

Presidente

Al Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia

c.a. Segretario Generale e RPCT Dott.ssa Carla Di Matteo

c.a. R.U.P. Ing. Maria Gabriella Fortezza

Fascicolo Anac n. 863/2024

Oggetto:

Affidamento da parte del Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia dei servizi di trasporto scolastico.

Conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018.

Premessa

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici attribuite all'Autorità ai sensi degli artt. 211 e 213 del d.lgs. n. 50 del 2016, sono stati acquisiti elementi di conoscenza potenzialmente idonei a far emergere alcune anomalie riferibili essenzialmente ad affidamenti operati dal Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia relativamente al servizio di trasporto scolastico.

Ciò considerato, al fine di acquisire informazioni utili per valutare la sussistenza di possibili margini di intervento, l'Autorità con la nota di cui al prot. ANAC n. 54606 del 10.05.2024 ha richiesto specifici chiarimenti all'Ente locale ai sensi dell'art. 13, comma 4 del Regolamento di Vigilanza in merito all'affidamento ed alla gestione del servizio di trasporto scolastico nelle ultime cinque annualità.

Esaminato il riscontro alla suddetta richiesta, acquisito al prot. ANAC n. 58568 del 22.05.2024, in base alla documentazione acquisita in atti con le controdeduzioni del Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia ed in esito alle conseguenti valutazioni operate, si rappresentano le seguenti osservazioni, approvate dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 30 luglio 2024.

Fatto e diritto

Con la richiesta informativa di cui al prot. ANAC n. 54606 del 10.05.2024 l'Autorità ha richiesto



specifici chiarimenti relativamente agli affidamenti del servizio di trasporto scolastico operati dall'Ente locale nel corso delle annualità intercorrenti tra il 2020 ed il 2024.

Con la nota acquisita al prot. ANAC n. 58568 del 22.05.2024, il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia riscontrava la richiesta informativa, notiziando l'Autorità che il servizio in epigrafe era stato affidato per il periodo intercorrente dall'1.09.2018 al 31.08.2020 alla Cooperativa Isola Servizi ISECO.

Nell'anno scolastico 2019/20, il servizio di trasporto scolastico è stato sospeso per circa sette mesi a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; successivamente, con la positiva evoluzione della crisi pandemica, il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia ha richiesto *"per le vie brevi"* alla Cooperativa Isola Servizi ISECO, la disponibilità alla ripresa del servizio di trasporto scolastico anche per l'annualità 2020/2021.

Alla luce di tale richiesta, la Cooperativa Isola Servizi ISECO offriva un nuovo prezzo all'Ente locale in virtù del necessario adeguamento del servizio riferibile alle nuove prescrizioni imposte dall'emergenza epidemiologica.

In seguito a tale interlocuzione informale, con la Determina n. 365 del 22.09.2020, il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia ha prorogato il contratto scaduto in data 31.08.2020 sino al 30.06.2021, traslando di fatto sette mensilità dell'anno scolastico 2019/2020 sulla successiva annualità e proseguendo con il medesimo operatore economico sino allo scadere delle attività didattiche per una spesa complessiva presunta pari ad € 270.499,00.

Con il permanere dello stato di emergenza pandemica, con determinazione n. 335 del 10.09.2021 si procedeva ad una nuova proroga del servizio sino al 31.12.2021 *"e comunque fino alla fine delle operazioni di gara e relativo affidamento alla ditta aggiudicataria, del servizio di trasporto scolastico nel Comune di Isola del Gran Sasso D'Italia"* alla Cooperativa Isola Servizi ISECO, dando atto che la spesa presunta per il periodo dal 13.09.2021 al 31.12.2020 sarebbe ammontata complessivamente a circa € 90.168,00.

Con determinazione n. 547 del 31.12.2021 si procedeva ad approvare la pubblicazione di un *"Avviso di manifestazione di interesse e del relativo modulo di istanza di partecipazione sulla piattaforma telematica del Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia e nella Sezione "Amministrazione trasparente/Bandi e Contratti" del sito istituzionale del Comune medesimo, per un periodo di 7 giorni"*, prorogando contestualmente il contratto con la Cooperativa Isola Servizi ISECO per il periodo 10.01.2022 al 31.03.2022 ed impegnando la somma di € 90.168,00. Con successiva determina n. 107 del 13.04.2022 il Comune ha nuovamente prorogato il servizio



in essere con la Cooperativa Isola Servizi ISECO - relativo al servizio di trasporto scolastico – per il periodo dall'1.04.2022 al 30.06. 2022, impegnando la somma complessiva di € 90.168,00.

Con determina n. 323 dell'1.09.2022 viene disposta, quindi, la pubblicazione di un nuovo avviso esplorativo per la manifestazione di interesse ai fini della selezione delle ditte da invitare alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando per l'appalto del servizio di trasporto scolastico dal 12.09.2022 al 31.12.2023; contestualmente, con la determina n. 338 del 9.09.2022 l'Ente locale ha affidato nuovamente il servizio di trasporto scolastico alla Cooperativa Isola servizi ISECO mediante un contratto c.d. "ponte" per il periodo dal 12.09.2022 al 12.11.2022 e comunque fino all'espletamento delle procedure di gara, impegnando la somma complessiva di € 60.112,00.

In data 11.11.2022 con determina n. 425 è stata avviata la gara aperta, sopra soglia comunitaria, al fine di individuare il contraente per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico degli alunni frequentanti le scuole dell'Infanzia, Primarie e Secondaria di primo grado site sul territorio comunale per il periodo da gennaio 2023 e per i successivi tre anni scolastici 2023/2024 2024/2025 e 2025/2026, trasporto con bus navetta nei giorni di fiera o mercato e colonia marina estiva (anni 2024-2025-2026) per l'importo stimato complessivo pari **ad € 991.616,12 oltre IVA.**

A seguito dell'espletamento della procedura ad evidenza pubblica, con determina n. 125 dell'11.04.2023 il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia ha aggiudicato la gara per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico alla Cooperativa Isola Servizi, disponendo che il provvedimento di aggiudicazione avrebbe prodotto effetti solo dopo la conclusione dei controlli concernenti i requisiti generali previsti dall'art. 80 del d.lgs. 50/2016, così come stabilito dall'art. 32 comma 7 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i., autorizzando altresì l'esecuzione del servizio in pendenza della stipula del contratto ai sensi dell'art. 32, comma 13 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i., in considerazione delle **motivazioni di urgenza** esplicitate dall'Amministrazione nella determinazione sopra richiamata.

In data 24.01.2023 il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia richiedeva all'operatore economico affidatario i documenti necessari per verificare la sussistenza dei requisiti prescritti dal Codice dei Contratti; tuttavia, secondo quanto asserito dal Segretario Comunale nella nota acquisita al prot. ANAC n. 58568 del 22.05.2024, "*nonostante i reiterati solleciti si è ancora in attesa della trasmissione dei certificati relativi ai carichi pendenti nonché del certificato del casellario giudiziale per poter procedere con la stipula del contratto*".



1. Reiterazione delle proroghe del servizio.

Dagli approfondimenti istruttori effettuati dall'Autorità, è venuto in rilievo che Il servizio in oggetto, è stato affidato alla Cooperativa Isola Servizi ISECO dal 31.08.2020 sino all'aprile del 2023 mediante **quattro distinte proroghe** contrattuali ed un contratto definito quale "ponte" dalla stazione appaltante, sempre in favore della medesima Cooperativa.

L'opzione di proroga, cosiddetta "tecnica", era disciplinata - come noto - dall'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016, identificata quale *"proroga limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante"*.

La proroga per poter essere attivata dalla Stazione Appaltante deve essere stata prevista a monte, all'interno degli atti della gara originaria, anche al fine di calcolare correttamente il valore dell'appalto che, ai sensi dell'art. 35 co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, deve tener conto di tutte le opzioni previste. L'attivazione della proroga dovrebbe avere carattere eccezionale e non essere la regola con cui colmare dei vuoti tra la scadenza di un contratto e l'individuazione del nuovo aggiudicatario, dal momento che la procedura per la sua individuazione dovrebbe sempre essere attivata per tempo da parte dell'Amministrazione.

È dunque evidente che il *modus operandi* del Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia si ponga in contrasto con gli artt. 106 co. 11 e 36 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016 in virtù della reiterazione delle estensioni contrattuali a favore del medesimo operatore economico, in distonia con quanto previsto dal Legislatore.

Nel caso di specie, infatti, pur volendo accogliere positivamente le motivazioni addotte dalla stazione appaltante per quanto concerne il periodo pandemico, non può sottacersi che una più adeguata programmazione, in linea con quanto prescritto dall'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, avrebbe consentito il rispetto dell'evidenza pubblica quanto meno per l'anno scolastico 2022/2023.

Occorre, altresì, evidenziare che una gestione amministrativa dell'Ente locale più attenta alle prescrizioni contenute nel Codice dei Contratti, avrebbe permesso di rispettare il principio di rotazione degli affidamenti di cui all'art. 36 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016.

A ben osservare, infatti, il servizio di trasporto scolastico del Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia è stato affidato – mediante plurime estensioni contrattuali – sempre al medesimo



operatore economico, in assenza di un apparato motivazionale idoneo a cogliere se vi fossero soluzioni alternative maggiormente rispettose dei principi pro-concorrenziali nel settore di riferimento.

2. Criticità nelle modalità di gestione delle procedure espletate

Il servizio di trasporto scolastico nel Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia è stato nuovamente affidato alla Cooperativa Isola Servizi ISECO a seguito dell'espletamento di una procedura di gara aperta.

Con determina n. 532/311 del 30.12.2022, nelle more delle procedure di verifica dei requisiti richiamati in fase di gara si procedeva alla consegna in via d'urgenza ai sensi dell'art. 32 co. 8 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Al riguardo si osserva che come evidenziato nelle premesse fattuali dal gennaio 2023 sino ad oggi, non è stato stipulato il contratto né sono stati verificati i requisiti in capo all'operatore economico affidatario dell'appalto.

L'art. 32 co. 8 del d.lgs. n. 50 del 2016 prescrive che *"divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire"*; tuttavia, lo stesso comma prevede una deroga laddove *"nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori, ivi comprese quelle per opere provvisorie. Nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni espletate su ordine del direttore dell'esecuzione. L'esecuzione d'urgenza di cui al presente comma è ammessa esclusivamente nelle ipotesi di eventi oggettivamente imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari"*.

Occorre, altresì, rammentare che per le procedure avviate a decorrere dal 17 luglio 2020 e fino alla data del 30 giugno 2023 (termine da ultimo prorogato dal Decreto Legge 31 maggio 2021 n. 77), il legislatore ha previsto che è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza



e, nel caso di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8 del Codice Appalti nelle more della verifica dei requisiti di cui all'articolo 80 sui motivi di esclusione, nonché dei requisiti di qualificazione previsti per la partecipazione alla procedura.

Orbene, nel caso di specie, il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia dopo aver utilizzato lo strumento derogatorio previsto dall'art. 32 co. 8 del d.lgs. n. 50 del 2016 in assenza di eventi "oggettivamente imprevedibili" **non ha ancora verificato la sussistenza in capo all'operatore economico affidatario del servizio dei requisiti di natura generale** richiesti dall'ordinamento ai fini della partecipazione alle gare.

Ai fini della **partecipazione** alle gare per l'affidamento di appalti pubblici, infatti, come è noto, sono richiesti dall'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 requisiti c.d. generali di moralità, che spetta alla stazione appaltante verificare, accertando l'integrità e l'affidabilità professionale del concorrente; a ben vedere, le stazioni appaltanti sono chiamate a valutare i rischi cui potrebbero essere esposte aggiudicando determinati appalti ad un concorrente la cui integrità o affidabilità sia dubbia.

I requisiti definiti come "generali" sono richiesti per partecipare ad una gara d'appalto e devono essere posseduti dai concorrenti non solo alla presentazione della domanda di partecipazione alla gara, ma anche per tutta la durata della procedura fino alla stipula del contratto, nonché per tutto il periodo di esecuzione dello stesso, senza soluzione di continuità (CdS, sezione terza, 12 dicembre 2018, n. 7022).

La carenza dei requisiti generali in capo ai partecipanti alla gara ha come conseguenza **l'immediata esclusione dalla gara** ai sensi dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 anche se la stessa non è espressamente richiamata nel bando.

In particolare, l'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 dispone essenzialmente che costituisce motivo di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto o concessione, la condanna con sentenza definitiva o un decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del c.p.p. per uno dei reati indicati nelle lettere da a) a g) della stessa disposizione normativa.

La disciplina dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 è stata indagata anche dal parere n. 45 del 20 settembre 2022 dell'Autorità che ha, altresì, richiamato il comma 5 dell'art. 80 del medesimo articolo ai sensi del quale le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura



d'appalto un operatore economico in fattispecie predeterminate dal Legislatore come nel caso di gravi illeciti professionali.

Tra le cause di esclusione ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), del Codice, rilevano anche le condanne non definitive per diversi reati – quali in via meramente esemplificativa, l'abusivo esercizio di una professione, i reati fallimentari, i reati tributari etc. – salvo che le stesse configurino altra causa ostativa che comporti l'automatica esclusione dalle procedure di affidamento ai sensi dell'art. 80 del Codice dei Contratti.

Quando non si verifichi l'esclusione automatica – come è noto – è rimessa alla stazione appaltante la valutazione affinché operi un apprezzamento complessivo dell'operatore in relazione alla specifica prestazione oggetto di affidamento, come indicato nelle linee guida n. 6 approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016 ed aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1008 dell'11 ottobre 2017.

Sostanzialmente, in riferimento alle fattispecie di cui all'art. 80, comma 5, lett. c-bis) del Codice, esse non rappresentano cause di esclusione di tipo automatico dalla gara, ma presuppongono una valutazione discrezionale della stazione appaltante sull'incidenza della condotta sulla integrità ed affidabilità dell'operatore, senza alcun automatismo espulsivo.

Nel caso in esame, il Comune di Isola del Gran Sasso d'Italia ha avviato il servizio di trasporto scolastico nel gennaio 2023 – in via d'urgenza ai sensi dell'art. 32 co. 8 del d.lgs. n. 50 del 2016 – senza verificare l'eventuale sussistenza di motivi di esclusione di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 sino al maggio 2024, in capo alla Cooperativa Isola Servizi ISECO.

Pertanto, in assenza dell'accertamento degli eventuali motivi di esclusione di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 in capo all'operatore economico aggiudicatario, l'Ente locale ha permesso – di riflesso – che il servizio di trasporto **scolastico venisse espletato in assenza di contratto per più di 18 mesi.**

In linea astratta, dunque, il servizio in epigrafe potrebbe essere ancora oggi garantito da un soggetto carente dei requisiti di ordine generale richiesti dall'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Alla luce delle considerazioni svolte, dunque, si ritiene che l'operato del Comune di Isola Gran Sasso d'Italia non sia conforme alla normativa di settore in quanto complessivamente in contrasto con i principi generali e le specifiche disposizioni normative di cui agli artt. 21, 32 co. 8, 36 co. 1, 80 e 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016.



Tenuto conto di tutto quanto sopra rilevato, nonché del quadro normativo di riferimento, con la presente si comunica che il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 30.07.2024 ha disposto la conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 commi 1 e 3 del Regolamento sull'esercizio di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, con invito nei riguardi di Codesto Ente locale a voler tener conto, per il futuro, di quanto in precedenza espresso in vista di una più puntuale e corretta applicazione delle prescrizioni contenute nel Codice dei Contratti.

Ciò stante, si invita la S.V. all'assunzione delle più opportune iniziative al fine di assicurare la piena conformazione da parte dell'Ente locale ai principi ed alle regole di diritto sovraesposti, con la conseguente tempestiva adozione dei correttivi ritenuti necessari con riguardo alla verifica degli eventuali motivi di esclusione di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 in capo all'operatore economico aggiudicatario del servizio di trasporto scolastico.

A tal proposito, voglia la S.V. informare l'Autorità nel termine di 30 giorni dalla presente, ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, in ordine alla valutazione operata a fronte dei rilievi evidenziati nella presente nota ed agli esiti degli accertamenti suddetti, inoltrando, altresì, il contratto stipulato a seguito dell'avvenuta verifica dei requisiti in capo alla Cooperativa Isola Servizi ISECO.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente