

Gravi criticità nella gestione dell'appalto per la riqualificazione dell'area Sant'Agostino a Massafra: analisi giurisprudenziale della delibera ANAC

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 14-5-2025

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Ritardi e inefficienze gestionali – violazione degli artt. 31 e 101, d.lgs. n. 50/2016. – 3. Carenze progettuali – inosservanza dell'art. 23 d.lgs. n. 50/2016 e del DPR n. 207/2010. – 4. Procedura di approvazione difettosa – elusione della Conferenza di servizi (artt. 14 e ss., l. n. 241/1990). – 5. Inadeguatezza della verifica e validazione – violazione art. 26 d.lgs. n. 50/2016. – 6. Consegna parziale priva di fondamento giuridico – violazione DPR n. 207/2010, artt. 153-154. – 7. Vincolo geomorfologico sopraggiunto – mancato adeguamento progettuale tempestivo. - 8. Ulteriori criticità gestionali – inadempienze contrattuali. – 9. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La delibera dell'ANAC n. 124 del 26 marzo 2025 analizza, con rigore giuridico e tecnico, le numerose criticità emerse nella gestione di un appalto pubblico relativo alla riqualificazione urbana e valorizzazione archeologica di un'area nel Comune di Massafra (TA). Ne segue un commento giurisprudenziale, con riferimento alla normativa applicabile e ai principi consolidati in tema di contratti pubblici.

2. Ritardi e inefficienze gestionali – violazione degli artt. 31 e 101, d.lgs. n. 50/2016

Con la delibera innanzi meglio indicata, l'ANAC evidenzia come il progetto, pur non essendo particolarmente complesso, abbia subito notevoli ritardi e inefficienze, configurando una **violazione degli obblighi di controllo e impulso riconducibili al Responsabile Unico del Procedimento (RUP) e al Direttore dei Lavori (DL)**, ruoli ricoperti dalla stessa persona.

Al riguardo si richiamano le previsioni normative di cui:

- all'**art. 31 d.lgs. n. 50/2016**, il quale impone al RUP di assicurare il corretto svolgimento delle fasi progettuali, affidamenti ed esecuzione dei contratti pubblici. L'inerzia nella gestione delle interferenze, l'acquisizione tardiva dei pareri, e la consegna parziale fittizia costituiscono violazioni evidenti.
- all'**art. 101, co. 3, d.lgs. n. 50/2016**, secondo cui il DL deve verificare la corretta esecuzione dell'opera, promuovendo gli atti necessari per prevenire ritardi o anomalie.

La giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 maggio 2020, n. 3281) conferma che il **RUP è garante della regolarità dell'azione amministrativa e della tempestività dell'intervento**. Le gravi lentezze verificatesi compromettono l'effettività dell'appalto, con potenziale danno erariale.

3. Carenze progettuali – inosservanza dell'art. 23 d.lgs. n. 50/2016 e del dPR n. 207/2010

L'Autorità amministrativa sottolinea che la progettazione è stata **carente sotto il profilo tecnico e documentale**; in specie:

- assenza di approfondimenti sui sottoservizi;
- superficiale considerazione delle preesistenze archeologiche (nonostante rinvenimenti noti);
- inosservanza dell'obbligo di verifica preventiva dell'interesse archeologico (art. 25 d.lgs. n. 50/2016);
- progetto esecutivo simile al definitivo, senza l'approfondimento necessario richiesto dal DPR n. 207/2010, art. 33 e seguenti.

Secondo l'ANAC l'obbligo di redigere un progetto esecutivo completo e cantierabile è stato violato, con ripercussioni dirette sulla fase esecutiva. Sul punto si richiama la giurisprudenza amministrativa che ha più volte ribadito come l'affidamento dei lavori sulla base di progettazioni incomplete costituisce vizio invalidante della procedura (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. III, 17 ottobre 2019, n. 11836).

4. Procedura di approvazione difettosa – elusione della Conferenza di servizi (artt. 14 e ss., l. n. 241/1990)

Dall'analisi effettuata da parte dell'Autorità si evince che **la Stazione Appaltante non ha convocato alcuna Conferenza di servizi**, pur in presenza di una pluralità di enti titolari di interessi pubblici coinvolti (Soprintendenza, Autorità di Bacino, Unione Comuni), in questo modo determinando:

- un allungamento non giustificato dei tempi di approvazione;

- la ripetizione di procedimenti autorizzativi già conclusi su versioni precedenti del progetto;
- contraddizioni nella pianificazione e nelle fasi attuative.

L'ANAC rileva che **tale omissione contrasta con l'art. 23, co. 7, d.lgs. n. 50/2016**, che richiama espressamente il **coordinamento tra livelli progettuali e titoli autorizzativi**. Anche in sede giurisprudenziale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2020, n. 1834), si evidenzia che la mancata indizione della Conferenza di servizi in presenza di pareri multipli determina inefficienza procedimentale, lesiva del buon andamento (art. 97 Cost.).

5. Inadeguatezza della verifica e validazione – violazione art. 26 d.lgs. n. 50/2016

Ancora, a seguito della verifica effettuata da parte dell'Autorità, il verbale di verifica, generico e precompilato, e l'atto di validazione, privi di considerazioni critiche specifiche, non rispettano i requisiti previsti dall'**art. 26, d.lgs. n. 50/2016** e dalle **Linee guida ANAC n. 1**.

Al riguardo si precisa che:

- è essenziale che la verifica dimostri l'effettiva rispondenza del progetto ai requisiti di legge e che valuti l'interferenza con vincoli e sottoservizi;
- l'accettazione acritica di un progetto manifestamente incompleto è indice di omesso controllo e responsabilità tecnica.

6. Consegna parziale priva di fondamento giuridico – violazione dPR n. 207/2010, artt. 153-154

Passando, poi, al verbale di **consegna parziale dei lavori**, esso non indica l'estensione dell'area consegnata, né giustifica le ragioni della consegna limitata. In realtà, l'assenza della disponibilità giuridica delle aree private rendeva **impossibile** la consegna, generando una *fictio* giuridica in violazione del principio di veridicità degli atti.

Come affermato dalla Corte dei Conti (Sez. giur. Toscana, 17 gennaio 2022, n. 3), la consegna dei lavori in assenza di disponibilità giuridica del suolo configura danno erariale per l'inefficace impiego delle risorse pubbliche.

7. Vincolo geomorfologico sopraggiunto – mancato adeguamento progettuale tempestivo

Il vincolo imposto dall'Autorità di Bacino nel dicembre 2020 è stato considerato solo nel 2023, con ritardi nell'acquisizione del relativo parere e adattamento del progetto. La mancata

tempestività denota una scarsa capacità di **coordinamento pianificatorio** e di adeguamento agli strumenti urbanistici sopravvenuti.

8. Ulteriori criticità gestionali – inadempienze contrattuali

Nella sua attività valutativa l'ANAC ha segnalato ulteriori criticità gestionali, consistenti:

- nell'assenza di alcuna emissione di SAL entro due anni dall'inizio lavori;
- nella mancata proroga formale dei termini contrattuali nonostante l'inattività;
- nel rifiuto unilaterale delle riserve dell'impresa, senza documentato tentativo di conciliazione.

Anche su questo punto, la **mancata gestione attiva del contratto da parte della DL e del RUP** contrasta con il **principio di corretta esecuzione dell'appalto**, ribadito in molteplici pronunce del giudice amministrativo e contabile.

9. Conclusioni giuridiche

La delibera ANAC si configura - dunque - come una **pronuncia di vigilanza ispettiva** che mette in luce:

- inadempienze multiple della stazione appaltante;
- violazioni degli obblighi normativi in materia di progettazione, approvazione e gestione dei lavori pubblici;
- potenziali responsabilità **amministrativo-contabili** e **disciplinari**, specialmente a carico del RUP/DL.

Tale quadro è compatibile con l'apertura di procedimenti presso Corte dei Conti (per **danno erariale da ritardo ingiustificato**) e valutazioni penali per possibili profili di falso ideologico o abuso d'ufficio (quest'ultima fattispecie di reato, invero, oggi abrogata), specie se le consegne fittizie sono servite per liquidare anticipazioni.

Provvedimento ANAC: Delibera 26 marzo 2025, n. 124

Fasc. Anac 1668/2024 Oggetto

Comune di Massafra (TA)

REALIZZAZIONE DI UNA PIAZZA POLIFUNZIONALE CON ANNESSO GIARDINO ARCHEOLOGICO NELL'AREA ANTISTANTE L'EX CONVENTO DI

SANT'AGOSTINO.

CIG. 8577743174

Importo complessivo a base di gara: 1.004.751,81 euro

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

Considerato in fatto

Con nota prot. n. 25047 del 20.02.2024 sono state segnalate alcune irregolarità nell'intervento in oggetto. Stando a quanto comunicato, i lavori, contrattualizzati nel novembre 2021 per l'importo di circa 688.000,00 euro sarebbero stati consegnati nel gennaio 2022, oltre il termine di 45 giorni previsto; la consegna, inoltre, sarebbe stata solo parziale, priva dell'indicazione dei lavori consegnati e di quelli non consegnati e priva anche delle motivazioni a sostegno della mancata consegna totale; risulterebbero fermi da circa un anno senza che vi sia stata una sospensione; nel dicembre 2023 sarebbe stata approvata una perizia di variante che avrebbe suddiviso i lavori, di fatto, in due progetti, il primo da eseguirsi nell'ambito della perizia (circa 822.000,00 euro) e il secondo come completamento del primo (circa 727.000,00); nell'ambito della perizia di variante sarebbe stato richiesto il parere preventivo all'autorità di Bacino, parere che non risulterebbe richiesto in sede di redazione del progetto principale; il nuovo importo complessivo, infine, non consentirebbe l'attuale coincidenza del ruolo di RUP e DL nella stessa persona fisica.

Con nota prot. n. 59487 del 24.05.2024 l'Ufficio ha avviato il procedimento istruttorio richiedendo, altresì, informazioni aggiornate e documentate sull'appalto; tale richiesta è stata riscontrata dalla Stazione Appaltante con nota prot. n. 61190 del 29.05.2024. Ha fatto seguito un'ulteriore richiesta di approfondimenti, anch'essa riscontrata dalla Stazione Appaltante.

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

Con determinazione dirigenziale del 28.12.2017 n. 2251, ai sensi dell'articolo 36 comma 2 lettera a) del d.lgs. 50/2016, sono state affidate le prestazioni di servizi tecnici per la progettazione definitiva, esecutiva e per il coordinamento della sicurezza in fase progettuale all'architetto V. G. di Massafra (Ta), per l'importo complessivo di € 15.000,00.

In data 16.10.2018 (prot. n. 43618) il progetto definitivo è stato acquisito al protocollo comunale.

In data 19.10.2018 (prot. n. 44358) è stato acquisto il progetto esecutivo, successivamente integrato con note trasmesse dalla progettista in data 11.2.2019 e 11.3.2019. L'area oggetto di intervento è un'area in pieno centro urbano, di circa novemila metri quadrati, in parte privata, prospiciente la Chiesa e il Convento di sant'Agostino, in condizioni di abbandono e di degrado; una parte di tale area, nella quale erano già stati rinvenuti in passato resti archeologici, è sottoposta a vincolo archeologico. L'intervento consiste nella realizzazione di un'area polifunzionale: sul lato prospiciente la Chiesa di Sant'Agostino è stata prevista una piazza; a nord della piazza è sistemata un'area per il gioco dei bambini; una parte dell'area è lasciata alla sua destinazione archeologica; tra la piazza e l'area archeologica è previsto l'inserimento di un'area terrazzata coltivata a orti urbani; la restante parte è adibita a spazio per manifestazioni e sistemata a gradonate sfruttando la differenza di quota esistente; infine, sono previsti un parcheggio pubblico e interventi per la mobilità esterna all'area.

In data 16.10.2018 prot. n. 43615 è stato richiesto il parere alla Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio delle province di Brindisi, Lecce e Taranto. L'autorizzazione, con prescrizioni, è stata rilasciata il 10.10.2019 prot. n. 20590: tra queste, di particolare importanza sono il divieto di porre in opera nella piazza massetti di cls armato, la prescrizione di eseguire le gradonate in muratura, il divieto di utilizzo di cls armato per l'area a parcheggio. In data 23.10.2020 prot. n. 44765 è stata richiesta l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004 all'Unione di Comuni Crispiano, Massafra, Statte (delegati dalla Regione Puglia a rilasciare tale autorizzazione ai sensi della L.R. n. 20/2009). L'autorizzazione è stata rilasciata, con prescrizioni, il 10.12.2020 n. 42.

In data 17.11.2020, con Deliberazione GC n. 60, è stato approvato il PUG (fino a quella data vigeva il solo Programma di Fabbricazione)

Con Deliberazione CG n. 67 del 26.11.2020 è stato aggiornato il programma triennale delle OO.PP. e l'elenco annuale con l'anticipazione dell'intervento dal 2021 al 2020 e la previsione della contrazione di un mutuo con la cassa DD.PP per il relativo finanziamento.

In data 11.12.2020 il progetto esecutivo in questione è stato verificato da personale tecnico interno all'amministrazione (ing. G. I., Dirigente della 4^a Ripartizione del Comune di Massafra), validato dal RUP arch. L. T. e approvato con Deliberazione GC n. 241. Il progetto approvato non recepisce le prescrizioni della Soprintendenza; nel verbale di verifica, così come nell'atto di validazione, si dà atto che il progetto di cui trattasi è quello presentato dall'arch. V. G. al Comune di Massafra in data 19.10.2018 (e successivamente integrato in data 11.03.2019), e quindi antecedente all'autorizzazione con prescrizioni rilasciata dalla Sovrintendenza su questo progetto solo in data 10.10.2019.

Risulta, inoltre, che a seguito dell'adozione del PUG ed in forza delle sue previsioni, l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, con decreto del 15.12.2020 n. 571, ha apposto il vincolo geomorfologico su alcune parti del territorio comunale, tra cui la zona interessata dal progetto.

In data 29.12.2020, con Determinazione dirigenziale n. 2896 è stata indetta la gara d'appalto per l'aggiudicazione dei lavori mediante procedura aperta al massimo ribasso. L'importo dei lavori è risultato essere di 985.050,79 euro, oltre 19.701,02 per oneri di sicurezza; l'importo complessivo da quadro economico è pari a 1.500.000,00 euro. La categoria prevalente è l'OG2 classifica III, il tempo stabilito per l'esecuzione è di 365 giorni naturali e consecutivi. Con determinazione dirigenziale n. 1642 del 4.8.2021 la gara è stata aggiudicata alla ditta M. Srl di Molfetta (BA) con il ribasso del 32,067%.

Successivamente, in data 10.03.2021, con Deliberazione CC n. 17 è stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio necessario per procedere all'acquisizione delle aree private interessate dal progetto.

In data 24.09.2021 è stato siglato il contratto di appalto per l'importo di 669.174,55 euro oltre 19.701,02 euro per oneri di sicurezza.

Il 24.11.2021 risulta essere stata svolta una riunione con la Soprintendenza per la definizione di alcuni aspetti operativi relativi alle prescrizioni imposte in sede di rilascio dell'autorizzazione del 10.10.2019, n. 20590. In tale sede la Soprintendenza ha posto ulteriori prescrizioni che hanno reso necessaria una revisione progettuale. In particolare, nel verbale della riunione si stabilisce l'eliminazione di alcune aiuole poste su aree vincolate nel margine sud-occidentale dell'area e l'inserimento di alcune aperture lungo la gradonata in corrispondenza delle aree vincolate lato nord; si prescrive anche la sorveglianza archeologica continuativa durante le operazioni di scavo. Soprattutto, oltre a questi aspetti di dettaglio, nella riunione emerge *“la necessità di operare una corretta sovrapposizione tra gli elaborati di progetto planimetrici e la planimetria del vincolo con il rilievo delle emergenze rinvenute durante le operazioni di scavo effettuate nel corso degli anni”*.

In data 24.01.2022 si è proceduto alla consegna parziale dei lavori. A questa data le procedure espropriative risultano ancora in corso e, quindi, la consegna, nelle more dell'approvazione della revisione progettuale, risulta essere avvenuta relativamente alle aree di proprietà comunale. Il verbale di consegna parziale è firmato dall'arch. L. T., nella sua qualità di Direttore dei Lavori oltre che di Responsabile del Procedimento.

In data 1.4.2022, con Determinazione dirigenziale n. 733, è stata approvata la revisione del progetto conseguente alla riunione con la Soprintendenza del 24.11.2021; la revisione introduce nel progetto le richieste della Soprintendenza relative all'eliminazione delle aiuole, all'inserimento delle aperture lungo la gradonata e alla sorveglianza archeologica senza modificare l'importo di contratto.

A seguito della Determinazione dirigenziale n. 733 del 1.4.2022 di approvazione del progetto rimodulato il RUP ha proceduto a inviare le richieste di preventivo per lo spostamento dei sottoservizi:

1. nota del 21.07.2022 n. 35574 ad Acquedotto Pugliese spa;
2. nota del 29.09.2022 n. 46251 a E-distribuzione spa;
3. nota del 10.10.2022 n. 47864 a 2i Retegas spa.

A seguito della Determinazione dirigenziale n. 733 del 1.4.2022 il RUP ha proceduto anche a trasmettere il progetto esecutivo rimodulato agli enti coinvolti per le relative autorizzazioni:

1. nota del 18.04.2023 n. 20059, richiesta di autorizzazione alla Soprintendenza. L'autorizzazione è rilasciata, con prescrizioni, il 2.05.2023 prot. n. 21369; in particolare le prescrizioni riguardano i materiali da utilizzare per il rivestimento delle gradonate e la copertura delle strutture archeologiche da eseguire con inerti di cava;
2. nota del 19.04.2023 n. 20067, richiesta di autorizzazione paesaggistica. L'autorizzazione è rilasciata il 17.07.2023 prot. n. 101;
3. nota del 20.04.2023 prot. n. 20504, richiesta di parere di compatibilità con il Piano di Assetto Idrogeologico. L'autorizzazione è rilasciata con prescrizioni dall'Autorità di Bacino il 12.05.2023 prot. n. 14220.

Dopo l'acquisizione dei citati pareri e preso atto delle ulteriori prescrizioni imposte sia dalla Soprintendenza che dall'Autorità di Bacino, il DL ha nuovamente rielaborato il progetto. Con Determinazione dirigenziale n. 154 del 22.12.2023 è stata approvata una Perizia di Variante. L'importo dei lavori è salito a 801.237,66 euro oltre 25.413,02 euro per oneri di sicurezza, con un incremento contrattuale di circa il 20%. L'aumento resta compreso nell'importo complessivo da quadro economico di 1.500.000,00 euro. Per far fronte alle richieste della Soprintendenza e per restare nel finanziamento assentito con la variante vengono stralciati i lavori relativi all'area gioco bambini, al parcheggio e alla viabilità esterna.

Con Determinazione dirigenziale n. 160 del 28.12.2023 è stato approvato il progetto di completamento per un importo di 727.796,00 euro per il quale è previsto un iter autonomo. Il progetto prevede essenzialmente gli interventi stralciati in sede di Perizia di Variante.

Il 22.01.2024 avviene la consegna totale dei lavori, a due anni dalla consegna parziale avvenuta il 24.01.2022; il verbale viene firmato con riserva dall'impresa.

Dopo la consegna totale si registrano alcuni Ordini di Servizio del DL; in particolare con gli OdS nn. 4 e 5 del 23.4.2024 e 9.5.2024 si sollecita l'impresa a eseguire alcuni scavi archeologici.

Al dicembre 2024 risultano eseguite lavorazioni per un importo pari a circa il 5% dell'importo contrattuale e non sono ancora stati emessi SAL. È stata erogata all'Impresa la sola anticipazione contrattuale, con Determinazione dirigenziale 501 del 3.3.2022 (a seguito della consegna parziale).

Le riserve apposte dall'Impresa sul verbale del 22.1.2024 di consegna totale dei lavori sono state totalmente rigettate dal DL con nota del 6.2.2024 n. 6735.

La Procura della Repubblica, sollecitata da esposti ricevuti in cui venivano segnalate presunte irregolarità, è intervenuta sulla vicenda delegando le indagini alla Regione Carabinieri Forestale Puglia che ha effettuato, a quanto risulta, due acquisizioni documentali presso la

S.A. Il RUP ha comunicato il coinvolgimento nelle indagini anche del Comando Carabinieri

Tutela Patrimonio Culturale. La Procura, a supporto dell'attività dei Carabinieri, ha nominato anche un CTU, l'ing. C. G. di Triggiano (BA), al quale sarebbero state richieste due diverse consulenze. Il CTU, a sua volta, ha acquisito tutti gli atti di interesse e ha redatto le relazioni di consulenza tecnica. Ad oggi non risultano provvedimenti emessi dalla Procura della Repubblica.

Considerato in diritto

Sulla base di quanto acquisito e potuto valutare in atti risultano emergere alcuni profili di anomalia/criticità.

Una prima generale criticità, a prescindere da qualsiasi considerazione di natura più specifica, si palesa con riferimento allo stesso andamento temporale dell'intervento, peraltro di non rilevante complessità tecnica: affidamento della progettazione nel 2017; approvazione della stessa nel 2020; consegna parziale dei lavori nel 2022; approvazione di una perizia di variante nel 2024; consegna totale dei lavori nel 2024; avanzamento economico attuale pari a circa il 5%. Appare quindi evidente come una tale situazione, sintomatica di un appalto gravemente rallentato nel suo corso, costituisca di per sé un potenziale fattore di danno per la collettività stante la mancata fruizione da parte della cittadinanza di un'opera di pubblica utilità e il perdurante stato di abbandono di un'area in pieno centro cittadino caratterizzata anche da interessanti emergenze di natura archeologica. In tal senso pare ravvisarsi una specifica responsabilità da parte del soggetto preposto al ruolo di RUP e, contestualmente, di DL per non aver efficacemente ottemperato agli obblighi di cui agli articoli 31 e 101 comma 3 del D.Lgs. 50/2016; in particolare, non avendo svolto adeguatamente le funzioni di controllo e di impulso pertinenti a tali figure professionali. Depongono in tal senso, infatti, il ritardo con cui sono stati, tra l'altro, richiesti i preventivi per lo spostamento dei sottoservizi (tra luglio e ottobre 2022, solo dopo la rimodulazione del progetto esecutivo del 1.4.2022) e i due anni trascorsi inefficacemente tra la consegna parziale (24.01.2022) e quella definitiva dei lavori (22.01.2024).

L'esame di dettaglio delle problematiche che hanno generato questa situazione di fatto porta a individuare uno dei principali fattori di criticità in una carente attività di progettazione. Al riguardo possono svolgersi due differenti considerazioni.

La prima riguarda il livello di approfondimento dell'attività stessa. Come si è detto in precedenza, l'attività di progettazione è stata affidata il 28.12.2017; l'arch. V. G. ha consegnato il progetto definitivo in data 16.10.2018 e il progetto esecutivo soli tre giorni dopo, il 19.10.2018. I due progetti, a scorrere l'elenco delle tavole che li compongono, risultano sostanzialmente simili. Il progetto definitivo consiste in una relazione tecnica, elenco prezzi, computo metrico estimativo e di varie tavole (stralcio catastale con indicazione delle particelle oggetto di esproprio, aerofotogrammetrie, rilievi fotografici, planimetrie di progetto, alcune sezioni trasversali, planimetria dell'impianto di illuminazione). Il progetto esecutivo, acquisito in atti, consta sostanzialmente degli stessi elaborati del definitivo con l'aggiunta della relazione paesaggistica, del piano di sicurezza e coordinamento, del piano di manutenzione,

del capitolato speciale d'appalto. In entrambi i progetti non figurano particolari costruttivi, rilievi dei sottoservizi o stralci di dettaglio delle emergenze archeologiche. Un cenno di approfondimento merita quest'ultimo aspetto. Nella relazione paesaggistica si legge che *Lo spazio più prossimo alla chiesa di Sant'Agostino, per una superficie di circa cinquemila metri quadrati, un tempo era recintata con un alto muro in conci di tufo ed era utilizzata dai proprietari come parcheggio ed esposizione all'aperto di automobili e mezzi pesanti. Per questa area urbana, nell'anno 2004, la Pubblica Amministrazione in accordo con i proprietari della particella 2641, programmarono una sistemazione dell'area finalizzata a conferire allo spazio urbano una maggiore valenza paesaggistica in rispetto alla parte di territorio ove risulta collocata e a renderla funzionale alla destinazione del Convento a sede di un costituendo museo delle civiltà rupestri. Il progetto prevedeva la realizzazione di una piazza alla pari quota della Chiesa, di utilizzo pubblico, e dei locali al piano interrato ad uso del privato proprietario del terreno. Durante la realizzazione dell'opera di natura pubblico/privata, ed in fase di scavo, vennero segnalati dei rinvenimenti che, con l'intervento della Soprintendenza Archeologica di Taranto, si riuscirono a recuperare le sepolture poste nelle due aree di studio verificate. Nella zona a settentrione dell'area sbancata furono ritrovate tombe scavate nel banco calcarenitico con sepolture intatte ritenute risalenti all'epoca tra il V° e VI° secolo a.C., mentre il saggio eseguito nella zona a sud dell'area del cantiere rilevò una situazione di intensa occupazione del sito risalente al X°-XI° secolo a.C. Da quel momento avvenne un blocco dell'attività edilizia intrapresa ed il privato ritenne opportuno chiudere anche la propria attività commerciale.* La cognizione di una diffusa presenza di resti archeologici - tanto che una parte dell'area interessata dai lavori (una porzione della particella 2641) risultava già sottoposta a vincolo dalla Soprintendenza Archeologica della Puglia di Taranto - avrebbe dovuto suggerire una maggiore attenzione al problema, con la previsione di saggi estesi a tutta l'area dell'intervento per l'eventuale avvio della verifica preventiva dell'interesse archeologico. Tale procedura, introdotta - come è noto - dal d.lgs. 42/2004 e richiamata dall'art. 25 del d.lgs. 50/2016, è finalizzata a individuare e valutare la presenza di beni archeologici nel sottosuolo prima dell'inizio dei lavori per evitare danni al patrimonio culturale. Ai sensi del comma 1 dell'art. 25 del d.lgs. 50/2016 le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere al soprintendente territorialmente competente, prima dell'approvazione, copia del progetto di fattibilità dell'intervento o di uno stralcio di esso sufficiente ai fini archeologici - ivi compresi gli esiti delle indagini geologiche e archeologiche preliminari, dati di archivio e bibliografici disponibili, ricognizioni volte all'osservazione dei terreni, ecc. - ai fini della sua valutazione circa l'esistenza di un eventuale interesse archeologico e, in caso affermativo, per la sottoposizione del progetto alla procedura di verifica preventiva di cui al successivo comma 8.

Inoltre, dal verbale della riunione con la Soprintendenza del 24.11.2021, oltre a vari aspetti di dettaglio, emerge *“la necessità di operare una corretta sovrapposizione tra gli elaborati di progetto planimetrici e la planimetria del vincolo con il rilievo delle emergenze rinvenute durante le operazioni di scavo effettuale nel corso degli anni”*, segno, quantomeno, di una perplessità manifestata anche dalla Soprintendenza riguardo alla qualità dell'attività di rilievo e progettazione. Tale iniziale carenza, peraltro, si è riverberata, producendo i suoi effetti, anche sulla fase esecutiva, ove si consideri che, nell'aprile e nel maggio 2024, dopo la consegna definitiva del cantiere, sono emersi alcuni ulteriori reperti archeologici e a seguito di successivi sopralluoghi con la Soprintendenza sono stati ordinati all'impresa (Ordini di servizio n. 4 e 5)

ulteriori scavi archeologici.

Una seconda considerazione riguarda la sostanziale obliterazione, o comunque le significative carenze caratterizzanti la fase della progettazione definitiva e delle correlate procedure approvative. Come noto, il progetto definitivo costituisce la fase della progettazione di un'opera pubblica in cui vengono definiti tutti gli aspetti tecnici, economici e amministrativi necessari per la sua realizzazione. Con riferimento a questi ultimi, ai sensi dell'art. 23 comma 7 del d.lgs. 50/2016, il progetto definitivo contiene, altresì, tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni da parte delle Amministrazioni a vario titolo coinvolte nella realizzazione dell'intervento e, a tal fine, lo strumento idoneo da utilizzare risulta essere la Conferenza di servizi, introdotta nell'ordinamento dalla L. 241/90, la cui funzione - come è noto - consiste nel riunire in un'unica sede gli organi preposti delle varie Amministrazioni al fine di facilitarne la collaborazione e ridurre i tempi procedurali. Questa preliminare concertazione con gli altri Enti interessati dall'esecuzione del progetto è stata, di fatto, completamente elusa dalla Stazione Appaltante con la conseguenza che la fase di acquisizione di autorizzazioni, pareri e/o nulla osta è stata oltremodo differita nel corso del tempo. Tre, in particolare, le situazioni da segnalare:

1. *Gestione delle interferenze.* L'interazione con le società di gestione dei sottoservizi è stata avviata solo tra il luglio e l'ottobre 2022, dopo l'approvazione del progetto esecutivo rimodulato (avvenuta con Determina dirigenziale n. 733 del 1.04.2022) a seguito della riunione con la Soprintendenza del 21.11.2021 e dopo la consegna parziale avvenuta il 24.01.2022. In questo periodo, infatti, sono state compulsate sia l'Acquedotto Pugliese spa, che la E-distribuzione spa e la 2i Retegas spa.
2. *Atti approvativi di altre amministrazioni.* In una prima fase, tra ottobre e dicembre 2018, sono state chieste e ottenute sia l'autorizzazione archeologica alla Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio delle province di Brindisi, Lecce e Taranto che l'autorizzazione paesaggistica all'Unione dei Comuni Crispiano, Massafra, Statte. Cinque anni dopo, nell'aprile 2023, tali autorizzazioni sono state nuovamente richieste e ottenute sul progetto rimodulato approvato con Determina dirigenziale n. 733 del 1.04.2022; in aggiunta, è stata richiesta e ottenuta anche l'autorizzazione dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale delegata al rilascio del parere di compatibilità dell'intervento con il Piano di Assetto Idrogeologico (come meglio specificato nella ricostruzione fattuale, nella prima fase, tra ottobre e dicembre 2018, il parere dell'Autorità di Bacino non è stato richiesto in quanto il vincolo geomorfologico sull'area risulta istituito solo a seguito dell'approvazione del Piano Urbanistico Generale, in luogo del vecchio Programma di Fabbricazione, con Deliberazione n. 60 del 17.11.2020).
3. *Espropri.* La procedura di esproprio riveste particolare importanza dato che la maggior parte dei circa 9000 mq su cui si estende l'intervento risultano essere di proprietà

privata e a destinazione d'uso agricola. Come si è detto, il progetto esecutivo (risalente all'ottobre 2018) è stato approvato dalla Giunta Comunale con Deliberazione n. 241 del 11.12.2020 e nel marzo successivo è stato approvato dal Consiglio Comunale, con atto che ai sensi degli artt. 17 e 19 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 "Testo unico espropri", come modificato ed integrato dal D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302, costituisce variante allo strumento urbanistico e dichiarazione di pubblica utilità (Delibera CC n. 17 del 10.03.2021 di *"Approvazione progetto Realizzazione piazza polifunzionale, giardino archeologico area antistante ex convento Sant'Agostino, adozione variante urbanistica ai sensi art. 16 co.3 L.R.13/2001, apposizione vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità"*). Pertanto, viene in rilievo che alla data di indizione della gara d'appalto per l'aggiudicazione dei lavori (Determina dirigenziale n. 2896 del 29.12.2020) non si erano ancora create le condizioni giuridiche preordinate all'esproprio delle aree private interessate dall'intervento. Inoltre, alla data della consegna parziale dei lavori avvenuta il 24.01.2022 la S.A. non era ancora nella effettiva disponibilità delle aree di sedime tanto che la consegna è stata disposta in questa modalità proprio per tale motivo; poiché, come si è già ricordato, la maggior dell'intervento si sviluppa su aree private è di chiara evidenza che tale circostanza ha reso la consegna dei lavori del tutto fittizia. Conclusivamente sul punto, si ritiene che l'insufficiente approfondimento dell'attività di progettazione nei sensi innanzi ricordati e le già evidenziate approssimazioni/carenze connesse alle procedure approvative della stessa, configurino nella fattispecie il mancato adeguato rispetto dell'art. 23 del D.Lgs. 50/2016 e del dpr 207/2010 al tempo vigenti. Ulteriormente, dall'esame degli atti emergono anche elementi di criticità riguardanti alcuni aspetti puntuali e di dettaglio.

- a. *Attività di verifica e validazione.* Come evidenziato in precedenza, il verbale di verifica e l'atto di validazione del progetto esecutivo sono datati entrambi l'11.12.2020 (data, peraltro, anche della Delibera di GC di approvazione dello stesso). Il verbale di verifica - costituito da un mero elenco di requisiti prestampati e flaggati dal verificatore - è privo di qualsiasi riferimento esplicito a elementi particolari e specifici dell'intervento di cui trattasi ed appare *ictu oculi* lacunoso e contraddittorio: ad esempio, viene affermata la completezza degli elaborati progettuali dell'opera ma non si fa alcun riferimento all'assenza di informazioni relative ai sottoservizi; o ancora, si dichiara l'immediata cantierabilità del progetto ma al tempo stesso si afferma che gli espropri non sono ancora stati eseguiti perché il progetto non è stato ancora approvato.
- b. *Verbale di consegna parziale.* Il verbale di consegna parziale del 24.01.2022 appare del tutto generico, configurandosi in ciò una non corretta applicazione degli artt. 153 e 154 del dpr 207/2010; non sono indicate le ragioni per cui si procede alla consegna soltanto parziale dell'area, così come non sono specificate quali sono le aree oggetto di consegna, stante che l'intervento si estende su aree sia pubbliche che private e le procedure espropriative di queste ultime, come detto, risultavano ancora in corso al momento della sottoscrizione del verbale.

c. *Gestione dei termini temporali dell'appalto.* La durata prevista contrattualmente per le lavorazioni è pari a 365 giorni, con scadenza fissata per il 22.01.2025 (la consegna definitiva è avvenuta in data 22.01.2024). Considerato che al 6.12.2024, data dell'ultimo riscontro della S.A., l'avanzamento tecnico/economico risulta pari appena al 5%, emerge che l'appalto versa in una situazione di grave ritardo. Non risultano adottati da parte del DL provvedimenti atti a interrompere o ridefinire i termini temporali dell'appalto configurandosi in ciò, tra l'altro, una mancata applicazione dell'art. 158 comma 1 del dpr 207/2010 che prescrive al DL, qualora circostanze speciali impediscano in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d'arte, di ordinarne la sospensione, indicando le ragioni e l'imputabilità anche con riferimento alle risultanze del verbale di consegna.

d. *Perizia di variante.* Un ulteriore elemento di criticità va rilevato in relazione alla Perizia di Variante. Come si è detto, la gara, dell'importo complessivo pari 1.004.751,81 euro, era stata aggiudicata con un ribasso del 32,067% per un importo contrattuale pari a 688.875,57 euro; la perizia ha innalzato l'importo contrattuale a 826.650,68 euro, con un incremento di 137.775,11 euro, pari a circa il 20% (valori comprensivi di oneri di sicurezza). Questi dati vanno letti in associazione con un altro elemento. Rispetto all'importo del progetto esecutivo (pari a 1.004.751,81 euro) il progetto di variante registra opere in più per 911.114,00 euro e opere in meno per 711.541,00 euro, con un incremento netto di 200.114,00 euro (valori da assoggettare al ribasso d'asta). Se, quindi, la variazione quantitativa apportata al progetto (in termini di importo economico) è intorno al 20%, quella qualitativa (in termini di tipologia di opere aggiunte e opere, invece, stralciate) è molto superiore; inoltre, il nuovo importo di perizia copre solo una parte dei lavori del progetto esecutivo originario poiché, per rientrare nei limiti di spesa, alcune opere sono state stralciate (area gioco bambini, parcheggio e viabilità esterna) e rinviate ad un apposito appalto di completamento, il cui importo è quantificato in 727.796,00 euro, in fase di attivazione. Si sottolinea, inoltre, che gran parte delle modifiche introdotte con la variante si sono rese necessarie per soddisfare le richieste della Soprintendenza in merito ad alcuni dettagli costruttivi (divieto di utilizzo di cls. armato per massetti e fondazioni, impiego di ghiaietto di fiume per la pavimentazione di percorsi pedonali e per letti di sottofondo di fondazioni, differenti materiali da utilizzare per la realizzazione e il rivestimento delle gradonate dell'area espositiva) a conferma delle valutazioni già espresse circa le conseguenze negative della mancata concertazione preventiva.

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 2025

DELIBERA

di rilevare quanto segue:

1. l'intervento in questione, le cui procedure tecnico-amministrative risultano iniziate nel 2017 con l'affidamento dell'attività di progettazione, risulta in grave ritardo, ove si consideri che la consegna definitiva dei lavori (disposta a due anni di distanza da quella provvisoria) è del 22.01.2024, la data prevista per l'ultimazione degli stessi è il 22.01.2025 e alla data del 6.12.2024 i lavori sono giunti appena al 5% dell'avanzamento. In tale situazione, che costituisce già di per sé un fattore di danno per la collettività stante la mancata fruibilità dell'opera pubblica tuttora in fase di realizzazione, si ravvisa una specifica responsabilità della figura che riveste, nella fattispecie, il ruolo di RUP e, contestualmente, di DL, che non risulta aver efficacemente ottemperato agli obblighi di cui agli artt. 31 e 101 comma 3 del D.Lgs. 50/2016, ed in particolare alle funzioni di controllo e di impulso esercitate da tali figure nel corso dell'esecuzione del contratto;
2. la genesi della situazione di cui al precedente punto 1. è da ricondurre ad una attività di progettazione non adeguatamente approfondita ed alle significative carenze caratterizzanti le correlate procedure approvative. Tali circostanze, che configurano la mancata adeguata osservanza dell'art. 23 del D.Lgs. 50/2016, hanno comportato notevoli ritardi nelle procedure finalizzate alla risoluzione delle interferenze con le opere a rete presenti nell'area di intervento, al raccordo con gli altri Enti territoriali tenuti alla emissione di atti approvativi/autorizzatori e alle pratiche espropriative dei terreni di proprietà.
3. si è rilevata, inoltre, una non corretta applicazione della normativa con riguardo anche ad alcuni aspetti specifici del procedimento tecnico/amministrativo esaminato, quali l'attività di verifica e validazione della relativa progettazione (art. 26 del d.lgs. 50/2016), la consegna delle aree per l'esecuzione dei lavori (artt. 153 e 154 del dpr 207/2010), la gestione dei termini temporali dell'appalto (art. 158 del dpr 207/2010), nonché la predisposizione della perizia di variante (art. 106 del d.lgs. 50/2016).

Da mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Comune di Massafra per le valutazioni di competenza e l'assunzione dei possibili correttivi, tenuto conto dell'avanzamento attuale dell'appalto.

