una serie di opere necessarie per rendere agibile l'auditorium quantificandole in circa € 200.000,00, e similmente procedevano i tecnici ing. G.M. e p. ind. C.B. che prospettavano all'amministrazione la necessità di ulteriori opere per circa € 80.000,00.

Ad esempio, facendo riferimento alla sola relazione dell'arch. N.C., si evidenzia che questi rilevava che per motivi economici sarebbero stati rinviati ad un successivo stralcio i seguenti interventi:

- Rivestimento a cappotto termoisolante sulle pareti esterne
- Frangisole sulle finestre della parete sud
- Tinteggiatura delle pareti esterne
- Controsoffitto e controparete fonoassorbente interna
- Arredi interni: poltrone e tende oscuranti.

Orbene, il primo intervento (rivestimento a cappotto) appare chiaramente necessario ai fini della coibentazione del manufatto edilizio, mentre gli altri interventi sono altrettanto necessari in relazione all'utilizzo al quale lo stesso era destinato (auditorium).

Inoltre, la *Relazione tecnica/stima dei costi* elaborata dalla Direzione Lavori (Determinazione Area IV n. 135 del 26.7.2019) nella quale si evidenziano una serie di interventi necessari ad assicurare la funzionalità del plesso scolastico (in buona parte coincidenti con quelli indicati due anni prima dai tecnici menzionati) conferma la mancanza del richiamato requisito di completezza.

Non si ritiene, quindi, che si possa concludere per l'indipendenza funzionale del primo stralcio dell'intervento in esame, ribadita dal RUP nella sua nota di riscontro alla nota di avvio dell'attività istruttoria senza alcuna argomentazione a supporto, laddove dichiara che «*il menzionato primo stralcio dei lavori era ed è pacificamente in sé autonomo e funzionale (nel secondo stralcio saranno realizzati rivestimenti esterni e altre rifiniture che all'evidenza non incidono sulla funzionalità del primo stralcio; il terzo stralcio del complessivo intervento consentirà di realizzare spazi per associazioni locali e per altre finalità di carattere sociale)*». Da quanto asserito dallo



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

stesso tecnico appare vero piuttosto il contrario e cioè che l'opera non era autonomamente funzionale né al termine dell'attività di progettazione né lo sarà al termine dell'esecuzione dei primi due stralci. Pertanto, non si rinvergono quei caratteri di «*funzionalità, fruibilità e fattibilità*» richiesti dalla norma (d.lgs. 50/2016, art. 3, comma 1, lett. qq) per poter considerare l'intervento in esame quale lotto funzionale da rendere oggetto di un appalto da aggiudicare con separata ed autonoma procedura.

A fronte di ciò, si rileva pertanto anche la violazione del dpr n. 207/2010, art. 10, comma 1 lett. p) laddove si prescrive che il RUP, nel caso di opera eseguibile in lotti, accerta ed attesta «*l'idoneità dei singoli lotti a costituire parte funzionale, fattibile e fruibile dell'intero intervento*» e dell'art. 26 del d.lgs. 50/2016 in quanto l'atto di validazione sottoscritto dal RUP in data 16.12.2017 con il quale viene validato il progetto definitivo/esecutivo redatto dall'arch. N.C. non rileva alcuna non conformità nei sensi suesposti.

Tutto ciò rilevato e considerato

### **DELIBERA**

- di ritenere che la scelta operata dalla Stazione Appaltante di frazionare la progettazione definitiva/esecutiva in cinque segmenti affidati a cinque distinti operatori economici a mezzo di altrettante procedure negoziate semplificate ex art. 36 del d.lgs. 50/2016 non sia in linea con i principi di efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa in materia di appalti pubblici di cui all'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016;
- di ritenere che nella fase di affidamento dei lavori la Stazione Appaltante abbia operato un artificioso frazionamento dell'intervento procedendo a due distinti affidamenti a procedura negoziata ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, quando invece il superamento della soglia dei € 1.000.000,00 avrebbe richiesto l'esperimento di un'unica procedura di gara ordinaria (aperta o ristretta) ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. d) del medesimo d.lgs. 50/2016, configurandosi pertanto anche una violazione dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016;
- di ritenere che l'intervento *de quo* non presenti quei caratteri di «*funzionalità, fruibilità e fattibilità*» richiesti dall'art. 3, comma 1, lett. qq del d.lgs. 50/2016;
- di ritenere che l'assenza di una esplicita valutazione e accertamento dei caratteri di «*funzionalità, fruibilità e fattibilità*» denoti l'approssimazione del comportamento tenuto dal RUP dell'intervento e sostanzialmente una violazione degli artt. 31 e 26 del d.lgs. 50/2016.

Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori di trasmettere la presente delibera alla Stazione Appaltante nelle persone del Responsabile Unico del Procedimento e del Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

Il Presidente f.f.  
*Francesco Merloni*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 marzo 2020  
Il Segretario, *Rosetta Greco*