



## Ministero della Cultura

DIREZIONE GENERALE MUSEI  
PALAZZO DUCALE MANTOVA

Determina di revoca in autotutela

**AFFIDAMENTO MEDIANTE PROCEDURA NEGOZIATA, INDETTA AI SENSI DELL'ART. 1 COMMA 2 LETTERA B) DELLA LEGGE 120/2020 MODIFICATO DALL'ART. 51 COMMA 1 LETT.A) SUB 2.2 DEL D.L 77/2021, PRECEDUTA DA SPECIFICO AVVISO PUBBLICATO SUL SITO INTERNET ISTITUZIONALE DELL'ENTE, DEI LAVORI NELL'AMBITO DEL PIANO STRALCIO "CULTURA E TURISMO" –FSC 2014-2020 – INTERVENTO N. 18 MANTOVA – PALAZZO DUCALE – LOTTO 2 "CORTE NUOVA – APPARTAMENTO GRANDE DI CASTELLO"**

CUP: F62C16001080001

### IL DIRETTORE

**VISTO** il progetto nell'ambito del Piano Stralcio "cultura e turismo" – FSC 2014-2020 – Intervento n. 18 Mantova – Palazzo Ducale – Lotto 2 "Corte Nuova – Appartamento Grande di Castello" per la realizzazione dei lavori di miglioramento sismico, restauro complessivo e valorizzazione, dell'importo complessivo di Euro 1.800.000,00 di cui Euro 1.500.000,00, per lavori a base d'asta Euro 300.000,00 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta, oltre IVA

**PRESO ATTO** che si è inteso affidare il suddetto intervento, mediante procedura negoziata, come disciplinata ai sensi dell'art. 1, c. 2 lett. b) della Legge 120/2020, come da ultimo modificato dal D.L del 31 maggio 2021 n.77, da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, ai sensi dell'art. 36, comma 9 bis del D.lgs 50/2016.

**VISTO** che con determina n. 27 del 11/06/2021, l'Amministrazione ha indetto una manifestazione di interesse per reperire dieci operatori economico da invitare alla procedura di cui al punto precedente;

**VISTO** che a seguito della sopracitata determina è stato approvato e pubblicato sul profilo del committente <http://www.mantovaducale.beniculturali.it> nella sezione bandi e avvisi dell'Amministrazione trasparente l'avviso di manifestazione d'interesse con gli allegati ad esso collegati;

**VISTO** che il giorno 21/07/2021, prot. Verbale n. 38 del 06/08/2021, è stato redatto il verbale di ricezione dei plichi contenenti le manifestazioni di interesse, dal quale risulta che entro il termine fissato dall'avviso pubblico (02/07/2021, ore 12:00) sono pervenute all'indirizzo della Stazione appaltante n. 106 istanze di partecipazione, acquisite con numerazione progressiva al protocollo dell'Amministrazione;

**VISTO** che a seguito dell'esclusione di 9 operatori economici (per mancanza di requisiti) sono stati sorteggiati - tra le 97 istanze ammesse - n. 10 operatori economici utilizzando il generatore di numeri casuali disponibile sul sito della Regione Emilia Romagna all'indirizzo <http://www.regione.emilia.romagna.it/sininfo/generatore> .

**VISTO** che:

- le ditte corrispondenti ai numeri estratti, come previsto dalla Manifestazione di interesse, sarebbero state invitate alla procedura negoziata; diversamente le altre ditte, non sorteggiate, non sarebbero state invitate a presentare offerta;
- ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. 50/2016, il diritto di accesso ai nominativi delle dieci ditte sorteggiate è differito fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte;

**ATTESO** che il Responsabile Unico del Procedimento è individuato nella persona dell'Arch. Antonio Giovanni Mazzeri funzionario del Palazzo Ducale di Mantova;

1

**VISTA** la relazione a firma del RUP, prot. 0153 del 21/01/2022, nella quale sono espresse considerazioni tecniche in merito all'opportunità di revocare la manifestazione di interesse indetta con la succitata determina n. 27/2021 e di gestire la procedura di appalto del lotto 2 in maniera congiunta alla procedura di appalto del lotto 5, per le motivazioni preminenti di seguito riportate:

- *“Preso atto del fatto che le progettazioni rilevano profonde analogie nel metodo d'intervento per i lotti 2 e 5 e che pertanto sarebbe auspicabile riportarle a un'unica esecuzione, che maggiormente garantirebbe l'interazione dei volumi architettonici in fase di restauro”;*
- *“Sottolineando il fatto che una uniformità di procedure d'intervento e una massima armonizzazione dei due lotti, risulta quanto mai auspicabile, attese le documentazioni di intervento strutturale e miglioramento sismico proposte per le aree attigue e afferenti ai due lotti”;*
- *“Considerando la necessità di armonizzare le lavorazioni, su specifiche aree di lavoro altamente interferenti, quali lo Scalone di Enea”;*
- *“In considerazione del fatto che i due lotti insistono su aree perfettamente attigue del Palazzo Ducale, nonché con possibili sovrapposizioni per quanto riguarda gli interventi relativi allo Scalone di Enea e al Salone di Manto”;*
- *“In considerazione del fatto che tale sviluppo progettuale porta a intravedere possibili interferenze tra i lavori di cui ai due lotti sopra indicati”;*
- *“In considerazione del fatto che le attuali tempistiche, per gli impegni vincolanti e quindi per l'avvio delle procedure e dei lavori, imporrebbero un cronoprogramma in sincrono dei due lotti, con conseguenti problemi di interferenza, la cui gestione, anche alla luce dei protocolli Covid risulta di difficile e onerosa risoluzione”;*
- *“Si ritiene opportuno provvedere, per ragioni tecniche e nell'interesse della S.A., a un accorpamento dei due lotti, considerando inoltre che tale accorpamento comporterebbe una ottimizzazione dei tempi di realizzazione riducendo le interferenze con il museo e con risparmio degli oneri di sicurezza, venendosi a ridurre alcune spese, quali accantieramento, realizzazione uffici e baracca di cantiere, servizi igienici, ma anche in determinate lavorazioni: a puro titolo di esempio, è presumibile che una singola gru possa servire entrambi i lotti, venendo meno quindi l'esigenza di averne una per ciascun distinto cantiere”.*
- *“Inoltre, tale accordo quadro (l'Autorità di Gestione del Segretariato Generale ha notificato all'Amministrazione - novembre 2021 - la possibilità di affidare con Accordo Quadro a Invitalia blocchi di appalti afferenti ai finanziamenti FSC, che sarebbero quindi trattati in sincrono e senza ulteriore aggravio da parte dell'Ufficio Progetti) consentirebbe di sgravare in parte l'Ufficio Progetti Architettonici dalla montante mole di lavoro, in un momento in cui la situazione pandemica rende viepiù complicata la gestione degli interventi in corso, gestione non dilazionabile, e a maggior ragione la programmazione di quelli in fieri, pena la perdita dei finanziamenti che hanno scadenze programmate non prorogabili”;*
- *“Pertanto, si propone di revocare la procedura di manifestazione d'interesse avviata con Determina n. 27 dell'11/06/2021, onde provvedere a una procedura di affidamento in corpo dei Lotti 2 e 5 con contestuale adesione all'Accordo Quadro proposto dall'Autorità di Gestione del Segretariato Generale.”*

**DATO ATTO** che per la succitata relazione non sussistono situazioni, neppure potenziali, di conflitto di interesse, in capo al responsabile del procedimento e ai titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e finali (art. 6 bis della legge n. 241/1990 come introdotto dall'art. 1 comma 41 della L.190/2012);

**DATO ATTO** inoltre che:

- il Lotto 5 – Castello – Torre Ingresso e Scalone di Enea: miglioramento sismico, restauro complessivo della torre di ingresso e Scalone di Enea, riqualificazione dell'accessibilità dell'ingresso del Castello – CUP: F62C16001080001, afferisce allo stesso finanziamento FSC;
- l'accorpamento dei lotti 2 e 5 del suddetto finanziamento FSC può essere gestito ai sensi dell'art. 51 comma 4 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i.;

**VISTO** l'art. 21 quinquies, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., il quale sancisce che *“Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il*

*provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo”;*

**DATO ATTO** altresì, in particolare, che il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2418/2013 (Cons. Stato — Sez. VI — Sentenza 6 maggio 2013, n. 2418) rimarca che: *"L'amministrazione è notoriamente titolare del potere, riconosciuto dall'art. 21 quinquies legge 7 agosto 1990 n. 241, di revocare per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, un proprio provvedimento amministrativo. Con riguardo alle procedure ad evidenza pubblica. È quindi legittimo il provvedimento di revoca di una gara d'appalto, disposta in una fase non ancora definita della procedura concorsuale, ancora prima di consolidarsi delle posizioni delle parti e quando il contratto non è stato ancora concluso”;*

**CONSIDERATO** che la stazione appaltante non è tenuta alla comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 241/1990, in quanto, nel caso di specie, la revoca incide sul provvedimento di indizione della gara, nel senso del suo ritiro, e non già sugli effetti da esso prodottisi in quanto, in considerazione della fase della procedura, nessun effetto si è ancora instaurato, né potrebbe del resto prodursi, a vantaggio dei concorrenti, trattandosi di atto endoprocedimentale interno alla procedura di scelta del contraente, per sua natura inidoneo ad attribuire in modo stabile la posizione di interesse primario e ad ingenerare il connesso legittimo affidamento, che impone l'instaurazione del contraddittorio procedimentale;

**RILEVATO** che il potere di revoca in autotutela della procedura di manifestazione di interesse, rientra pertanto nella potestà discrezionale della Stazione appaltante, ove siano concreti interessi pubblici, come nella fattispecie in questione;

**RITENUTO** che l'esercizio del potere di autotutela trova fondamento nel principio costituzionale di buon andamento che impegna la Pubblica Amministrazione ad adottare gli atti il più possibile rispondenti ai fini da conseguire ed autorizza, quindi, anche il riesame degli atti adottati;

**PRESO ATTO** della Delibera ANAC n° 400 del 5 aprile 2017, secondo la quale *“Alle pubbliche amministrazioni è sempre riconosciuto il potere di sospendere, revocare e/o annullare le procedure di gara in presenza di determinate condizioni previste dalla legge e seguendo uno specifico procedimento che ne garantisca la correttezza e la trasparenza. Pertanto, non può ritenersi preclusa alla stazione appaltante la possibilità di procedere alla revoca o annullamento di una gara allorché questa non risponda più alle esigenze dell'Ente e sussista un interesse pubblico, concreto e attuale all'eliminazione degli atti divenuti inopportuni, idoneo a giustificare il sacrificio del contrapposto interesse dei partecipanti nei confronti dell'Amministrazione; tale potere, già previsto dalla disciplina di contabilità generale dello Stato, che consente il diniego di approvazione per motivi di interesse pubblico (art. 113 R.D. 23 maggio 1924 n. 827), trova il proprio fondamento nel principio generale dell'autotutela della Pubblica amministrazione, che rappresenta una delle manifestazioni tipiche del potere amministrativo, direttamente connesso ai criteri costituzionali di imparzialità e buon andamento della funzione pubblica. Parimenti indiscutibile è che l'amministrazione, qualora decidesse di adottare un provvedimento in autotutela, lo dovrà fare fondando il proprio giudizio non sulla mera esigenza di ripristino della legalità, ma dando conto, nella motivazione, della sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto.”;*

**PRESO ATTO** altresì della Delibera ANAC n. 413 del 8 maggio 2019 in cui L'Autorità sancisce, in base alla lettura congiunta dell'art. 36 del Codice e delle Linee guida ANAC n. 4, si può rilevare che, nel caso in cui la stazione appaltante faccia ricorso ad una procedura negoziata, preceduta dalla pubblicazione di un avviso di indagine di mercato, la procedura di scelta del contraente è strutturata in due fasi (la fase preliminare di manifestazione di interesse o cd. prequalifica e quella di formulazione dell'offerta), le quali, ancorché legate da un nesso di stretta strumentalità sono, tuttavia, autonome, dal momento che solo con la trasmissione della lettera di invito si instaura una relazione giuridicamente vincolante tra l'operatore economico e la stazione appaltante, facendo acquisire al primo la qualità di *“candidato”* alla procedura (ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. bb) del Codice) nonché di *“offerente”* (ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. bb) ovvero di soggetto che, mediante la presentazione dell'offerta, assume un effettivo e concreto impegno nei confronti della stazione appaltante anche sotto l'aspetto della modalità di partecipazione alla gara e di esecuzione del contratto (cfr. TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 23 luglio 2018, n. 259, nonché TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 14 marzo 2019, n. 1431) secondo la quale *“la fase esplorativa e la fase di vera*

*e propria competizione – o di gara ancorché con procedura negoziata – devono essere tenute nettamente distinte” dal momento che nell’avviso pubblico di manifestazione di interesse “non vi è ancora alcuna selezione tra i partecipanti e l’interesse perseguito è solo di tipo esplorativo”). Secondo consolidata giurisprudenza, infatti, “la c.d. fase di prequalifica, costituisce una fase preliminare, prodromica alla gara vera e propria, mediante la quale la stazione appaltante si limita a verificare la disponibilità del mercato e, quindi, ad individuare la platea dei potenziali concorrenti da invitare alla procedura di affidamento in senso proprio mentre solo in fase di presentazione delle offerte è necessario provare in concreto la sussistenza dei requisiti di ordine generale e speciale in capo ai soggetti invitati” (Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2014, n. 3344; nonché TAR Campania, Napoli, sez. I, 24 gennaio 2018, n. 481);*

**VISTO** che nella manifestazione d’interesse, all’art. 11: “*Si precisa che il presente Avviso è finalizzato esclusivamente ad acquisire le manifestazioni di interesse con le quali gli operatori economici comunicano alla Stazione Appaltante la disponibilità ad essere invitati a presentare offerta. Non costituisce proposta contrattuale, non determina l’instaurazione di posizioni giuridiche od obblighi, non comporta graduatorie di merito o attribuzione di punteggi e non vincola in alcun modo la stazione Appaltante, che sarà libera di sospendere, modificare o annullare in qualsiasi momento il procedimento avviato, senza che i soggetti richiedenti possano vantare alcuna pretesa. La Stazione Appaltante si riserva di non dar seguito alla successiva procedura negoziata relativa al presente Avviso o di sospendere o modificare o annullare la stessa per superiori motivi di interesse pubblico.*”;

**CONSIDERATA** la consolidata giurisprudenza che, con riferimento all’articolo 21 quinquies, comma 1 della legge 241/1990, ritiene non debba essere riconosciuto il diritto all’indennizzo qualora, in assenza di un provvedimento amministrativo ad efficacia durevole, le imprese non abbiano acquisito, in relazione allo stato della procedura, una posizione di vantaggio concreto e comunque tale da far sorgere, nel contesto del procedimento in corso, un pregiudizio a loro danno;

**ATTESO** che il presente provvedimento non reca pregiudizio né alla stazione appaltante né agli operatori economici potenzialmente interessati, in considerazione del fatto che la procedura di gara è ancora in corso e che pertanto, come affermato dalla più autorevole giurisprudenza amministrativa “è quindi legittimo il provvedimento di revoca di una gara di appalto, disposta in una fase non ancora definita della procedura concorsuale, ancora prima del consolidarsi delle posizioni delle parti e quando il contratto non è stato ancora concluso” (cfr. Consiglio di Stato - sentenza n. 2418/2013);

**CONSTATATO** che la procedura oggetto del presente dispositivo, nello specifico, si trova in una fase preliminare di svolgimento, non essendosi ancora proceduto all’invio delle lettere di invito agli operatori economici sorteggiati, né tantomeno all’aggiudicazione a favore di uno degli stessi per cui nessun pregiudizio deriva ad alcuno come conseguenza dell’adottando provvedimento di revoca in autotutela;

**VALUTATO** pertanto che il provvedimento di revoca in via di autotutela non viene a ledere posizioni giuridiche acquisite e qualificate, riconosciute meritevoli di particolare apprezzamento, essendo l’interesse dei concorrenti di tipo recessivo rispetto al prevalente e rivalutato interesse pubblico teso alla gestione efficiente ed economicamente efficace della procedura di gara;

**CONSIDERATO** che la revoca in autotutela della procedura risulta rispondere all’interesse pubblico dell’Amministrazione, considerate le motivazioni contenute nella relazione succitata redatta dal RUP e constatata la posizione giuridica, allo stato attuale, degli operatori economici sorteggiati che hanno regolarmente manifestato interesse;

**RITENUTO** necessario ed opportuno procedere alla revoca in via di autotutela della procedura di gara di cui sopra e di tutti gli atti connessi e conseguenti, interrompendo il procedimento di selezione del contraente;

**RITENUTO** altresì di non dover effettuare, come da costante giurisprudenza in materia e come sopra detto, le singole comunicazioni ai “candidati” dell’avvio del procedimento di autotutela, versandosi ancora nell’unico procedimento iniziato con la pubblicazione della Determina a contrarre e dell’Avviso di manifestazione di interesse e del successivo sorteggio, non avendo proseguito con l’invio della Lettera invito ai candidati, e non avendo, ad oggi, ancora individuato un aggiudicatario;

## **DETERMINA**

- di STABILIRE che le premesse fanno parte integrante e sostanziale del presente dispositivo;

- di **REVOCARE** in autotutela, ai sensi dell'art. 21 quinquies L. 241/1990, per le motivazioni tutte indicate in premessa, la procedura negoziata ai sensi dell'art. 1, c. 2 lett. b) della Legge 120/2020, come da ultimo modificato dal D.L del 31 maggio 2021 n.77, per l'affidamento dei lavori FSC 2014-2020 – Intervento n. 18 Mantova – Palazzo Ducale – Lotto 2 “Corte Nuova – Appartamento Grande di Castello” per la realizzazione di interventi di miglioramento sismico, restauro complessivo e valorizzazione dell'importo complessivo di Euro 1.800.000,00 di cui Euro 1.500.000,00 per lavori a base d'asta Euro 300.000,00 per oneri della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta, oltre IVA, e nello specifico dei seguenti documenti:
  - o Determina n. 27 dell'11/6/2021;
  - o Avviso di manifestazione di interesse, prot. 1580 del 14/6/2021;
  - o Verbale di sorteggio n. 38 del 6/8/2021;
  - o Nonché tutti gli altri atti connessi e conseguenti posti in essere e di interrompere la procedura negoziata di selezione del contraente;
- di **ANNULLARE**, conseguentemente, tutte le successive fasi del procedimento de quo atteso che non si è provveduto a trasmettere la Lettera invito e alla approvazione della graduatoria finale;
- di **DARE ATTO** che:
  - non occorre prevedere alcun indennizzo nei confronti dei concorrenti sorteggiati in quanto l'annullamento in autotutela della gara in oggetto, interviene in una fase antecedente all'aggiudicazione, fase in cui non si è consolidata alcuna posizione dei “candidati” e non è maturato alcun vincolo giuridicamente perfezionato, ovvero la revoca de quo è *“disposta in una fase non ancora definita della procedura concorsuale, ancora prima di consolidarsi delle posizioni delle parti”*;
  - le istanze di Manifestazione di interesse presentate entro la data di scadenza prevista dal revocato avviso e successivamente sorteggiate, non verranno prese in considerazione ai fini di eventuali procedure future di selezione per l'affidamento dei lavori oggetto del presente dispositivo;
- di **DISPORRE**:
  - ai sensi dell'art. 29, co. 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i., alla pubblicazione del presente provvedimento sul sito web istituzionale Palazzo Ducale di Mantova - [www.mantovaducale.beniculturali.it](http://www.mantovaducale.beniculturali.it) - nella sezione “Amministrazione trasparente”;
  - la comunicazione dell'avvenuta revoca mediante PEC, ai candidati sorteggiati in data 21/07/2021 di cui al Verbale n. 38 del 06/08/2021;

Contro il presente provvedimento chiunque vi abbia interesse può proporre ricorso giurisdizionale al TAR di Brescia ai sensi dell'art. 120 del D.Lgs. 104/2010.

Palazzo Ducale di Mantova  
**IL DIRETTORE**  
 Dr. Stefano L'Occaso