



Presidente

Al Comune di Villafranca di Verona
Corso Garibaldi 24
37069 Villafranca di Verona

Alla c.a. del Segretario Generale
Dott. [... OMISSIS ...]
pec: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 500/2021 (da citare nella corrispondenza)

Oggetto: Comune di Villafranca di Verona – Affidamenti di appalti di lavori pubblici nel periodo 2017-2020 - **Nota di definizione ai sensi dell'articolo 21 comma 3 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.**

In data 26.1.2021 è pervenuta una segnalazione anonima, acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 6501 del 26.1.2021, circa presunte irregolarità inerenti gli affidamenti di appalti di lavori pubblici presso il Comune di Villafranca le cui relative procedure di selezione del contraente non sarebbero state rispettose - a detta dell'esponente - del dettato normativo, ricorrendo, altresì, gli stessi con una frequenza significativa nei confronti degli stessi operatori economici.

Con nota prot. n. 8029 del 29.1.2021, l'ANAC, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici, ha chiesto al Comune di Villafranca una relazione esplicativa inerente all'attività contrattuale svolta, accompagnata da una tabella riepilogativa organizzata per anno degli affidamenti di lavori pubblici relativi al periodo 2017-2020 con esplicitazione dell'oggetto dell'appalto, del CIG, delle modalità di affidamento, degli operatori economici affidatari (anche partite IVA), dei relativi importi di contratto e di quelli effettivamente liquidati al contraente nonché della determina a contrarre relativa ad ogni affidamento.

Con nota del 25.2.2021, acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 16785 del 25.2.2021, il Comune riscontrava quanto richiesto dallo scrivente.

Dall'esame della documentazione trasmessa, si rileva che nel periodo 2017-2020 il Comune di Villafranca ha affidato appalti di lavori pubblici con una netta prevalenza degli affidamenti

diretti che si è peraltro andata incrementando negli anni così suddivisi: anno 2017: n. 267 affidamenti diretti, n. 8 procedure negoziate, n. 5 procedure aperte; anno 2018: n. 205 affidamenti diretti, n. 18 procedure negoziate, n. 6 procedure aperte; anno 2019: n. 336 affidamenti diretti, n. 20 procedure negoziate, n. 4 procedure aperte; anno 2020: n. 348 affidamenti diretti, n. 14 procedure negoziate, n. 0 procedure aperte.

Pertanto su un importo complessivo degli affidamenti di lavori pubblici comunicati per il periodo di riferimento in esame pari ad euro 14.129.039,70 risulta impiegato in affidamento diretto l'importo di euro 7.237.997,77 laddove soltanto l'importo di euro 5.430.459,32 risulta riferibile a procedure negoziate con una percentuale di affidamenti diretti complessiva per il quadriennio del 51,23%.

Si denota peraltro nel corso degli anni un incremento degli affidamenti diretti: anno 2018 euro 1.117.306,75, anno 2019 euro 1.913.351,29, anno 2020 euro 1.689.426,60.

Alcune imprese inoltre risultano peraltro affidatarie più di altre di affidamenti diretti ed in particolare:

- alla C.G. risultano n. 31 affidamenti per un importo complessivo di € 102.601,37;
- alla E. B.C. risultano n. 47 affidamenti per un importo complessivo di € 269.467,60;
- alla E. S. risultano n. 72 affidamenti per un importo complessivo di € 309.886,00;
- alla L.F. risultano 83 affidamenti per un importo complessivo di € 196.221,70;
- alla L. G. risultano 79 affidamenti per un importo complessivo di € 442.866,90;
- alla O.N. risultano 69 affidamenti per un importo complessivo di € 235.539,90;
- alla R.S. risultano 44 affidamenti per un importo complessivo di € 85.816,45;
- alla T.E. risultano 25 affidamenti per un importo complessivo di € 256.768,88;
- alla Z.C. risultano 26 affidamenti per un importo complessivo di € 165.238,60.

Accanto a tali considerazioni, va ulteriormente osservato che, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. 50/2016, *"L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 avvengono nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese"*, richiamandosi il principio di rotazione con lo scopo di evitare il consolidamento di rendite di posizione per alcuni operatori restringendo di fatto la concorrenza.

In merito all'osservanza di tale principio da parte di Codesta Amministrazione comunale – pur osservando, per il periodo di riferimento, l'alternarsi complessivamente di numerose imprese

- si rileva, dall'analisi delle stesse tabelle prodotte da codesta Amministrazione, comunque, il frequente ricorrere di alcune imprese in diversi ambiti.

Al di là dei nominativi di alcune ditte che nel periodo di riferimento hanno operato per codesta Amministrazione con affidamenti diretti con una certa frequenza, come, ad esempio, l'impresa E.S. risultano n. 72 affidamenti per un importo complessivo di € 309.886,00 nonché l'impresa L.G. risultano n. 79 affidamenti per un importo complessivo di € 442.866,90, va rilevato il reiterarsi di affidamenti alle medesime imprese nei singoli settori di intervento.

A tale riguardo si richiamano i lavori della **"manutenzione segnaletica orizzontale e attraversamenti pedonali"** per i quali si rilevano:

per l'anno 2017 cinque affidamenti diretti tutti operati in favore della S.C. ossia *"Rifacimento segnaletica orizzontale presso parcheggio impianti sportivi calcio Villafranca"* di euro 854,00 del 12.5.2017, *"Rifacimento segnaletica orizzontale presso parcheggio impianti sportivi Rosegaferra"* di euro 976,00 del 23.5.2017, *"Ulteriori lavori di manutenzione segnaletica aree sosta e parcheggi disabili - anno 2017"* di euro 25.000 del 2.8.2017, *"Ripristino segnaletica orizzontale c/o parcheggio sede comunale"* di euro 671,00 del 21.11.2017, *"Tracciamento segnaletica cortile scuola Cavalchini"* di euro 976,00 dell'1.12.2017;

per l'anno 2019 quattro affidamenti diretti di cui tre operati nei riguardi della S. C.: il primo *"segnaletica orizz. c/o delegazione, bocciodromo e stalli attraversamenti a dosso"* di euro 1.464,00 del 6.3.2019, il secondo *"Manutenzione attraversamenti pedonali su alcune strade comunali"* di euro 19.973,23 del 9.7.2019, il terzo *"Manutenzione attraversamenti pedonali e fasce scritte vie del centro"* di euro 19.886,00 del 4.10.2019;

per l'anno 2020 due affidamenti diretti entrambi operati a favore della S.C. *"Realizzazione segnaletica provvisoria parcheggio ospedale"* di euro 488,00 del 19.2.2020 e *"Manutenz. segnaletica orizz., aree sosta, parcheggi disabili, attravers. ped."* di euro 19.947,00 dell'8.4.2020.

Inoltre con riferimento al settore delle **"piccole manutenzioni"** si rileva il reiterarsi degli affidamenti diretti in favore delle O.N. nel numero di 15 nel corso dell'anno 2017, di 16 nell'anno 2018, n. 20 del 2019 n. 17 del 2020 per un importo complessivo di euro 235.539,90. Anche con riferimento ai lavori nel settore della **"manutenzione dei marciapiedi"** in via esemplificativa si rileva il reiterarsi di affidamenti diretti nei confronti dell'impresa R.S. nel numero di due nel corso del 2019 rispettivamente *"aggiudicazione lavori manutenzione ordinaria marciapiedi anno 2019"* di euro 19.980,00 del 9.5.2019 e *"manutenzione marciapiedi centro storico e manto stradale"* di euro 7.609,82 del 12.8.2019, oltre ad ulteriori affidamenti

in diverse annualità (ad es. *"Realizzazione abbassamenti marciapiedi su attraversamenti pedonali"* di euro 19.998,85 del 19.7.2017).

Infine per quanto riguarda il settore concernente i **"lavori di tinteggiatura"** della scuola Cavalchini Moro si rileva il reiterarsi di affidamenti diretti nei confronti della ditta C.G. ed in particolare **per l'anno 2018** *"Tinteggiatura aula secondo piano scuola Cavalchini-Moro"* di euro 712,03 del 25.7.2018 e *"Tinteggiatura parete aggiuntiva scuola Cavalchini-Moro"* di euro 1.147,41 del 7.9.2018, per l'anno **l'anno 2019** *"Tinteggiatura vano scala ingresso scuola cavalchini moro"* di euro 305,00 del 28.11.2019 e **per l'anno 2020** *"Tinteggiatura a seguito infiltrazioni presso scuola cavalchini-moro"* di euro 1.635,54 del 23.10.2020.

Come ribadito da questa Autorità in varie determinazioni e nelle Linee Guida n. 4, approvate con delibera n. 1097 del 26.10.2016 e aggiornate con delibera n. 206 del 1.3.2018, tuttora efficaci (non essendo stato ancora emanato il Regolamento Unico previsto dall'art. 216, comma 27 *octies* del d.lgs. 50/2016, inserito dal D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito in l. 14 giugno 2019, n. 55 cd. decreto "Sblocca cantieri"), il principio di rotazione assume valenza generale, valevole anche per gli affidamenti diretti, nei quali deve essere garantita l'effettiva possibilità di partecipazione alle micro, piccole e medie imprese ed evitare lo stabilizzarsi di rendite di posizione in capo ad alcuni operatori, cui possono derivare vantaggi dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento, soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti non è elevato.

In particolare, le Linee guida n. 4 chiariscono che: *"L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 36 del Codice dei contratti pubblici, ivi compreso l'affidamento diretto, avvengono nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, rotazione degli inviti e degli affidamenti, di tutela dell'effettiva possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, nonché dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale e del principio di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi. Il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti si applica alle procedure rientranti nel medesimo settore merceologico, categorie di opere e settore di servizi di quelle precedenti, nelle quali la stazione appaltante opera limitazioni al numero di operatori economici selezionati. I regolamenti interni possono prevedere fasce, suddivise per valore, sulle quali applicare la rotazione degli operatori economici. Il rispetto del principio di rotazione espressamente fa sì che l'affidamento o il reinvio al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente. L'affidamento diretto o il*

reinuito all'operatore economico invitato in occasione del precedente affidamento, e non affidatario, deve essere motivato. È possibile derogare al principio di rotazione per gli affidamenti di importo inferiore a 1.000 euro".

La stazione appaltante è dunque tenuta al rispetto del principio di rotazione degli inviti, al fine di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei e di evitare il consolidarsi di rapporti esclusivi con alcune imprese (delibera ANAC n. 1180 del 19 dicembre 2018 – prec. 240/18/S; delibera ANAC n. 397 del 17 aprile 2018 - prec 48/18/S).

Tale principio, che nelle procedure negoziate comporta il divieto di reinuito dell'aggiudicatario, nonché dell'operatore invitato non aggiudicatario, negli affidamenti diretti ex art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. 50/2016 prevede il divieto di riaffidamento nei confronti del contraente uscente.

Il divieto di riaffidamento non assume tuttavia valenza assoluta, in quanto si ritiene ammissibile una deroga da parte della stazione appaltante che reinviti o riaffidi al contraente uscente, purchè motivi in maniera puntuale la scelta *"in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento"* (Linee Guida n. 4 punto 3.7).

Ebbene, nel caso di specie non risultano in alcun modo motivati i frequenti riaffidamenti rientranti nelle medesime categorie di opere di quelle precedentemente affidate, (cfr ad es. delibera n. 3277 del 21.11.2017 S.C., n. 2591 del 12.8.2019 R.S., n. 1011, 1012 e 1013 dell'8.4.2020, E.S., nn. 2182 e 2186 del 24.8.2020 L.F.) in quanto nelle determine di affidamento non si fa alcun riferimento alla necessità di procedere al riaffidamento nei confronti di quel determinato operatore, per il ricorrere di determinati motivi.

Peraltro, spesso non è neppure indicato nelle delibere di affidamento se esso sia stato o meno preceduto da una indagine di mercato preliminare, cui sarebbe seguita la fase della negoziazione diretta con l'O.E.

Per quanto attiene l'ambito oggettivo di applicazione del criterio di rotazione, le Linee guida n. 4 lo hanno circoscritto ai casi in cui vi sia omogeneità merceologica con la gara immediatamente precedente.

Un'interpretazione evolutiva della norma di cui all'art. 36 comma 2 D.lgs. n. 50/2016, volta a tutelare la dimensione temporale della concorrenza, consente di ritenere integrata la violazione del suddetto principio non solo nel caso di riaffidamento del medesimo appalto, tale da ingenerare una sorta di proroga contrattuale, bensì anche il riaffidamento di appalti rientranti nella medesima categoria senza soluzione di continuità.

Secondo la giurisprudenza più recente si profila una situazione di riaffidamento a prescindere dal fatto che i diversi affidamenti debbano essere ognuno *l'esatta "fotocopia" degli altri*, poiché *"ciò che conta è l'identità (e continuità), nel corso del tempo, della prestazione principale o comunque – nel caso in cui non sia possibile individuare una chiara prevalenza delle diverse prestazioni dedotte in rapporto (tanto più se aventi contenuto tra loro non omogeneo) – che i successivi affidamenti abbiano comunque ad oggetto, in tutto o parte, queste ultime"* (Consiglio di Stato, sez V, 5 marzo 2019 n. 1524).

La ratio della rotazione è, infatti, quella di evitare che la procedura di scelta del contraente si risolva in *"una mera rinnovazione – in tutto o in parte, e comunque nei suoi contenuti qualificanti ed essenziali – del rapporto contrattuale scaduto, dando così luogo ad una sostanziale elusione delle regole della concorrenza a discapito degli operatori più deboli del mercato cui, nel tempo, sarebbe sottratta la possibilità di accedere ad ogni prospettiva di aggiudicazione"*.

Orbene, nel caso di specie si evidenzia, come già detto, che molti operatori risultano affidatari di appalti rientranti nella medesima categoria merceologica.

In particolare, tra questi, si fa riferimento, rispettivamente ad opere di tinteggiatura (ditta C.G.), elettriche (E.S.), edilizia (Z.C. e L.G.), illuminazione (T.E.), oggetto di affidamenti diretti e ravvicinati, se non continui.

In relazione a E.S., poi, l'assenza di rotazione emerge in maniera più incisiva in quanto, come già detto, la stessa società risulta affidataria di commesse affidate direttamente nello stesso giorno (determine nn. 1760, 1761, 1762, 1763, 1764, 1766 del 14 luglio 2020, determine nn. 1011, 1012, 1013 dell'8 aprile 2020) afferenti tutte a lavorazioni omogenee di riqualificazione e manutenzione di impianti elettrici su immobili comunali.

Parimenti, l'azienda L.F. risulta affidataria di appalti affidati nello stesso giorno (determine nn. 3507 e 3505 del 30 ottobre 2019) e riguardanti tutti lavori di sistemazione dei serramenti e delle porte dello stesso plesso scolastico Cavalchini-Moro.

Trattasi dunque di prestazioni sovrapponibili a quelle del primo affidamento diretto ed appartenenti alla stessa tipologia omogenea di lavorazioni.

In conclusione

Pur dando atto delle intenzioni del Comune di Villafranca di procedere a breve allo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica quali accordi quadro per gli interventi manutentivi di contenuta entità, si ritiene la non conformità delle procedure in analisi ai disposti di cui agli artt. 30, 35, 36 D.lgs. 50/2016, in quanto lesive dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, e rotazione degli affidamenti, nei termini di cui in motivazione.

In base a quanto sopra esposto ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 7 dicembre 2021, si comunica la definizione del presente procedimento, con invito a voler tener conto per il futuro di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente il 13 dicembre 2021