AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA N. 502 del 17 dicembre 2025

Oggetto

Procedura Aperta per l'affidamento dell'appalto dei lavori di realizzazione della nuova questura nel territorio di Venezia. - CIG B3EDD87E27 - Valore complessivo dell'appalto €. 39.636.462,97. Finanziamento Ministero dell'Interno € 48.000.000,00 – Stazione Appaltante: Città Metropolitana di Venezia.

Visto il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36

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;

Visto il "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.151 del 30-06-2023), con le modifiche apportate dalla Delibera n. 346 del 3 luglio 2024;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori;

Premessa

In relazione all'appalto dei lavori in oggetto è pervenuta all'Autorità una segnalazione da parte di ANCE Venezia che ha rilevato presunte anomalie in merito alla determinazione dei prezzi del progetto posto a base di gara che risultano riferiti ad un prezzario non aggiornato e sui quali era stata applicata, fra l'altro, una ulteriore riduzione lineare del 17%.

Con nota prot. n. 3251 del 10/01/2025 veniva avviato un procedimento istruttorio nei confronti della Stazione Appaltante – Città Metropolitana di Venezia con richiesta di fornire controdeduzioni alle contestazioni mosse unitamente all'invio di documentazione integrativa rispetto a quella allegata all'istanza.

Con nota acquisita a prot. n. 019520 del 07/02/2025 pervenivano le controdeduzioni da parte del Responsabile del procedimento (RUP) unitamente agli atti richiesti, ulteriormente integrati, su richiesta dell'Autorità, nel corso del procedimento istruttorio.

Nell'adunanza del 23 luglio 2025 il Consiglio dell'Autorità ha disposto la trasmissione al RUP della nota di Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (CRI) ex art. 19 del Regolamento di Vigilanza.

Con nota acquisita a prot. ANAC al n. 121944 in data 12/09/2025 pervenivano le controdeduzioni della stazione Appaltante alle contestazioni mosse con la CRI.

Considerato in fatto

Con convenzione del 27 gennaio 2021 stipulata tra il Ministero dell'interno e la città metropolitana di Venezia sono state affidate a quest'ultima le funzioni di Centrale di Committenza per la progettazione, l'espletamento della gara d'appalto, l'affidamento, l'esecuzione ed il collaudo dei lavori della nuova questura che sorgerà a Marghera ad utilizzo della Questura di Venezia. Tale Convenzione prevedeva il finanziamento ministeriale dell'opera per complessivi € 40.000.000,00.

Con bando pubblicato il 10 febbraio 2021 è stata avviata la gara aperta per l'affidamento del servizio di progettazione di fattibilità tecnica ed economica, progettazione definitiva, progettazione esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione per la realizzazione dei lavori suddetti, alla quale è risultato vincitore l'RTP [*omissis*], et al.

Lo sviluppo dei tre livelli progettuali è avvenuto nel periodo ottobre 2021 – maggio 2024. In tale arco temporale, per sopperire all'aumento dei prezzi dei materiali di costruzione a causa del Covid, il Ministero dell'Interno ha incrementato il finanziamento dell'opera da € 40.000.000,00 a € 48.000.000,00.

Con determinazione dirigenziale n. 392 del 09/02 2024 si disponeva di affidare, in via diretta, alla società [*omissis*] il contratto di servizio per la verifica del progetto esecutivo per un corrispettivo di 49.600,00 euro iva esclusa (CIG A014891510). Con lettera di ordinazione del 10/04/2024, venivano esplicitate le condizioni negoziali. Con successiva lettera del 27/05/2024 il RUP, invocando l'art. 41 commi 2 e 5 dell'All. I.7 del d.lgs 36/2023, dava disposizione alla suddetta società di verifica di escludere dai controlli da effettuare quelli relativi ai seguenti documenti del progetto e a tutti gli aspetti ad essi correlati:

- 1 BIM
- 2 Quadro Economico
- 3 Schema di Contratto e Capitolato Speciale Parte 1^
- 4 Cronoprogramma
- 5 Pareri autorizzativi
- 6 Indagini Archeologiche
- 7 Verifica della presenza di inquinanti (amianto, ecc.)
- 8 Valutazione di Impatto Acustico
- 9 Relazione tecnica sanitaria.

In data 16 maggio 2024 veniva consegnato dall'RTP di progettazione il progetto esecutivo. Lo stesso veniva riemesso nel giugno 2024 a seguito di revisione conseguente a richieste di adeguamenti da parte del verificatore.

Il 30 giugno 2024 veniva intanto pubblicato il prezzario Regionale del Veneto aggiornato, approvato dalla Giunta Regionale con DGR 572 del 27/05/2024.

L'attività di verifica del progetto si è conclusa in data 3 luglio 2024 con la consegna da parte dei verificatori del report finale di verifica.

Il verificatore al paragrafo "*esito finale della verifica*" del suddetto rapporto - facendo riferimento ai dettami del codice nonché alle prescrizioni del Regolamento Tecnico Accredia RT-07- ha specificato che, a causa delle esclusioni prescritte dalla S.A., nonché a causa della mancata consegna di alcuni documenti, diversi controlli erano stati eseguiti parzialmente o non eseguiti in particolare:

"1) Il controllo di cui all'Art. 42, comma 2 del D.Lgs 36/2023 … è stato effettuato parzialmente …..
2) Il controllo di cui all'Art. 42, comma 3 del D.Lgs 36/2023 non è stato effettuato o effettuato parzialmente …
3) Il controllo di cui all'Art. 1, comma 2, lettere a) e b) dell'Allegato II.14 del D.Lgs 36/2023 e Art. 4 del DM 49/2018, relativo alla presenza dell'Attestazione dello stato dei luoghi …. non è stato effettuato in quanto non è stata fornita detta Attestazione.
4) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "A - Completezza della progettazione", è stato effettuato parzialmente …
5) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "B - Coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti" non è stato effettuato ….
6) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "C - Appaltabilità della soluzione progettuale prescelta" è stato effettuato parzialmente …;
7) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "D - Presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo" è stato effettuato parzialmente…
8) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "E - Minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso" è stato effettuato parzialmente …
9) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "F - Possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti" non è stato effettuato …
10) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "G - Sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori" è stato effettuato parzialmente …
11) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "H - Adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati" è stato effettuato parzialmente…
12) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "I - Manutenibilità dell'opera" è stato effettuato parzialmente…

13) Il controllo di cui al par. 3 del Regolamento Tecnico Accredia RT-07, "L - Unità progettuale" ovvero di mantenimento, nei livelli successivi di approfondimenti tecnici della progettazione, delle caratteristiche spaziali, estetiche, funzionali e tecnologiche, è stato effettuato parzialmente ….".

Il verificatore, considerate le suddette esclusioni, concludeva pertanto il rapporto di verifica esprimendo un complessivo giudizio di "*NON CONFORMITA".*

In data 29/07/2024 il progetto veniva riemesso dopo aver apportato ai prezzi dello stesso - valutati utilizzando prezzi per la gran parte ricavati applicando il prezzario 2023 della Regione Veneto ed altri desunti da altri prezzari, perlopiù dal Prezzario Regione Lombardia 2024- una riduzione lineare del17%; ciò a seguito di specifica disposizione del RUP trasmessa ai progettisti mezzo mail, in data 24 luglio 2024.

In data 10 settembre 2024 è stato acquisito il parere tecnico del Dipartimento della Pubblica Sicurezza Direzione Centrale dei Servizi Tecnico-Logistici e della Gestione Patrimoniale Servizio Infrastrutture del Ministero dell'Interno.

Il 17 settembre 2024 il RUP emetteva il certificato di validazione del progetto esecutivo nel quale dichiarava che "*visto l'esito del verbale di verifica finale del progetto esecutivo …;"* validava il progetto ai sensi dell'articolo 42 comma 4 del D. Lgs. 36/2023, attestandone l'idoneità ai fini della successiva fase di aggiudicazione delle opere.

Il progetto esecutivo veniva, in ultimo, approvato con decreto del Sindaco metropolitano n. 48/2024 in data 20/09/2024.

In data 23 ottobre 2024 è stato pubblicato nella Gazzetta UE il bando di gara dei lavori con procedura aperta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la costruzione della nuova questura di Venezia con scadenza della presentazione delle offerte stabilita il 03 dicembre 2024. Il criterio di aggiudicazione previsto dal bando di gara stabiliva 80 punti per la parte tecnica, 5 punti per la componente tempo, 15 punti per la componente prezzo. Entro il termine stabilito dal bando di gara, pervenivano n°10 offerte.

Espletata la gara, in ultimo nel maggio 2025, con Determinazione N. 1262/2025, veniva disposta l'aggiudicazione all'operatore economico [*omissis*] che ha ottenuto il punteggio totale di 97,1874 a fronte di un ribasso del 12,35% sull'importo posto a base di gara di euro 39.376.545,29 al netto degli oneri per la sicurezza pari ad euro 259.917,68.

Con la suddetta determina, contestualmente, al medesimo operatore è stato disposto di affidare gli interventi opzionali aggiuntivi – previsti negli atti di gara secondo le previsioni dell'art. 3.9 del Disciplinare di Gara ai sensi dell'art. 120, comma 1, lettera a) del Codice – per un importo, al netto del ribasso d'asta, pari a € 1.804.839,10 (di cui € 1.791.261,40 relativi a lavori a misura oltre € 13.577,72 per oneri per la sicurezza), riguardanti la "*caratterizzazione, ricerca materiali ferrosi, scavo e sbancamento dei terreni e smaltimento dei rifiuti*".

Nella medesima determina si dà atto che "*la costituzione dell'Ufficio di Direzione Lavori e la nomina del Direttore dei Lavori avverrà con atto dedicato successivo alla presente determinazione, attraverso il coinvolgimento di personale interno e tecnici esterni all'uopo incaricati".*

Considerato in diritto

Con la nota di avvio istruttoria e successiva Comunicazione di Risultanze Istruttorie (CRI) sono stati contestati alla S.A. alcuni profili problematici, in parte segnalati anche dall'esponente, venuti in rilievo dall'analisi della documentazione e degli atti acquisiti nel corso del procedimento come nel seguito riportati.

Le criticità relative al prezzario adottato e alla riduzione lineare dei prezzi.

E' stato rilevato in sede istruttoria che il progetto esecutivo dei lavori in appalto, validato il 17/09/2024 e approvato in data 20/09/2024, è stato posto in gara nell'ottobre 2024 adottando il prezzario della Regione Veneto dell'anno 2023, ovvero un prezzario regionale non aggiornato, ciò considerato che in data 30 giugno 2024 era entrato in vigore il prezzario Regionale della Regione Veneto 2024, approvato dalla Giunta Regionale con DGR 572 del 27/05/2024.

Più precisamente, riguardo i prezzi adottati in progetto, negli elaborati progettuali posti in gara il progettista ha dichiarato che "*… I prezzi UNITARI applicati sono stati dedotti per la maggior parte dal Prezzario Regione Veneto edizione 2023. Per ulteriori voci, quando non ragguagliabili a voci di Prezzario Regione Veneto, si è fatto ricorso ad altri Prezzari, a regolari analisi effettuate con riferimento ai prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti. Gli ulteriori Prezzari impiegati sono: Regione Lombardia 2024, Emilia-Romagna 2023, DEI Recupero Ristrutturazione Manutenzione 1° Semestre 2024 …".* Tale circostanza rappresenta una anomalia considerato che **ai** sensi dell'art. 41 comma 13 del d.lgs 36/2023 "…*Per i contratti relativi a lavori, il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato facendo riferimento ai prezzi correnti alla data dell'approvazione del progetto riportati nei prezzari predisposti dalle regioni* …". Nello specifico caso in esame, ancorché la prima stesura del progetto sia stata presentata il 16 maggio 2024**,** il prezzario Regionale aggiornato al 2024 è stato approvato dalla Giunta pochi giorni dopo, in data 27/05/2024 ed è entrato in vigore il 30 giugno del 2024, mentre l'approvazione definitiva del progetto - a seguito fra l'altro di ulteriori stesure e aggiornamenti dello stesso - è in ultimo avvenuta in data 20/09/2024, ricorreva pertanto l'obbligo di aggiornare i prezzi del progetto al prezzario del 2024, intanto intervenuto, prima di porlo in gara.

L'Amministrazione ha motivato la propria scelta sottolineando che la redazione del progetto si è sviluppata nell'arco di circa tre anni, periodo in cui è rimasto sostanzialmente in vigore il Prezzario Veneto 2023. Inoltre, ha evidenziato che il ribasso delle offerte ricevute —

compresa quella presentata dall'operatore economico aggiudicatario — è risultato complessivamente congruo rispetto alla media, con ciò ritenendo che l'utilizzo del prezzario regionale 2023 non avesse, in concreto, compromesso la serietà delle offerte e la qualità delle prestazioni che sarebbero state fornite dall'operatore selezionato.

Le valutazioni del RUP non si ritengono accoglibili. In materia di prezzi da applicare, infatti, il Codice non riconosce alcun margine di discrezionalità alla Stazione Appaltante, fornendo all'art. 41, comma 13, come sopra rappresentato, indicazioni puntuali circa l'adozione dei prezzi aggiornati da recepire nel progetto prima della sua messa in gara. Per espressa previsione normativa, per i contratti relativi alle opere pubbliche il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni deve essere determinato dalla stazione appaltante sulla base dei prezzari regionali aggiornati annualmente (cfr. ANAC parere Funz Cons 60/2022) a garanzia della concorrenza.

L'istituto dei prezzari rileva, invero, sotto un duplice profilo. "*Da un lato la funzione dell'istituto è quella, nell'interesse precipuo delle Stazioni Appaltanti e della collettività, di assicurare la serietà dell'offerta e la qualità delle prestazioni finali rese dall'operatore economico selezionato, evitando che la previsione di importi di base eccessivamente bassi impedisca di formulare offerte di sufficiente pregio tecnico …. Dall'altro, l'istituto dei prezzari regionali ha funzione di regolare il mercato delle opere pubbliche e di prevenirne le storture. L'impiego di parametri eccessivamente bassi (o, viceversa troppo elevati), comunque non in linea con le caratteristiche reali del settore imprenditoriale (come declinate in concreto con riguardo ad un dato territorio ed uno specifico frangente temporale), è in grado, infatti, di alterare il gioco della concorrenza ed impedire l'accesso al mercato in condizioni di parità (…)*" (TAR Puglia, n. 497/2021).

Ad ulteriore chiarimento si richiama il recente parere del MIT n. 2686 del 18/07/2024 il quale, su un quesito posto al riguardo, ha evidenziato che l'art. 4, comma 2, dell'Allegato I.14 al Codice indica che" *i prezzari cessano di avere validità al 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data*.".

Si è, inoltre, osservato in istruttoria che sui prezzi del 2023 adottati è stata ulteriormente applicata una riduzione lineare del 17%, (con esclusione delle sole voci riguardanti la sicurezza, gli apprestamenti e i noli). Nessuna motivazione è stata riportata negli elaborati progettuali in merito a tale riduzione, i progettisti hanno indicato che essa è stata specificatamente disposta dal Rup con mail in data 24 luglio 2024.

A tale contestazione il RUP ha contro dedotto rilevando che nella nota introduttiva del Prezzario Veneto del 2023, altresì confermata anche nel Prezzario Regione Veneto 2024, era comunque prevista la facoltà di procedere alla rimodulazione dei prezzi in misura del ± 20%. Il taglio lineare apportato è, a detta del RUP, conseguito ad una valutazione *"… sul prezzo più congruo da mettere a base di gara in relazione all'andamento del mercato…".*

Inoltre, il RUP ha rilevato che "*i valori economici riportati nel computo metrico a base di gara costituiscono il recepimento delle voci del prezzario regionale (2023) limitatamente al 18% degli articoli costituenti l'appalto, considerato che il residuo 82% degli articoli è stato calibrato su analisi prezzi dedicate rispetto alle quali non assume rilievo la sopravvenuta pubblicazione del prezzario regionale 2024. …".*

Quanto contro dedotto non si ritiene dirimente delle perplessità espresse in istruttoria.

Infatti, sia nel prezzario 2023 che in quello del 2024, nella relazione illustrativa di accompagnamento è specificato che "*Nei documenti di progetto posti a base di gara d'appalto dovranno essere illustrate le motivazioni che hanno portato all'applicazione di una riduzione o di un aumento dei prezzi. Le eventuali variazioni dovranno essere riportate come premessa dei documenti Elenco Prezzi Unitari ed Analisi Nuovi Prezzi."*

Il progettista, come sopra detto, non ha esplicitato alcuna motivazione dichiarando unicamente di aver ottemperato ad una specifica richiesta dell'Amministrazione, né alcuna congrua giustificazione si evince dalla lettura della determinazione a contrarre. Le giustificazioni addotte dal RUP riferite all'*andamento del mercato* e *all'entità dell'opera da realizzare* appaiono generiche e non adeguatamente supportate, ad esempio da informazioni desunte da banche dati ufficiali sugli appalti ovvero da specifiche rilevazioni del mercato verificabili, la scelta operata dal RUP non è stata dunque adeguatamente motivata. Peraltro, ancorché carenti, le motivazioni fornite neppure risultano esplicitate nei documenti di gara rilevandosi, oltre all'arbitrarietà della decisione assunta, anche un difetto di trasparenza negli atti dell'Amministrazione.

Riguardo alla presunta modesta incidenza che avrebbero le voci del prezzario regionale 2023 sull'importo complessivo dei lavori - considerato che numerosi prezzi sono stati determinati tramite analisi - si osserva che, dall'esame del computo metrico, emerge come le analisi dei prezzi non presenti nei prezzari siano state elaborate utilizzando i costi elementari del prezzario Veneto 2023, i quali non differiscono da quelli del prezzario 2024 unicamente per la voce relativa alla manodopera, mentre presentano valori differenti — ed in particolare inferiori — per quanto riguarda il costo dei materiali..

Si osserva, altresì, che la riduzione dei prezzi in misura del ± 20%. — previa idonea analisi e motivazione — era comunque consentita solo dal prezzario della Regione Veneto, tuttavia, essa è stata applicata anche ai prezzi desunti, ad esempio, dal prezzario della Regione Lombardia 2024, per il quale non risulta prevista analoga facoltà.

Quanto sopra considerato, si rileva la non ottemperanza all'art. 41 comma 13 del d.lgs. 36/2023.

Le criticità relative all'Illegittimo affidamento diretto, all'O.E. aggiudicatario della gara di appalto, di ulteriori prestazioni sopra soglia.

Come in narrazione rappresentato, con la determina di aggiudicazione la Stazione Appaltante ha affidato al concorrente vincitore lavori aggiuntivi ai sensi dell'Art. 120 comma 1 lett. a), citati nel disciplinare di gara all'art. 3.9 dello stesso e consistenti in "*lavori di scavo, sbancamento e smaltimento dei rifiuti comprese nell'attività 1.1-Scavi del cronoprogramma"*. Per tali lavori aggiuntivi il computo, non presente negli atti di gara, è stato effettuato invece con riferimento al prezzario Regionale Veneto 2024 non assoggettato al taglio lineare del 17%. Al riguardo in sede istruttoria è stato osservato che non risultano esplicitate in nessun atto dell'amministrazione le motivazioni di tali differenti assunzioni rispetto ai lavori principali.

Altresì l'art. 120 comma 1 lett. a) specifica che le prestazioni possono essere affidate *se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste in clausole chiare, precise e inequivocabili dei documenti di gara iniziali.* Si considera in merito che le clausole *chiare, precise e inequivocabili* riferite dal codice dovrebbero comprendere, quantomeno, la valorizzazione delle possibili prestazioni che la S.A. si riserva di affidare, cosa che non è avvenuta nel caso in esame non risultando negli atti di gara, come prima accennato, alcuna valutazione economica degli stessi.

Priva di motivazione risulta, inoltre, la scelta della Stazione Appaltante di affidare quali opere aggiuntive attività chiaramente previste nel progetto, ed anzi propedeutiche all'avvio del cantiere, tanto da essere inserite nel cronoprogramma dei lavori al punto 1.1 dello stesso.

A tali contestazioni il RUP ha risposto precisando che le suddette prestazioni opzionali erano già incluse nel cronoprogramma in quanto attività di certa esecuzione, ma che inizialmente erano destinate ad una separata procedura competitiva. L'opzione è stata poi esercitata in ragione dell'urgenza connessa alla realizzazione della nuova questura. Le prestazioni opzionali, valorizzate secondo il Prezzario regionale 2024, non hanno subito il taglio lineare in quanto, secondo il RUP, le specifiche valutazioni economiche svolte lo hanno reso non necessario. Ha altresì' sottolineato che l'importo complessivo dei lavori rispetta il limite del quinto dell'importo contrattuale, con ciò in definitiva ritendo l'affidamento conforme all'art. 120, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 36/2023 e alla lex specialis di gara.

Le controdeduzioni rese non sono apparse, invero, convincenti.

Le prestazioni aggiuntive non sono state valorizzate nel capitolato, in tal modo contravvenendo anche all'art. 14 comma 4 del Codice, ai fini della corretta valutazione dell'importo stimato dell'appalto pubblico, da assumere, peraltro, per il calcolo del contributo all'Autorità.

Inoltre, nella determina di aggiudicazione con la quale sono stati affidati anche i suddetti lavori aggiuntivi, non risultano esplicitate le ragioni di urgenza che il RUP indica come fondamento dell'affidamento diretto di tali lavori rilevandosi al riguardo un difetto di trasparenza. La circostanza che l'importo dei suddetti interventi rientri nel limite del quinto

d'obbligo non assume, nel caso di specie, rilievo dirimente, in quanto le eventuali prestazioni aggiuntive rientranti nel quinto d'obbligo sono quelle previste con riferimento all'art. 120 comma 9 del codice mentre, nel caso in esame, è stato invocato il comma 1 lett. a) del medesimo articolo.

Per i motivi espressi si ritiene, in definitiva, che l'affidamento dei lavori aggiuntivi sia da considerarsi non conforme alle disposizioni di cui all'art. 120, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 36/2023.

Le criticità relative alla verifica e validazione del progetto

Il RUP, invocando l'art. 41 comma 5 del codice e l'art. 41 comma 2 dell'allegato 1.7 - che specifica che "*Le verifiche, come indicate agli articoli 39 e 40, devono essere adeguate al livello progettuale in esame e costituiscono la base di riferimento; il loro livello può essere comunque semplificato o integrato dalla stazione appaltante in relazione alla natura e alla complessità dell'opera* "- ha ritenuto di sottrarre alla verifica dell'organismo di controllo numerosi documenti progettuali.

Al riguardo è stata contestata la distorta l'applicazione, da parte del RUP, dell'articolo sopra citato avendo questi ritenuto che la semplificazione consentita fosse perseguibile sottraendo al controllo del verificatore parte degli elaborati progettuali costituenti il progetto esecutivo, scelta che appare immotivata e sindacabile sotto il profilo della logicità e della ragionevolezza.

A chiarimento della *ratio* della norma è sufficiente la lettura dei successivi commi che, in parte, esemplificano le condizioni che consentono di operare la suddetta semplificazione.

Il comma 3 specifica che "*In presenza di elevata ripetitività di elementi progettuali o di esistenza di casi analoghi già oggetto di verifica, di cui si ha evidenza oggettiva, possono essere adottati, a seconda dei casi, metodi di controllo "a campione" o "a comparazione*", mentre il successivo comma 4 suggerisce che **"***Nel caso di verifiche precedentemente espletate, l'attività di controllo successiva può essere svolta sulle parti costituenti modifica o integrazione della documentazione progettuale già esaminata".*

Trattasi di casi riferibili a progetti di opere che si ripetono con caratteristiche identiche o analoghe - come spesso accade nel caso di interventi di manutenzione ordinaria delle opere a rete - o ancora di casi in cui gli elaborati progettuali del livello precedente, già verificati, non risultino modificati nel livello successivo poiché non necessitano di aggiornamenti, quali ad esempio elaborati relativi alla rappresentazione dello stato di fatto (planimetrie, rilevi, report fotografici…), casistiche che non riguardano opere come quella qui in esame dotata di una certa complessità tecnica, né gli elaborati che, necessariamente, dal livello definitivo al livello esecutivo subiscono approfondimenti e modifiche.

È da sottolineare che la *semplificazione* non comporta, in ogni caso, la *sottrazione* alla verifica di elaborati progettuali.

L'articolo 34. dell'allegato 1.7 al Codice specifica al comma 1 che: "*Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 42 del codice, la verifica è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute negli elaborati progettuali dei livelli già approvati",* essa pertanto deve essere condotta considerando tutti gli elaborati progettuali che lo costituiscono e che esplicitano le caratteristiche tecniche ed economiche della soluzione progettuale prescelta .

Il progetto, infatti, ancorché articolato in una pluralità di elaborati eterogenei per natura tecnica e contenuto (relazioni descrittive, elaborati grafici, computi, specifiche tecniche, relazioni specialistiche, ecc.), è un sistema organico che deve essere valutato come un *unicum* ai fini di un controllo effettuato in conformità alle finalità indicate all'art. 39, comma 1 dell' allegato 1.7, ovvero con riferimento agli aspetti di "*affidabilità; completezza e adeguatezza, leggibilità, coerenza e ripercorribilità; compatibilità"*.

La circostanza è stata, peraltro, chiaramente espressa dal verificatore nella propria relazione finale di verifica nella quale ha esplicitato tutti gli aspetti del progetto che, con riferimento al su richiamato art. 39, non ha potuto controllare.

Tra questi si annovera anche il controllo di cui all'Art. 1, comma 2, lettere a) e b) dell'Allegato II.14 del D.Lgs 36/2023 e Art. 4 del DM 49/2018, non essendo stata fornita al verificatore l'attestazione dello stato dei luoghi per l'accessibilità delle aree interessate dai lavori e all'assenza di impedimenti alla realizzabilità del progetto; tale controllo è peraltro esplicitamente previsto all'art. 41 comma 7 dell'allegato 1.7 al codice.

Così come pure non è stato possibile effettuare il controllo sul capitolato informativo, esplicitamente richiesto all'art. 37 comma 4 dell'all. 1.7, per i progetti redatti con sistemi informativi digitali (BIM) come è quello in esame.

il RUP ha contro dedotto a tali osservazioni rappresentando che l'attività progettuale è stata *integralmente improntata in aderenza alle "Linee Guida per la progettazione di sedi della Polizia di Stato", adottate dal Ministero dell'Interno nel novembre 2018.* Ed altresì che *Il progetto definitivo elaborato secondo dette Linee Guida è stato positivamente valutato dal Comitato Tecnico istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino - Alto Adige, Friuli - Venezia Giulia, con voto reso all'unanimità n. 138 del 20.9.2023".*

Per tale motivo ha ritenuto di escludere dalla valutazione rimessa all'Organismo di Verifica incaricato tutti quei documenti che "*rivestono connotazione puramente amministrativa, non incidendo sotto il profilo tecnico-strutturale dell'opera"* rilevando altresì che *"D'altro lato, tale documentazione risultava in larga misura (BIM, Quadro Economico, Pareri Autorizzativi,*

Valutazione di impatto acustico) già elaborata nel contesto della redazione del livello progettuale definitivo, e dunque già stata sottoposta al vaglio (come osservato, positivo) del Provveditorato Interregionale".

Tali spiegazioni non si ritengono dirimenti rispetto alle contestazioni mosse in sede istruttoria. La circostanza che il progetto sia stato redatto in piena conformità a specifiche linee guida per la progettazione di sedi della Polizia di Stato non giustifica la sottrazione alla verifica di alcuni documenti progettuali ed anzi, pone in capo al verificatore l'ulteriore incombenza di verificare ed attestare la piena aderenza del progetto redatto a tali linee guida.

Altresì si osserva che la circostanza che il Provveditorato alle opere pubbliche abbia reso il proprio positivo parere sul progetto definitivo non ha attinenza con la procedura di verifica del progetto esecutivo da porre in gara. Il parere del Comitato Tecnico del Provveditorato sul progetto di livello definitivo è stato reso, infatti, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs 36/2023 secondo il quale "*I Comitati tecnici amministrativi presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche esprimono parere obbligatorio esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnico-economica di opere di competenza statale, …. finanziate per almeno il 50 per cento dallo Stato se il costo complessivo dell'opera, come derivante dal quadro economico, è superiore a 25 milioni di euro e inferiore a 200 milioni di euro, nel caso di infrastrutture lineari, oppure è superiore a 25 milioni di euro e inferiore a 50 milioni di euro, negli altri casi".*

Esso ha natura e finalità ben diverse dall'attività di verifica, prevista su tutti i livelli progettuali e, nel caso in esame, propedeutica alla validazione.

Il Comitato Tecnico Amministrativo (art. 47 del D.Lgs. 36/2023) esprime, infatti, un parere obbligatorio di natura tecnico-amministrativa, avente funzione consultiva e di controllo preventivo, finalizzato a valutare la coerenza e la fattibilità tecnico-economica dei progetti di opere pubbliche rientranti tra quelle di competenza statale e finanziate in misura prevalente dallo Stato.

L'attività di verifica della progettazione (art. 42 del medesimo decreto) ha invece carattere tecnico-operativo e non consultivo, essa è volta ad accertare la completezza, la coerenza, la conformità e la rispondenza del progetto alle normative vigenti e ai documenti di gara, costituendo presupposto indispensabile per la validazione e l'approvazione del progetto stesso prima della sua messa in gara.

Il parere reso dal CTA, dunque, in nessun modo può essere considerato sostitutivo o complementare all'attività del verificatore.

Peraltro, molti dei documenti sottratti all'analisi del verificatore sono documenti tecnici fondamentali del progetto (BIM, quadro economico, ecc…) che non possono, o non

dovrebbero, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs 36/2023 e dell'allegato I.7, avere nel progetto esecutivo il medesimo grado di dettaglio del definitivo.

Le affermazioni del RUP destano, dunque, più di qualche preoccupazione poiché lasciano intendere che il progetto esecutivo posto in gara potrebbe presentare, almeno per alcuni aspetti, un grado di definizione non adeguato a quello richiesto dalla norma per un progetto di livello esecutivo.

Il RUP nelle proprie controdeduzioni ha inoltre dichiarato di non ritenere *"condivisibile la prospettazione secondo cui la determinazione di sottrarre al vaglio nell'organismo di verifica taluni documenti componenti dell'elaborato progettuale si sia risolta in un complessivo giudizio di non conformità da parte del verificatore. Allo stesso modo non può accedersi alla considerazione per cui il RUP avrebbe validato un progetto in relazione al quale il verificatore avrebbe espresso giudizio di non conformità."*

Invero il verificatore nel proprio rapporto finale, nel dichiarare di non aver potuto effettuare in toto i controlli di conformità richiesti dall'art. 42 comma 2 e comma 3 del codice, né quelli previsti dal Regolamento Tecnico Accredia RT-07, - cui il verificatore è obbligato ad ottemperare in quanto Organismo di Ispezione di tipo A, B e C accreditato ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020 – ha espresso sul progetto esecutivo un chiaro giudizio complessivo di non conformità.

Ciononostante, il RUP ha ritenuto di validare, ai sensi dell'art. 42 comma 4 del codice, il suddetto progetto, ponendolo in gara.

Nel ricordare che "*… la validazione è l'atto formale con il quale si dà atto, recepiti i positivi esiti della verifica progettuale e condotte le consequenziali valutazioni, dell'effettiva eseguibilità del progetto…"* (cfr. ANAC Delibera numero 27 del 17/01/2019, Delibera n. 384 del 26 luglio 2023), si rileva in definitiva che, nel caso in esame, la validazione non poteva essere effettuata, posto che sono assenti *i positivi esiti della verifica progettuale.*

L'atto di validazione, pertanto, così come è stato predisposto e formalizzato dal RUP, risulta non conforme alle previsioni normative di riferimento e presenta apprezzabili e significativi profili di illegittimità.

Le criticità relative alla omessa emissione dell'attestazione dello stato dei luoghi, e agli obblighi di deposito strutturale e denuncia dei lavori all'Ufficio del Genio Civile.

In sede di istruttoria è stato rilevato che è risultata assente l'attestazione dello stato dei luoghi rilasciata dal Direttore dei Lavori ai sensi dell'art. 1 comma 2, lettera a) e b) dell'allegato II.14 al codice degli appalti.

Al riguardo il RUP nella propria nota di controdeduzioni ha dichiarato di ritenere ultronea tale attestazione poiché, nello specifico caso in esame, avrebbe "*connotazione puramente formalistica"*; ciò considerando che "*l'area sulla quale realizzare il fabbricato a servizio del Corpo di Polizia è stata preceduta dalla sottoscrizione di apposito Protocollo d'Intesa tra*

l'Agenzia del Demanio, il Ministero dell'Interno, il Comune di Venezia e la Città Metropolitana di Venezia mediante il quale è stata concordata una permuta immobiliare per effetto della quale il Comune di Venezia, … ha ceduto al Demanio la proprietà dell'area … con espressa finalizzazione alla costruzione della nuova sede della Questura di Venezia ….". Per tale motivo, secondo il RUP, "*non ricorreva, né ricorre, alcun elemento di aleatorietà in merito all'idoneità dell'area alla realizzazione dell'intervento, nonché all'accessibilità alla stessa, a valere quali aspetti superati a fronte delle ripercorse intese intervenute tra le competenti Amministrazioni".*

Anche in questo caso il RUP fornisce una interpretazione alquanto singolare degli adempimenti richiesti dal Codice.

La valutazione dell'idoneità dell'area su cui realizzare l'opera è, invero, un elemento base del progetto, che condiziona la fattibilità stessa dell'intervento e che viene effettuata molto prima della stessa redazione del progetto esecutivo, già in sede di redazione del DOCFAP (art. 2 comma 2 all. I.7). È pacifico, dunque, che non può, e non dovrebbe sussistere, in sede di progetto esecutivo *alcun elemento di aleatorietà in merito all'idoneità dell'area alla realizzazione dell'intervento.*

L'attestazione dello stato dei luoghi rilasciata dal Direttore dei Lavori ai sensi dell'art. 1 comma 2, lettera a) e b) dell'allegato II.14 al codice non è, evidentemente, funzionale a valutare l'idoneità dell'area bensì a documentare ed attestare, all'attualità, le condizioni materiali dei luoghi - prima dell'indizione della gara - sui quali l'intervento dovrà essere realizzato, a garanzia della pronta ed effettiva realizzabilità del progetto posto in gara. Non è infrequente, infatti, che nel tempo intercorso tra la redazione del progetto e la gara, i luoghi subiscano modificazioni che comportano la necessità di effettuare preliminari lavori (ad esempio sgomberi, rimozione di eventuali rifiuti presenti, ecc…) che è opportuno valutare prima dell'avvio dell'appalto. D'altro canto, lo stesso RUP ha dichiarato la necessità di dover effettuare *con urgenza* sull'area interessata dall'opera preliminari lavori di *scavo, sbancamento e smaltimento,* ovvero quei lavori supplementari affidati all'aggiudicatario e per i quali, forse, se fosse stata acquisita, prima della gara, l'attestazione dello stato dei luoghi non sarebbero ricorse le condizioni di urgenza dichiarate dal RUP.

L'adempimento previsto dall'art. 1 comma 2, dell'allegato II.14 al Codice lungi dall'avere una *connotazione puramente formalistica* risponde, invece, ad una logica di buona amministrazione e corretto esercizio dell'azione pubblica, espressione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità di cui all'art. 97 della Costituzione.

In istruttoria è stato rappresento, inoltre, che il giudizio di non conformità reso dal verificatore condiziona altresì l'esecuzione delle opere in cemento armato.

Infatti, ai sensi dell'art. 42 comma 3 "*La verifica accerta la conformità del progetto alle prescrizioni eventualmente impartite dalle amministrazioni competenti prima dell'avvio*

della fase di affidamento e, se ha esito positivo, assolve a tutti gli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, nonché di denuncia dei lavori all'ufficio del genio civile. I progetti, corredati della attestazione dell'avvenuta positiva verifica, sono depositati con modalità telematica interoperabile presso l'Archivio informatico nazionale delle opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti".

In assenza, dunque, di positiva verifica non è possibile assolvere agli obblighi di deposito né ricevere l'autorizzazione per le costruzioni in zona sismica. Il verificatore, peraltro, nel proprio atto finale ha dichiarato esplicitamente che non è stato possibile effettuare il controllo di cui all'art. 42 comma 3.

A tal riguardo il RUP ha riferito che, "*in sede competitiva, l'operatore dichiarato aggiudicatario ha proposto una soluzione migliorativa (positivamente valutata dalla Commissione giudicatrice) che prevede una modalità realizzativa dell'opera a mezzo dell'impiego di moduli prefabbricati*," affermando che "*Considerato che tale miglioria si traduce in una variazione dell'intervento già sottoposto alla valutazione del Comitato Tecnico istituito presso il Provveditorato Interregionale, l'elaborato progettuale aggiornato verrà nuovamente trasmesso al P.I.OO.PP. e, in esito alla relativa positiva valutazione, sarà dato corso agli adempimenti cui è fatto riferimento nella comunicazione di codesta Spett.le Autorità."*

In merito, prioritariamente si considera che nel disciplinare di gara risulta prevista la possibilità di presentare proposte migliorative relativamente ad elementi della facciata dell'edificio (chiamati nel C.S.A. elementi facciata soft - decorazione facciata hard) nonché relativi alla copertura livello 6, all'impianto fotovoltaico e a ridondanze degli impianti elettrici (cfr. disciplinare di gara e capitolato speciale d'appalto). La proposta dell'impresa aggiudicataria è riferita ad una modifica delle strutture dell'opera che appare alquanto rilevante, tanto da necessitare l'acquisizione di nuovo parere da parte del CTA che si era già espresso sulle soluzioni progettuali in sede di progetto definitivo. Tale proposta di modifica degli elementi strutturali parrebbe inquadrarsi più come una proposta di variante che come miglioria. Tuttavia, né nel bando, né nel disciplinare o in altro documento della gara, risulta prevista la possibilità per i concorrenti di presentare varianti al progetto in sede di offerta, non può escludersi, pertanto, che l'eventuale accettazione di tale proposta non apporti, di fatto, modiche sostanziali al progetto andato in gara, costituendo tale circostanza un vulnus alla concorrenza.

Si ricorda in merito che come chiarito dal Consiglio di Stato "…*le soluzioni migliorative si differenziano dalle varianti perché le prime possono liberamente esplicarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'Amministrazione, mentre le seconde si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una*

previa manifestazione di volontà della stazione appaltante" (Cons. Stato, Sez. V, 11 novembre 2021, n. 7602; Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 2021, n. 1080), considerazioni ribadite dall'ANAC con la Delibera n. 211 del 27/04/2022.

Peraltro, si nutrono fondati dubbi in ordine alla possibilità di sottoporre al Comitato Tecnico Consultivo una proposta formulata dall'impresa in relazione al progetto esecutivo posto a base di gara, considerato che, come già precisato, il Comitato — ai sensi della norma prima citata — è chiamato a esprimersi sul progetto di fattibilità tecnico-economica, ovvero sul livello progettuale definitivo, al fine di rendere un parere di natura consultiva sulle soluzioni progettuali individuate dalla stazione appaltante. Tali soluzioni, successivamente, vengono sviluppate e ingegnerizzate in sede di progetto esecutivo. Ne consegue che la rimessione in discussione delle scelte tecniche assunte in sede di progettazione definitiva equivarrebbe, di fatto, nella fattispecie, ad una modifica significativa del progetto medesimo, con il rischio di comprometterne la stessa validità e/o comunque l'originaria coerenza.

In conclusione, l'istruttoria ha messo in evidenza plurime criticità nella procedura di affidamento. Il RUP, nelle proprie note di controdeduzioni, ha affermato di aver operato secondo "il principio di risultato" introdotto con il nuovo codice dei contratti D.lgs. 36/2023, tuttavia, tale principio non si ritiene che sia stato correttamente interpretato ed applicato.

Nel contesto degli appalti pubblici, il principio di risultato si configura come criterio guida dell'azione amministrativa e si sostanzia nell'obiettivo di garantire il tempestivo e concreto soddisfacimento dell'interesse pubblico attraverso l'affidamento e l'esecuzione del contratto.

L'attuazione di tale principio, pur comportando una maggiore discrezionalità in capo al Responsabile Unico del Progetto, non legittima condotte arbitrarie né può tradursi in un affievolimento dei principi fondamentali che reggono l'azione amministrativa, primo fra tutti il principio di legalità, oltreché i principi di imparzialità, trasparenza, economicità e buon andamento, sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati dallo stesso Codice dei contratti.

Le scelte discrezionali, se non sorrette da motivazioni congrue, fondate su elementi oggettivi e rispondenti a criteri di logicità e proporzionalità, si configurano come arbitrarie. Nel caso in esame il RUP, senza esplicitare alcuna adeguata motivazione a sostegno delle proprie scelte, ha agito in deroga a numerose norme per l'approvazione del progetto ed il successivo avvio della gara.

Altresì, ulteriori elementi di criticità sembrano sopravvenire anche a valle della gara espletata, considerato che le proposte migliorative formulate dal concorrente risultato aggiudicatario, modificando gli elementi strutturali dell'opera, potrebbero configurarsi quali varianti al progetto non previste nel bando di gara e, dunque, potenzialmente lesive per la concorrenza.

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 17 dicembre 2025

DELIBERA

Di rilevare:

- la mancata ottemperanza all'art. 41, comma 13, del D.Lgs. 36/2023, per non aver adottato, nella redazione del progetto, il *Prezzario della Regione Veneto* vigente alla data di approvazione, con conseguente possibile alterazione delle condizioni di concorrenza. Tale violazione risulta aggravata dalla non motivata riduzione lineare dei prezzi del 17% disposta a monte dal RUP indistintamente su tutte le voci del computo, incluse quelle desunte da prezzari di altre Regioni per le quali tale facoltà non è prevista;
- l'illegittimo affidamento diretto all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto di prestazioni ulteriori e sopra soglia, impropriamente qualificate come modifiche in corso d'esecuzione ai sensi dell'art. 120, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 36/2023, non essendo state previste in clausole chiare, precise e inequivocabili nei documenti di gara iniziali e non quantificate nella determinazione dell'importo stimato dell'appalto, con violazione dell'art. 14, comma 4, del D.Lgs. 36/2023;
- l'erronea applicazione dell'art. 41, comma 2, dell'Allegato I.7 al Codice, che ha comportato l'esclusione dalla verifica di numerosi elaborati progettuali. Tale impropria eliminazione ha determinato l'impossibilità per il soggetto verificatore di adempiere compiutamente agli obblighi previsti dagli artt. 36 e seguenti del medesimo Allegato I.7, con conseguente giudizio di non conformità del progetto parzialmente esaminato;
- la mancata ottemperanza all'art. 1, comma 2, lettere a) e b), dell'Allegato II.14 del D.Lgs. 36/2023, nonché all'art. 4 del D.M. 49/2018, per l'omessa attestazione dello stato dei luoghi da parte del Direttore dei Lavori;
- la violazione dell'art. 42, comma 2, del D.Lgs. 36/2023, per l'omessa completa e adeguata verifica di conformità del progetto, in contrasto con gli obblighi di controllo tecnico previsti dalla norma;
- la mancata ottemperanza all'art. 42, comma 3, del D.Lgs. 36/2023, con la conseguente impossibilità di procedere al deposito strutturale e alla denuncia dei lavori presso l'Ufficio del Genio Civile, nonché di acquisire la prescritta autorizzazione per le costruzioni in zona sismica;
- la violazione dell'art. 42, comma 4, del D.Lgs. 36/2023, per aver validato positivamente un progetto la cui verifica si era invece conclusa con un giudizio di non conformità per incompletezza della documentazione sottoposta a verifica, in contrasto con i principi di coerenza e attendibilità della validazione.

Invita la Stazione Appaltante:

- a conformare in futuro il proprio operato ai principi e ai dettami del Codice dei Contratti richiamati nella presente delibera, rimettendo, per l'appalto in esame, alla discrezionalità della stessa le valutazioni circa le possibili iniziative da intraprendere, con assegnazione di un termine di 45 giorni per comunicare le relative determinazioni assunte.

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità:

- di trasmettere la presente delibera alla Città Metropolitana di Venezia, nelle persone del Direttore Generale e RUP dei lavori e dell'RPTC, e, per opportuna conoscenza, al Ministero dell'Interno, ente finanziatore delegante dell'opera, e al Provveditorato alle Opere Pubbliche Veneto - Trentino-Alto Adige - Friuli-Venezia Giulia.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 23 dicembre 2025

Il Segretario, Valentina Angelucci

Firmato digitalmente