

Delibera n. 435 del 5 novembre 2025

Fascicolo 502/2025

Oggetto:

UNIONE DEI COMUNI M. - ACCORDO QUADRO MULTILOTTO PER L'AFFIDAMENTO DI TALUNI LAVORI DA ESEGUIRSI NEL COMUNE DI G. E FINANZIATI NELL'AMBITO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) - NEXT GENERATION EU omissis – CIG omissis

Riferimenti normativi

Artt. 59, del d.lgs. n. 36/2023; art. 1, co. 1, lett. a), d.l. 32/2019.

Parole chiave

Lavori, realizzazione nuove opere, accordo quadro "incompleto", accordo quadro con unico fornitore. PNRR, gara su "delega", stazione appaltante qualificata/CUC, atti di gara adottati da ente non qualificato.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

visto il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

visto il D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36;

visto il *"Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici"* (approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023);

visti gli atti acquisiti nel corso dell'attività di vigilanza, la comunicazione di avvio del procedimento, la comunicazione di risultanze istruttorie (CRI) e le relative controdeduzioni

Premessa

A seguito di segnalazione pervenuta relativa all'affidamento in oggetto, l'Autorità ha avviato un'interlocuzione con la stazione appaltante, al fine di acquisire un più chiaro quadro istruttorio, all'esito della quale è stato avviato un procedimento di vigilanza ordinaria (nota prot. U ANAC67098 del 5.5.2025), contestando le seguenti criticità:

- Violazione dell'art. 59 d.lgs. 36/2023 per erroneo utilizzo dell'Accordo quadro;
- Violazione dell'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. 32/2019 per svolgimento della procedura di gara da parte di stazione appaltante non legittimata;
- Violazione degli art. 95 e 99 d.lgs. 36/2023 per omessa verifica delle pendenze fiscali;
- Criticità relative alla progettazione;

- Ritardo nell'esecuzione dell'opera;
- Omessa nomina del CCT, criticità da intendersi superata, alla luce dell'art. 7 co. 3 dell'Allegato V.2 del d.lgs. 36/2023, norma che ha effetto retroattivo, ex art. 225bis co. 5 d.lgs. 36/2023, come già dato atto in sede di CRI.

La nota di avvio del procedimento è stata trasmessa all'ente comunale, alla CUC responsabile della fase di affidamento, all'appaltatore e all'operatore economico responsabile della progettazione dell'opera, concedendo 30 giorni per l'esercizio delle facoltà procedimentali.

Esaminate le memorie, presentate esclusivamente dall'ente comunale e dalla società incaricata della progettazione, il Consiglio dell'Autorità ha deliberato l'adozione di una Comunicazione di Risultanze Istruttorie (CRI), trasmessa con nota prot. U ANAC 109677 del 30.7.2025, in riscontro alla quale sono state presentate ulteriori memorie esclusivamente dall'ente comunale e dalla società incaricata della progettazione.

Nell'ambito di tale ulteriore fase del procedimento, l'ente comunale ha esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento, accolto ed eseguito con nota prot. U ANAC 125905 del 25.9.2025, con la quale si è concesso un ulteriore termine procedimentale, di cui tuttavia l'ente non si è avvalso.

All'esito dell'esame delle complessive osservazioni presentate dalle parti (che per comodità espositiva saranno riassunte in corrispondenza dei paragrafi recanti le singole criticità), deve ritenersi che non possono ritenersi superate tutte le criticità contestate.

IN FATTO

L'affidamento in esame è finanziato con fondi PNRR – Missione 4 – Componente 1 - Investimento 3.3, mediante **accordo di concessione di finanziamento** stipulato tra il Ministero dell'istruzione e l'ente comunale in data 31.3.2023, che prevede le seguenti tempistiche (art. 3 e 4):

- Aggiudicazione dei lavori entro il 15 settembre 2023 mediante Determina di aggiudicazione;
- Avvio dei lavori entro il 30 novembre 2023 mediante Verbale di consegna dei lavori;
- Conclusione dei lavori entro il 31 marzo 2026 mediante Verbale di ultimazione dei lavori;
- Collaudo dei lavori entro il 30 giugno 2026 mediante Certificato di collaudo.

A base della gara indetta per l'**affidamento dei lavori** è stato posto il progetto definitivo, redatto dall'ente comunale in data 29.1.2023 e pubblicato sul sito della CUC dell'Unione dei Comuni di M.¹. Con bando pubblicato dalla CUC dell'Unione dei Comuni di M., in data 7.7.2023, è stata indetta la procedura di gara in oggetto (lotto 3) per un importo di € 3.900.000,00, elevabile fino ad € 4.773.600,00 (in virtù del quinto d'obbligo). Per il lotto 3 erano richiesti, quali requisiti di qualificazione, le attestazioni SOA OG1 cl. V e OG11 cl. III-bis.

¹ <https://M..traspare.com/announcements/4742>

Il contratto si struttura quale accordo quadro ad unico fornitore, nell'ambito del quale la s.a. si è riservata la facoltà di affidare le lavorazioni mediante singoli contratti attuativi; il disciplinare di gara (cfr. pag. 13) prevede che il dettaglio esatto delle lavorazioni non è disponibile al momento dell'avvio della procedura e che sarà individuato successivamente dopo la validazione del progetto esecutivo. In data 2.11.2023, il lotto 3 è stato aggiudicato alla I., in avvalimento con la M. (per il requisito dell'attestazione SOA OG 1 cl. VI).

In data 21.11.2023 è stato stipulato l'accordo quadro, con termine finale dei lavori previsto per il 31.12.2025.

Con determina 1416 del 28.11.2023, è stata riconosciuta una variante contrattuale per adeguamento prezzi ex art. 60 d.lgs. 36/2023, che ha elevato l'importo dell'AQ ad € 5.070.000,00.

In data 27.11.2023 è stato redatto il verbale di consegna delle opere, che fissa il termine delle lavorazioni in 720 giorni, mentre in data 2.12.2023 è stato redatto ulteriore verbale di consegna parziale dei lavori.

In data 13.12.2023 è stato sottoscritto il contratto attuativo (CIG derivato OMISSIS), per l'importo di € 4.878.354,00 e con termine finale dei lavori previsto per il 31.12.2025 (art. 9).

Parallelamente, in esito ad ulteriore e differente procedura di gara (CIG: omissis)², è stato affidato il **servizio di progettazione esecutiva** relativo all'opera in oggetto, al RTI R., con contratto stipulato il 2.5.2024; tuttavia, il servizio era stato consegnato in via d'urgenza in data 7.11.2023 e l'art. 2 co. 7 del citato contratto prevedeva che la progettazione esecutiva dovesse essere svolta in ogni caso entro il 30.11.2023.

Il rapporto di verifica della progettazione esecutiva, consegnato in data 24.11.2023, ha evidenziato una serie di notevolissime carenze documentali; ciononostante, la s.a. ha comunque validato e approvato il progetto esecutivo (cfr. delibera di giunta comunale 324 del 28.11.2023), al solo fine di rispettare le tempistiche imposte dal finanziamento PNRR (che prevedeva l'avvio dei lavori entro il 30.11.2023). Ed infatti, come detto, il 27.11.2023 si è provveduto alla consegna parziale dei lavori. Stante le carenze evidenziate in sede di verifica della progettazione, il progetto esecutivo è stato aggiornato dal RTI R. solo in data 12.8.2024, è stato poi verificato in data 11.11.2024 ed infine validato ed approvato solo con Delibera di Giunta comunale n. 266 del 26.11.2024. Ciò in quanto, in seguito alle verifiche di compatibilità idraulica, svolte nel corso dello sviluppo della progettazione esecutiva, è emersa la necessità di modificare il progetto stesso.

Allo stato, la consegna definitiva dei lavori è avvenuta in data 20.5.2025, con verbale sottoscritto senza riserve dall'appaltatore. Tale ritardo è stato dovuto, oltre che alla necessità di completare la

² <https://M..traspare.com/announcements/5081>

progettazione esecutiva (tra il novembre 2023 e il novembre 2024), alla circostanza che i locali scolastici sono stati sgomberati solo in data 16.5.2025.

Tuttavia, l'ente comunale ha garantito il rispetto del più lungo termine del 31.3.2026 e con collaudo al 31.6.2026 (termini indicati dall'atto di finanziamento).

Inoltre, allo stato, è stata corrisposta l'anticipazione del prezzo per un importo pari ad € 1.463.506,20 ed è stato emesso in data 11.7.2025 il 2° SAL, corrispondente ad € 556.997,91, al lordo delle ritenute, sostanzialmente coincidente con il completamento delle demolizioni previste per la realizzazione dell'opera. Sulla base del cronoprogramma consegnato dall'appaltatore, le demolizioni avrebbero dovuto completarsi entro il 30.5.2025.

DIRITTO

1. La normativa applicabile

Seppur l'affidamento in esame è stato avviato il 7.7.2023 - nella vigenza del d.lgs. 36/2023 - sono applicabili alcune norme del precedente regime, stante l'operatività delle norme transitorie di cui all'art. 225 co. 8-9 d.lgs. 36/2023, in quanto opera finanziata dal PNRR.

Per quanto di specifico interesse, si tratta delle norme relative alla fase di progettazione definitiva e alla disciplina speciale degli affidamenti finanziati dal PNRR.

Inoltre, anche la progettazione esecutiva rientra nello speciale regime previsto per gli affidamenti finanziati dal PNRR, in quanto affidata con procedura avviata in data 2.10.2023 e finanziata con fondi PNRR.

2. Violazione dell'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. 32/2019: svolgimento della procedura di gara da parte di stazione appaltante non legittimata

2.1) In sede di avvio del procedimento è stata contestata la violazione dell'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. 32/2019, norma prorogata fino al 30.6.2024 (ex art. 8 co. 5 d.l. 215//2023), in quanto l'affidamento è finanziato con fondi PNRR. Per tali affidamenti la norma prevedeva che *"nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia (...)"*.

Dall'esame della documentazione di gara è emerso che, seppur la gara in esame è stata indetta in data 7.7.2023 con bando pubblicato dalla CUC di M., gli atti più rilevanti della stessa sono stati adottati direttamente dal comune di G.: in particolare, con verbale del 24.7.2023 e successiva determina 243/2023 l'ente comunale ha adottato il provvedimento di ammissione a gara dei concorrenti (Det. 842/2023), ha nominato la commissione giudicatrice e con successiva determina 1293/2023 ha adottato il provvedimento di aggiudicazione definitiva.

Il medesimo modus operandi è stato seguito in riferimento alla parallela gara di progettazione (CIG: omissis), anche essa finanziata con fondi PNRR: a titolo esemplificativo, la determina di aggiudicazione definitiva (Det. 1313 del 27.11.2023) è stata adottata dal Comune di G..

2.2) In riscontro alle esposte contestazioni, sono pervenute esclusivamente le memorie dell'ente comunale e non della CUC, ciò dando chiara dimostrazione che quest'ultima non abbia inteso svolgere nessun ruolo nell'ambito dell'affidamento in oggetto, neanche in fase di vigilanza.

L'ente comunale ha comunque eccepito che:

- i rapporti tra comune e CUC sono regolati da apposita convenzione del 20.11.2018, che prevede il relativo riparto di competenze;
- il RUP dell'affidamento, dipendente dell'ente comunale, ha operato in distacco presso la CUC per la gestione della procedura, come previsto dalla medesima convenzione; pertanto, i provvedimenti adottati sarebbero riferibili alla CUC, che poi ne avrebbe fatto propri alcuni (es.: determina 8344/2023 di approvazione della lex specialis di gara).

In tal senso, l'ente comunale ha osservato che il rilievo dell'Autorità è eccessivamente formalistico e ha evidenziato che tale modus procedendi è utilizzato anche in riferimento a procedure gestite dalla CUC di M. per conto di altri enti comunali e ha addirittura sollecitato l'Autorità ad avviare ulteriori procedimenti di vigilanza nei confronti di tali enti, pretendendo di essere formalmente informato degli esiti degli stessi.

2.3) La qualificazione delle stazioni appaltanti è un pilastro del codice del 2023, funzionale a garantire una effettiva e sostanziale elevazione delle competenze nella gestione degli affidamenti pubblici.

Alla medesima ratio è riconducibile l'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. 32/2019, in rilievo nel caso di specie, che ha inteso affidare la gestione degli strategici affidamenti nazionali finanziati dal PNRR a stazioni appaltanti strutturate (es: CUC o comuni capoluogo).

Al riguardo l'Autorità ha già chiarito che, in caso di gara su delega, i provvedimenti più significativi della procedura di affidamento devono essere adottati, sia formalmente che sostanzialmente, dal soggetto delegato (centrale di committenza, CUC o stazione appaltante qualificata), che ne assume la consapevole e piena responsabilità giuridica, in quanto soggetto a ciò espressamente qualificato (cfr. Delibere ANAC 255/2024; 465/2024, 466/2024; 467/2024; 468/2024; 469/2024).

2.4) Nel caso di specie, in primo luogo si osserva che la convenzione stipulata tra la CUC e i soggetti associati, risalente al 20.11.2018, dovrebbe essere aggiornata in quanto reca una ripartizione dei compiti non coerente con le sopravvenienze normative di cui al d.lgs. 36/2023 (es.: in materia di verifica dei requisiti e adozione del provvedimento di aggiudicazione).

Inoltre, pur volendo condividere in astratto il ricorso allo strumento del distacco di personale - ferma qualche perplessità (legata alla dubbia efficacia della duplice assegnazione del personale dell'ente comunale distaccato presso la CUC, che di fatto potrebbe eludere gli obblighi ricadenti su

quest'ultima) -, in concreto, rimane insuperato il rilievo che i provvedimenti fondamentali della gara in esame sono riferibili all'ente comunale e non alla CUC: i provvedimenti di esclusione, la nomina della commissione giudicatrice, il provvedimento di aggiudicazione sono stati adottati dal RUP per conto e in nome dell'ente comunale e quindi a quest'ultimo sono riconducibili (recano la carta intestata del comune, sono protocollati presso il comune ecc.).

L'ente comunale fa riferimento a presunti atti della CUC, che avrebbe assunto la paternità di tali provvedimenti ma non ne fornisce prova: ad eccezione del disciplinare di gara – firmato dal RUP, dipendente del comune –, la determina 8344/2023, citata dall'ente comunale e con la quale sarebbe approvati gli atti di gara, è firmata dal medesimo RUP dell'ente comunale e non dalla CUC e non appare riferibile comunque alla CUC. Tutti gli altri provvedimenti recano esclusivamente i riferimenti dell'ente comunale, a tacere del fatto che dovrebbero recare *solo* i riferimenti della CUC. Quindi, quand'anche fosse dimostrato che la CUC li abbia fatti propri, la norma sarebbe comunque elusa.

A definitiva conferma di quanto sopra, si osserva che il provvedimento di distacco del RUP in favore della CUC (n. 11/2021, adottato dall'ente comunale) non è citato in nessuno dei provvedimenti adottati dal RUP nello svolgimento della procedura di gara (es. provvedimento di aggiudicazione), non rendendo percepibile ai terzi che stesse agendo in qualità di organo della CUC e non dell'ente comunale.

Inoltre, si osserva che nel provvedimento di distacco – adottato dall'ente comunale n. 11/2021 – è riportato lo stralcio della circolare n. 248/2015 diramata dal coordinatore della Centrale Unica di Committenza, nella quale, con riferimento alle modalità di espletamento dei procedimenti di gara è precisato, fra l'altro *"(...) la seconda fase, che va dalla determinazione di approvazione della documentazione di gara all'aggiudicazione provvisoria, è di competenza della Centrale Unica di Committenza che gestisce questo segmento procedimentale tramite il R.U.P. distaccato dal Comune di volta in volta interessato (si allega sub. a carta intestata dell'Unione M., da usare per la predisposizione della documentazione di gara e per la verbalizzazione delle relative operazioni, e sub. b schema di determinazione da impiegare per l'approvazione della documentazione di gara e la nomina della Commissione Giudicatrice)".*

Ciò pare smentire le osservazioni dell'ente comunale, in ordine al fatto che la CUC adotti la prassi censurata, ed anzi pare confermare non solo la correttezza delle criticità evidenziate dall'Autorità, ma che il RUP della gara in oggetto ha chiaramente violato le disposizioni impartite dalla CUC.

Né infine assume rilievo che sia stata utilizzata la piattaforma telematica della CUC, in quanto mera attività strumentale, che non consente di rendere sostanzialmente e giuridicamente riferibile alla CUC i provvedimenti della gara in esame.

2.5) In sintesi, e con ciò fornendo anche opportune raccomandazioni anche per futuro: se davvero il RUP avesse agito nell'ambito del distacco per conto della CUC avrebbe dovuto rendere chiaramente percepibile che stava agendo per conto della CUC e non del comune; così non è stato e quindi deve

ritenersi che i provvedimenti siano giuridicamente riferibili all'ente comunale e non alla CUC, in violazione dell'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. 32/2019.

3. Violazione degli art. 95 e 99 d.lgs. 36/2023: omessa verifica delle pendenze fiscali

3.1) In sede di avvio del procedimento è stata contestata la violazione dell'art. 92 co. 2 e l'art. 3 All. II.10 d.lgs. 36/2023, per omessa verifica dei debiti fiscali non definitivamente accertati in capo all'aggiudicatario e all'ausiliario.

3.2) In sede di memorie, l'ente comunale ha prodotto la documentazione sulla base della quale ha verificato l'assenza di pendenze tributarie; in particolare, sono emerse pendenze di importo complessivo inferiore al 10% del valore dell'affidamento nei confronti dell'ausiliario, non rilevanti ex art. 3 All. II.10 d.lgs. 36/2023.

A giudizio dell'ente comunale, l'operato sarebbe legittimo in quanto le verifiche sono state effettuate, in buona fede, sulla base dei dati forniti dal FVOE (che non recava al tempo le pendenze tributarie non definitive) e comunque con carattere retroattivo. In tal senso si propone l'adeguamento del FVOE e l'adozione di un provvedimento confermativo dell'efficacia dell'aggiudicazione, in quanto il requisito era comunque dimostrato alla data dell'aggiudicazione.

3.3) Pur apprezzando lo sforzo effettuato, deve rilevarsi la persistenza della criticità, in quanto il requisito andava verificato alla data di aggiudicazione e non successivamente su sollecitazione dell'Autorità, ciò in quanto la certificazione rilasciata dall'ente fiscale non ha efficacia retroattiva.

Richiamando il noto principio di continuità nel possesso dei requisiti - in virtù del quale *"I requisiti di ammissione previsti dalla lex specialis debbono essere posseduti dal concorrente a partire dal momento della presentazione dell'offerta e sino alla stipula del contratto e poi ancora fino all'adempimento dell'obbligazione contrattuale"* (Cons. st., Ad. Plen., 7/2024) - si rileva che tale tardiva verifica non consente di superare la criticità contestata.

L'adozione di un provvedimento confermativo dell'aggiudicazione è rimessa alla valutazione della stazione appaltante (qualificata), ma dovrà essere valutata alla luce delle ulteriori criticità caratterizzanti l'affidamento in oggetto, indicate nella presente delibera.

4. Violazione dell'art. 59 d.lgs. 36/2023: erroneo utilizzo dell'Accordo quadro.

4.1) In sede di avvio del procedimento è stato contestato l'erroneo utilizzo dell'accordo quadro con unico fornitore, in quanto è stato posto a base di gara un mero progetto definitivo approssimativo e carente, non recante tutti gli elementi dell'opera da realizzare, mentre la esatta descrizione dell'opera da realizzare è stata riservata alla redazione del progetto esecutivo, sviluppata successivamente all'aggiudicazione dell'accordo quadro.

Infatti, nel bando di gara sono state indicate solo le categorie di lavorazioni sulle quali tarare i requisiti di partecipazione, computando anche le prestazioni opzionali, attivate subito dopo la stipula

del contratto attuativo. Tutto ciò al dichiarato fine di giungere alla stipula dell'accordo quadro, e soprattutto alla consegna dei lavori, entro il 30.11.2023, termine imposto dal finanziamento PNRR.

4.2) In sede di memorie, l'ente comunale, dopo aver richiamato la normativa di riferimento, ha sostanzialmente eccepito la legittimità del ricorso all'accordo quadro ma ha anche confermato che il progetto definitivo a base di gara non era vincolante per gli offerenti, era suscettibile di modifiche – poi di fatto intervenute – e che tali modifiche sono state contenute nei limiti delle categorie di lavorazioni a base di gara e nei limiti dell'opera da realizzare (ricostruzione di una scuola).

In tal senso è stata richiamata una prassi invalsa, soprattutto nelle opere PNRR, ed utilizzata da altre s.a.; in particolare, è stato riportato un elenco di n. 23 affidamenti assegnati mediante accordo quadro, che prevedono il successivo completamento del progetto esecutivo.

In tal senso è stato osservato che il modus procedendi seguito nell'affidamento in esame si è reso necessario al fine di garantire le tempistiche imposte dal PNRR e dalle amministrazioni che erogano e verificano i relativi progetti.

4.3) Al riguardo, al di là di prassi più o meno legittime, deve osservarsi che l'accordo quadro *"costituisce una procedura di selezione del contraente (che non postula alcuna deroga ai principi di trasparenza e completezza dell'offerta) allo scopo di semplificare, sotto il profilo amministrativo, il processo d'aggiudicazione dei contratti fra una o più stazioni appaltanti ed uno o più operatori economici, individuando futuri contraenti, prefissando condizioni e clausole relative agli appalti in un dato arco temporale massimo, con l'indicazione dei prezzi e, se del caso, delle quantità previste [...] in particolare, questa fattispecie contrattuale è particolarmente utile per le pubbliche amministrazioni quando non sono in grado di predeterminare, in maniera precisa e circostanziata, i quantitativi dei beni da acquistare [...]"* (Tar Lazio, Roma, III, 8633/2023; in termini Cons. Stato, V, 5785/2021).

In particolare, l'accordo quadro con unico fornitore postula la esatta predeterminazione delle condizioni caratterizzanti l'oggetto della prestazione (e cioè che l'oggetto dell'affidamento sia chiaro e completo) e vieta l'introduzione di successive modifiche sostanziali (art. 59 co. 1 d.lgs. 36/2023). Diversamente, quando viene posto a base di gara un accordo quadro incompleto (in cui è rinviata ad un momento successivo la esatta – comunque parziale - determinazione delle prestazioni), dovrà farsi ricorso all'accordo quadro con riapertura del confronto competitivo, ai sensi dall'art. 59 co. 4 lett. b) d.lgs. 36/2023 (Delibera 453/2023).

In tal senso, l'Autorità ha osservato che *"alla luce della definizione di accordo quadro ("l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste"), il ricorso a tale strumento pare presupporre che siano stabilite tutte le condizioni dell'affidamento e, dunque, anche quelle concernenti le modalità con cui dovranno svolgersi le prestazioni o le opere che saranno aggiudicate,*

potendo restare indefinite le sole quantità che saranno effettivamente richieste dalla stazione appaltante. Ciò, in particolare, dovrebbe valere quando l'accordo quadro sia stato sottoscritto con un unico aggiudicatario, in quanto l'ipotesi in cui lo stesso non contenga tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture è riferita - nell'art. 5 comma 4 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 - solo all'accordo sottoscritto con più operatori economici, tra i quali, infatti, è necessario riaprire il confronto competitivo.

Peraltro, anche in quest'ultima ipotesi sono solo alcuni termini della prestazione a poter essere definiti nella fase successiva in cui è aggiudicato il singolo contratto" (Delibera 483/2018; cfr. anche Atto del Presidente dell'Autorità del 6.12.2023, più di recente nello stesso senso e con specifico riferimento ad affidamenti finanziati con fondi PNRR).

Le esposte considerazioni, seppur relative al d.lgs. 50/2016, appaiono pacificamente estensibili all'accordo quadro previsto dal d.lgs. 36/2023, stante la sostanziale continuità di disciplina tra i due codici; dovendosi peraltro opportunamente distinguere dall'ipotesi in cui l'accordo quadro abbia ad oggetto lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria - in cui sono previste delle semplificazioni progettuali (cfr. art. 41 co. 5 e 5bis d.lgs. 36/2023) - e non la realizzazione di nuove opere, come nel caso di specie.

Non rileva la circostanza, peraltro meramente affermata, che altre s.a. seguano il diverso ed erroneo modus procedendi in contestazione. Al riguardo, si osserva che delle n. 23 procedure segnalate dall'ente comunale ben 18 sono gestite dalla CUC di M.; ciò escludendo che trattasi di una prassi diffusa, quanto più di un errore ripetuto in diverse procedure da parte del medesimo ente e cionondimeno censurabile.

In sintesi, può ritenersi che in caso di realizzazione di nuove opere, in cui sia posto a base di gara un progetto incompleto, e quindi nel caso in cui la cui esatta individuazione delle prestazioni dovute siano individuate in un momento successivo, non sia legittimo il ricorso all'accordo quadro con unico fornitore, ex art. 59, co. 1 e co. 4, lett. a), d.lgs. 36/2023.

4.4) Nel caso di specie, si ritiene che vi sia stato un erroneo ricorso allo strumento dell'accordo quadro, in violazione dell'art. 59 d.lgs. 36/2023, in quanto, come ammesso dallo stesso ente comunale: è stato posto a base di gara un progetto definitivo incompleto, tale da non vincolare l'aggiudicatario; inoltre, l'effettiva individuazione dell'opera da realizzare sarebbe avvenuta solo con il progetto esecutivo (reso disponibile nel novembre 2024, e cioè un anno dopo la consegna delle aree di cantiere).

Va soggiunto che l'incompletezza del progetto a base di gara può aver avuto un impatto in termini di concorrenza: sia potenzialmente dando luogo a minore partecipazione (pur dando atto della presentazione di n. 5 offerte); ma anche incidendo sulla ottimale formulazione delle offerte presentate, non essendo chiaro ai concorrenti il contenuto esatto dell'opera da realizzare.

Nondimeno, può darsi atto che le tempistiche imposte dai finanziamenti PNRR fossero particolarmente stringenti e che l'ente finanziatore abbia accettato di finanziare progetti definitivi e

non esecutivi, ma tale circostanza, per un verso, attiene ai rapporti tra ente finanziatore e soggetto attuatore e non al corretto svolgimento delle procedure di affidamento.

Per altro verso, e nell'ottica del principio del risultato (più volte invocato dall'ente comunale nelle proprie memorie), l'aver posto a base dell'accordo quadro un progetto definitivo indeterminato ha comportato la necessità di completare il progetto esecutivo in momento successivo alla consegna dei lavori: tale circostanza, come si vedrà nei par. 5 e 6, ha inciso sui tempi di realizzazione dell'opera che sono rimasti sostanzialmente fermi fino al 20.5.2025 (data di consegna finale dei lavori).

5. Criticità relative alla progettazione

5.1) In sede di avvio del procedimento sono state contestate diverse criticità relative alla progettazione ed in particolare:

- la omessa verifica e validazione del progetto definitivo posto a base di gara, in violazione dell'art. 26 d.lgs. 50/2016;
- il carattere risalente della relazione geologica posta a base del progetto definitivo (datata 29.11.2013), l'omissione di altri elaborati progettuali, previsti dall'art. 26 co. 1 lett. b DPR 207/2010 (in particolare mancano le relazioni idrologica e idraulica);
- le gravi carenze del progetto esecutivo presentato dal RTI R. nel novembre 2023, sostanzialmente coincidente con il progetto definitivo posto a base di gara e redatto dall'ente comunale;
- i gravi ritardi accumulati nell'elaborazione del progetto esecutivo finale, consegnato soltanto nell'agosto 2024 e validato nel novembre 2024.

5.2) In sede di memorie di replica, l'ente comunale ha eccepito che, in virtù dell'utilizzo dell'accordo quadro non sarebbe necessaria la preventiva verifica e validazione della progettazione definitiva. Ciò in quanto il carattere giuridicamente non vincolante dell'accordo quadro consentirebbe di individuare successivamente (con il progetto esecutivo) il contenuto dell'opera, fermo il vincolo delle categorie di lavori. La verifica e validazione sarebbe necessaria solo in caso di appalto integrato oppure dopo l'acquisizione della disponibilità economica (e cioè del finanziamento dell'opera).

Sulle carenze del progetto definitivo, si eccepisce l'irrilevanza del carattere risalente della relazione geologica, mentre i rilievi idrologici e idraulici sarebbero comunque contenuti nello studio del contesto urbanistico.

L'ente comunale ha poi evidenziato le differenze recate tra la progettazione definitiva e quella esecutiva presentata nel novembre 2023 (consistente nelle voci del computo metrico e dell'elenco prezzi e in una tavola progettuale), a comprova del fatto che sarebbe stata svolta un'autonoma progettazione esecutiva. Infine, è stata ribadita l'urgenza di procedere ad una approvazione di tale progetto esecutivo entro tempistiche stringenti (nel novembre 2023).

Quanto alle tempistiche di rilascio del progetto esecutivo, l'ente comunale ha ripercorso le tappe della vicenda e ha osservato le legittimità delle modifiche progettuali, in fase di progetto esecutivo.

Inoltre, ha osservato che i ritardi sono stati variamente causati dall'impossibilità di completare talune verifiche prima della ricezione del finanziamento (elemento incerto fino al novembre 2023) e poi alla consegna dei lavori; in particolare, gli approfondimenti idraulici (che poi hanno dato luogo alla modifica del progetto esecutivo, previo svolgimento della conferenza dei servizi) non sarebbero stati possibili in precedenza, in quanto avrebbero comportato l'irreversibilità dei luoghi e quindi era necessario attendere la consegna dei luoghi, almeno parziale; si eccepiscono inoltre una serie di carenze di fondi che non avrebbero consentito lo svolgimento di tali attività di verifica.

Con memoria del RTI responsabile della progettazione, è stata ribadita la correttezza del proprio operato e cioè di aver consegnato un primo progetto esecutivo (novembre 2023), oggetto di successivo approfondimento, anche in ragione di una conferenza di servizi, e concluso nell'agosto 2024 (poi effettivamente approvato dall'ente comunale il 26.11.2024).

5.3) Alla luce delle eccezioni formulate dall'ente comunale, alcune delle criticità possono dirsi parzialmente superate. Altrettanto non può dirsi per una delle criticità più significative: il progetto esecutivo consegnato il 24.11.2023 dal RTI R. ha un contenuto largamente sovrapponibile al progetto definitivo posto a base di gara e redatto dall'ente comunale.

In questa sede va ribadito che non è in contestazione (e quindi si condividono le osservazioni dell'ente comunale in ordine al) la facoltà di modificare il progetto esecutivo rispetto al progetto definitivo, né si pone in dubbio la correttezza tecnica della modifica del progetto esecutivo operata nel caso di specie (per ragioni idrauliche), in seguito agli approfondimenti condotti in sede di aggiornamento del progetto esecutivo.

Ciò che si contesta è che a base di un affidamento di lavori per realizzazione di nuove opere deve essere posto un progetto esecutivo adeguato, da completare appunto prima dell'avvio della procedura di affidamento: nel caso di specie, a base dell'affidamento è stato posto un mero progetto definitivo e il primo progetto esecutivo (approvato il 28.11.2023 e posto a base della consegna parziale dei lavori del 27.11.2023) era inadeguato a consentire l'effettivo avvio delle lavorazioni, circostanza pacificamente condivisa dall'ente comunale, tanto da necessitare della modifica progettuale per ragioni idrauliche emerse durante lo sviluppo della progettazione.

In altre parole, se a base dell'affidamento si fosse posto un progetto esecutivo completo ed adeguato (e non meramente replicativo del progetto definitivo), non si sarebbe accumulato il grave ritardo invece registrato ad oggi.

Pur comprendendo che l'operato dell'ente comunale era volto a rispettare le tempistiche imposte da una procedura amministrativa (bando per il finanziamento dei fondi PNRR), non possono tacersi le violazioni della materia contrattuale, che appaiono necessario presupposto per il corretto e legittimo utilizzo di detti fondi.

5.4) Più nello specifico si osserva che la consegna "rapida" del progetto esecutivo e la sua successiva approvazione, come più volte ribadito dall'ente comunale, erano funzionali a rispettare le

tempistiche imposte dal finanziamento PNRR. Tuttavia, che tale progetto esecutivo fosse inadeguato è dimostrato da due circostanze:

- il verbale di verifica della progettazione del 24.11.2023 evidenzia una serie lunghissima di carenze documentali che hanno comportato la necessità dell'integrazione del progetto esecutivo; del resto, il servizio di progettazione era stato affidato in via d'urgenza il 7.11.2023 ed appare inverosimile completare una progettazione esecutiva in appena 17 giorni;
- il progetto esecutivo, integrato sulla base della verifica della progettazione e poi effettivamente posto a base delle lavorazioni, è stato consegnato solamente il 12.8.2024, a sua volta verificato in data 11.11.2024 ed approvato in data 26.11.2024; e tale progetto reca sensibili differenze rispetto al progetto esecutivo approvato nel novembre 2023.

Le carenze del progetto esecutivo evidenziate in sede di verifica della progettazione (24.11.2023) non hanno consentito l'effettivo avvio delle lavorazioni (come dimostra l'attuale stato di avanzamento dell'opera riferibile alle demolizioni).

Tale criticità avrebbe dovuto condurre quantomeno a non consegnare il cantiere (cosa avvenuta in data 27.11.2023) e a non stipulare il contratto attuativo (cosa avvenuta in data 13.12.2023); il che avrebbe consentito, per un verso, di aggiornare la progettazione esecutiva e, per altro verso, di non far decorrere (fittiziamente) le tempistiche contrattuali

Tale criticità appare particolarmente grave ed imputabile sia all'ente comunale (che ha approvato un progetto incompleto, come pure avvisato dal verificatore) che al progettista (che ha redatto all'evidenza un progetto incompleto).

5.5) Quanto ai ritardi accumulati nella predisposizione ed approvazione del progetto esecutivo, tenuto conto della inadeguatezza di quello consegnato in data 24.11.2023, giova ricordare che questo è stato consegnato in data 12.8.2024, validato l'11.11.2024 ed approvato dal comune il 24.11.2024.

Per un verso, il contratto di appalto stipulato tra l'ente comunale e la società di progettazione in data 2.5.2024 (e per il quale si era dato anche l'avvio in via d'urgenza) prevedeva che la progettazione esecutiva dovesse essere completata entro il 30.11.2023. Pertanto, l'integrazione postuma (rectius: il rifacimento completo) sembra costituire un grave inadempimento degli obblighi del progettista.

Per altro verso, pur volendo ritenere giustificabili i ritardi accumulati nella predisposizione del progetto esecutivo fino al 12.8.2024 (stante le necessità di svolgere la conferenza di servizi, di coinvolgere enti terzi e di svolgere gli approfondimenti idraulici del caso, in ossequio al principio del risultato di cui all'art. 1 d.lgs. 36/2023), non si comprendono i motivi del successivo ritardo accumulato sino al 24.11.2024, e cioè oltre 3 mesi (per l'approvazione del progetto esecutivo da parte dell'ente comunale), quando peraltro il cantiere era già stato consegnato all'appaltatore.

5.6) In riferimento alla mancata validazione del progetto definitivo posto a base di gara, si osserva che la tesi dell'ente comunale non trova fondamento in nessuna norma, né in altro precedente. Anzi,

la criticità appare approfondire quella relativa all'erroneo utilizzo dell'accordo quadro incompleto. L'art. 26 d.lgs. 50/2016 è estremamente chiaro nel prevedere che la verifica e la validazione vadano completate preliminarmente all'inizio delle procedure di affidamento e che la documentazione di gara debba indicare gli estremi dell'atto di validazione. Al riguardo non sembrano ammesse eccezioni, anche solo relativamente in caso di accordo quadro, tenuto conto della fondamentale funzione di controllo dell'adeguatezza del progetto recata dalla verifica della progettazione (diffusamente sul punto Linee Guida ANAC 1/2016 e parere ANAC funz. Consultiva 7/2022). Anzi, è il caso di ribadirlo, l'art. 59 co. 1 d.lgs. 36/2023 prevede espressamente che il contenuto del progetto contenga tutti gli elementi occorrenti alla formulazione dell'offerta e quindi postula un progetto definitivo completo (e quindi verificato e validato).

Possono ritenersi assorbite le ulteriori criticità contestate in sede di avvio del procedimento di vigilanza.

6. Ritardo nell'esecuzione dell'opera

6.1) In sede di avvio del procedimento è stato contestato il ritardo nell'esecuzione dell'opera, che dovrebbe essere completata entro il 31.12.2025, ai sensi dell'art. 9 del contratto attuativo, ancorchè i tempi di esecuzione siano pari a 720 giorni decorrenti dalla consegna definitiva del cantiere (avvenuta solo in data 20.5.2025, salve le demolizioni già svolte).

6.2) In sede di memorie, l'ente comunale ha cercato di chiarire una dinamica molto confusa di andamento dell'esecuzione contrattuale ed ha assicurato che l'opera sarebbe stata conclusa comunque entro il più lungo termine previsto dal contratto di finanziamento (31.3.2026), precisando che nei prossimi mesi sarà assicurata una produzione media giornaliera molto elevata.

Inoltre, gli eventuali ritardi accumulati non sarebbero imputabili all'appaltatore e sarebbero dovuti a molteplici fattori, ed in particolare alla impossibilità di sgomberare tempestivamente i locali scolastici, per la contemporanea indisponibilità di altri locali ove originariamente avrebbero dovuto spostarsi le attività scolastiche, cosa che ha imposto il noleggio di prefabbricati (procedimento che ha imposto un certo lasso di tempo) e la necessità di aggiornare il progetto esecutivo.

L'ente comunale richiama insistentemente il principio del risultato ed invita l'Autorità ad un approccio non burocratico e più in generale a considerare la complessità della vicenda.

Comunque, ad oggi, risultano completate solamente le demolizioni, che rappresentano la minima parte del complessivo intervento (pari a meno del 10% del valore complessivo dell'opera).

6.3) Dalla complessiva istruttoria condotta dall'Autorità emerge che l'opera deve concludersi entro il 31.12.2025, mentre il cronoprogramma predisposto dall'appaltatore fissa il termine finale al 31.3.2026, per una durata complessiva di 720 giorni.

Dalla prima consegna in via d'urgenza del cantiere (27.11.2023) e dalla stipula del contratto attuativo (13.12.2023) ad oggi, sono state completate solamente le demolizioni; il che già si pone in

contrasto con il cronoprogramma predisposto dall'appaltatore, che prevedeva - al giugno 2025 - il completamento delle demolizioni.

In via di fatto, pur volendo accedere alla più favorevole impostazione dell'ente comunale - che colloca la conclusione delle lavorazioni al 31.3.2026, in luogo del termine contrattuale pattuito (entro il 31.12.2025) - si osserva che la consegna totale del cantiere è giunta solo il 20.5.2025 (per il mancato preventivo sgombero dell'area) e che il termine contrattuale è di 720 gg., cioè superiore a 2 anni e che pertanto la data stimata di fine lavori deve collocarsi a luglio 2027, senza considerare che ad oggi risultano completate solo le demolizioni dell'opera.

In sintesi, come emerge dalla ricostruzione in fatto, l'opera è rimasta sostanzialmente ferma dal novembre 2023 al maggio 2025, quando si è avuta la consegna definitiva del cantiere. I ritardi accumulati non appaiono imputabili, allo stato, all'attuale appaltatore, ma:

- al ritardo con il quale è stata completata la progettazione esecutiva; a tal ultimo riguardo va ricordato che il servizio di progettazione esecutiva è stato affidato in via d'urgenza il 7.11.2023 e doveva concludersi entro il 30.11.2023, ma la progettazione è stata completata solo il 12.8.2024 e poi approvata solo il 26.11.2024; pur comprendendo in via di fatto che taluni approfondimenti tecnici non potevano essere svolti prima deve ribadirsi che i ritardi oggi accumulati appaiono diretta conseguenza dell'assenza di un progetto esecutivo posto a base di gara (in violazione dell'art. 59 co. 1 d.lgs. 36/2023);
- al mancato tempestivo sgombero delle aree di cantiere, che ha dato luogo ad una serie di consegne parziali e alla consegna definitiva solo il 20.5.2025; pur comprendendo le difficoltà logistiche esposte e relative alla disponibilità delle aree, deve ribadirsi che la disponibilità dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 4 DM 49/2018, è presupposto per la consegna dei luoghi.

Pur volendo prendere in considerazione la complessità della vicenda, deve comunque osservarsi che appare contrario a qualsiasi forma di diligenza professionale, e vieppiù al principio del risultato (che postula il tempestivo svolgimento anche delle fasi di esecuzione contrattuale), procedere alla stipula di un contratto attuativo (in data 13.12.2023) e alla consegna delle opere in via d'urgenza (27.11.2023), rispettivamente, a fronte di un progetto esecutivo inadeguato (stante le carenze evidenziate nel rapporto di verifica del 24.11.2023) e in assenza della disponibilità delle aree (rese disponibili solo in data 20.5.2025).

La significatività del ritardo accumulato e la certezza dell'impossibilità di rispettare le tempistiche contrattuali nel completamento dell'opera, soprattutto se traggiate alla luce della peculiare significatività che assume il rispetto delle tempistiche nell'ambito dei progetti PNRR, inducono a ritenere difficilmente giustificabili le criticità evidenziate.

Senza considerare che tali maggiori tempistiche contrattuali potrebbero dar luogo a riserve da parte dell'appaltatore, seppur ad oggi non iscritte.

Per tutto quanto esposto, ai sensi del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici,

DELIBERA

1. che l'affidamento in esame (CIG omissis) è stato assegnato in violazione:
 - a. dell'art. 1, co. 1, lett. a), d.l. 32/2019, in quanto la fase di gara è stata gestita da soggetto non legittimato (ente comunale) e non dalla CUC;
 - b. degli artt. 95 e 99 d.lgs. 36/2023, in quanto sono state omesse le verifiche sui debiti fiscali non definitivamente accertati in capo all'aggiudicatario e all'ausiliario, al tempo dell'aggiudicazione;
 - c. dell'art. 59 co. 1 d.lgs. 36/2023, in quanto è stato posto a base di gara un progetto definitivo incompleto ed inadeguato e comunque non recante tutti i termini dell'opera da realizzare;
2. che la fase esecutiva del contratto (CIG omissis) è caratterizzata da gravi ritardi nella realizzazione dell'opera, imputabili alla inadeguatezza della progettazione a base dell'affidamento, ai ritardi nel completamento della stessa e alla mancata disponibilità parziale delle aree di cantiere (nei termini di cui al par. 5-6);
3. che anche la fase di esecuzione del contratto di servizio di progettazione (CIG: omissis) è caratterizzata da criticità consistenti nell'inadeguatezza della progettazione esecutiva presentata nel novembre 2023, nel complessivo ritardo nello svolgimento delle prestazioni contrattuali e nel ritardo nell'approvazione della progettazione esecutiva (nei termini di cui al par. 5).

La stazione appaltante è tenuta a comunicare all'Autorità le eventuali determinazioni al riguardo assunte, entro il termine di **30 (trenta) giorni** decorrenti dalla comunicazione della presente delibera, che sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 novembre 2025

Il Segretario Laura Mascali

originale firmato digitalmente