**Delibera n. 332 del 10 aprile 2019**

**Fascicoli UVSF n. 3833/2017 e UVLA n. 3818/2017**

**Oggetto: Esito degli accertamenti ispettivi eseguiti dagli ispettori S.I.Fi.P., ai sensi del Protocollo d'intesa del 11/02/2015 A.N.A.C. - Ragioneria generale dello Stato, da parte del MEF-RGS-Ispettorato Generale di Finanza, presso il Comune di Padova relativamente all'attività negoziale di detta S.A. per gli anni 2013 – 2015, relativamente al piano programmatico per l'anno 2016.**

**Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Vista la relazione degli Uffici competenti

**Considerato in fatto**

In attuazione del protocollo di intesa ANAC – RGS sottoscritto in data 11.2.2015 e della disposizione presidenziale prot. n. 41324/2016 del 11.3.2016, è stata condotta dagli ispettori della Ragioneria Generale una verifica che ha riguardato l'attività negoziale del Comune di Padova nel periodo 2013 - 2015 con riferimento alla regolarità degli appalti di lavori, servizi e forniture, all'andamento dei rispettivi rapporti contrattuali e al rispetto del principio di economicità.

I relativi esiti, rappresentati nella relazione conclusiva a firma dei Dirigenti dei S.I.Fi.P. incaricati e pervenuti con nota prot. Anac 20447/2017 del 8.2.2017, sono stati sottoposti all'esame del Consiglio dell'Autorità.

Il Consiglio, nell'adunanza del 28 giugno 2017, ha deliberato la trasmissione dei relativi atti ai competenti uffici di vigilanza, al fine di consentire la conduzione dell'istruttoria procedimentale in ordine agli aspetti evidenziati nell'ambito del medesimo rapporto ispettivo.

Ciò posto, si evidenzia che l'indagine ispettiva è stata condotta sull'attività contrattuale svolta dall'Amministrazione comunale su un campione di procedure negoziali composto di n. 40 CIG "*con l'obiettivo di esaminare, per il periodo 2013 – 2015: le diverse tipologie di affidamento; le procedure diversificate per l'oggetto*

*dei contratti e per centri di costo; le procedure che potrebbero configurare ipotesi di anomalie… in particolare le n.28 procedure inserite nel campione, del valore di € 9.059.690,53,* sono *pari al 7,54% del valore di quelle indicate negli elenchi Simog CIG e Smart CIG, del valore complessivo di € 120.063.119,55 (n.1.711 CIG)…*".

L'analisi condotta dagli ispettori dei S.I.Fi.P., in relazione all'attività contrattuale del Comune di Padova, avvenuta dal 29.3.2016 al 6.5.2016 ha consentito di riscontrare profili di irregolarità/criticità in ordine all'applicazione della normativa in materia di contrattualistica pubblica.

Gli uffici competenti, al termine dell'esame condotto a partire dalla sopra richiamata relazione ispettiva, hanno comunicato al Comune di Padova le proprie risultanze con nota prot. n. 4682 del 21.1.2019.

La Stazione appaltante, conseguentemente, ha trasmesso la nota di controdeduzioni acquisita al prot. ANAC n. 13556 del 19.2.2019, dove, per ognuno dei contratti oggetto di esame, sono stati forniti chiarimenti ed allegata relativa documentazione dal cui esame è emerso quanto riportato nel seguito.

**Considerato in diritto**

Di seguito sono riportati i contratti presi in considerazione nella relazione ispettiva, con i punti di criticità rilevati, le controdeduzioni della Stazione Appaltante e le considerazioni dell'Autorità, suddividendo la trattazione per materia, con specifico riferimento al settore dei lavori pubblici, dei servizi e delle forniture.

**A - LAVORI**

**A.2 - Lavori di ampliamento del fabbricato in via Lucca, sede del C.E.O.D. - 2° stralcio funzionale (CIG 4991407F58 - CUP H93B 12000060002).**

Importo a base di gara: € 507.912,40, di cui € 15.850,00 per oneri della sicurezza oltre IVA

Procedura di gara: procedura negoziata senza pubblicazione di bando (art. 122, c. 7, del D.lgs. n. 163/2006)

Criterio di aggiudicazione: criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base di gara, determinato mediante offerta a prezzi unitari (art. 82 D.lgs. n. 163/2006).

Per l'espletamento dell'attività di progettazione sono stati affidati all'esterno i seguenti incarichi professionali:

- Coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione (€ 2.429,75);
- Progettazione esecutiva degli impianti meccanici (€ 1.583,37)
- Collaudo statico in corso d'opera (€ 1.344,93)

Lettera di invito, inviata a 21 operatori del settore del 4 aprile 2013. Risultano pervenute n.10 offerte di cui una risulta essere stata esclusa. La migliore offerta risulta essere quella presentata dall'Impresa *[omissis]*, che ha offerto un ribasso del 29,97%. L'aggiudicazione definitiva all'impresa medesima è stata disposta con determinazione del R.U.P. del 6 giugno 2013.

*[omissis]*

In esito a questo e ad altri suddetti accertamenti il Capo Settore, con determinazione del 5 agosto 2013 ha dichiarato concluso positivamente il procedimento di verifica delle dichiarazioni rese dalla ditta in sede

di autocertificazione.
Il contratto con l'Impresa *[omissis]* è stato stipulato in data 26 settembre 2013 per l'importo contrattuale di € 360.441 ,30, di cui € 15.850,00 per oneri di sicurezza oltre IVA.
Tempo per l'esecuzione: n. 330 giorni dalla data del verbale di consegna.
Consegna dei lavori: 4 novembre 2013
Termine dei lavori: 29 settembre 2014
Durante il corso dei lavori è stata approvata una variante in corso d'opera in data 28 agosto 2014 derivante da circostanze imprevedibili conseguenti alla demolizione del vecchio edificio (potenziamento dell'impianto di condizionamento, ripristino di un tratto della fognatura e del sistema di smaltimento delle acque meteoriche), per un valore aggiuntivo rispetto a quello contrattuale di € 64.136,67, pari al 17,79% dell'importo contrattuale, con l'ampliamento del termine finale di 45 giorni, ossia entro il 13 novembre 2014.
Il Verbale di ultimazione dei lavori è stato redatto in data 29 ottobre 2014.
Il Certificato di Regolare Esecuzione (art. 237 del DPR n. 207/2010) è stato redatto dal Direttore dei lavori in data 27 novembre 2014.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**
In sede di Comunicazioni Risultanze Istruttorie è stato rilevato che in merito agli affidamenti esterni di incarichi professionali non risulta essere stata effettuata la verifica dell'esistenza di idonee professionalità all'interno della struttura organizzativa.

**Controdeduzioni della Stazione appaltante**
La S.A. ha controdedotto che: 1) la progettazione esecutiva degli impianti meccanici è stata affidata per ragioni di coerenza funzionale, conoscenza complessiva e ottimizzazione dei costi allo stesso professionista che aveva progettato il primo stralcio; inoltre, nell'organico del settore tecnico del Comune non vi erano allora tecnici dotati di adeguata professionalità; 2)l'incarico di Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione è stato affidato previo *Accertamento ricognitorio sulla disponibilità delle risorse interne valido per il 2013* dal quale risulta l'indisponibilità del personale tecnico interno; 3) riguardo, infine, all'affidamento del collaudo statico in corso d'opera l'Amministrazione ha comunicato che, per prassi consolidata, tale incarico viene sempre conferito a tecnici esterni.

**Valutazioni**
La Stazione Appaltante ha affidato servizi professionali all'esterno sulla base di un *Accertamento ricognitorio sulla disponibilità delle risorse interne valido per il 2013* sottoscritto da tutti i Capi Settore dell'Area LL.PP. (Infrastrutture e II.SS., Pianificazione, Verde Parchi e Giardini, Manutenzioni, Edilizia Pubblica, Sicurezza e Protezione Civile, Mobilità e Traffico). Al riguardo si osserva che l'art. 90 comma 6 del d.lgs. 163/06 testualmente recita: *«Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare la redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo, nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h), in caso di carenza in organico di personale tecnico, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali, così come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, casi che devono essere accertati e certificati dal*

*responsabile del procedimento».* Pertanto, pur rilevandosi che i predetti verbali di accertamento – peraltro non esibiti in sede di ispezione – fanno riferimento a una generalizzata ricognizione dei carichi di lavoro in capo ai dipendenti di ciascun settore a firma di tutti i Capi Settore dell'Area LL.PP., si rileva che l'appalto in questione non appare caratterizzato da speciale complessità o rilevanza architettonica/ambientale e parimenti si rileva come questa indisponibilità dei dipendenti ad eseguire attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione si sia protratta per tre anni consecutivi, dal 2013 al 2015. Soprattutto, si rileva che, ai sensi della norma citata, la necessità di affidare all'esterno tali attività deve essere accertata e certificata ad una data certa per il singolo appalto dal relativo Responsabile del Procedimento e non affidata a una dichiarazione di portata generale e di natura generica dei Capi Settore della struttura valevole per un intero anno solare.

**A.3 - Realizzazione impianto di depurazione a servizio del Centro di cottura sito in Padova Zona Industriale (CIG 52082786F7 - CUP H99G13000040004).**

Trattasi di un intervento a completamento di un precedente appalto aggiudicato mediante procedura aperta alla *[omissis]*.

Importo complessivo di € 128.000,00, di cui € 93.700,00 per lavori, € 2.000,00 di oneri per la sicurezza oltre IVA e altri oneri accessori.

Con determinazione del 28 giugno 2013 il responsabile del Settore Edilizia Pubblica, ai sensi dell'art. 57, c. 5, lettera a) del D. lgs. n. 163/2007, ha affidato i suddetti lavori all'impresa *[omissis]*, che ha presentato un ribasso del 3,95% sull'elenco dei prezzi

Il contratto è stato stipulato in data 30 ottobre 2013 per il corrispettivo di € 95.000, oltre agli oneri per la sicurezza, la progettazione e IVA.

Tempo per l'esecuzione: n. 47 giorni dalla data del verbale di consegna.

Consegna dei lavori: 8 luglio 2013 (in via d'urgenza)

Termine dei lavori: 23 agosto 2013

Ultimazione dei lavori: 23 agosto 2013.

Il certificato di regolare esecuzione dei lavori è stato redatto in data 21 febbraio 2014.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

In sede di Comunicazioni Risultanze Istruttorie si è rilevato un ingiustificato ritardo nell'emissione del CRE (circa 6 mesi a fronte dei 3 mesi previsti dall'art. 237, c. 3, del D.P.R. n. 207/2010).

**Controdeduzioni della Stazione appaltante**

La S.A. ha controdedotto che per l'emissione di tale certificato si è ritenuto di attendere, in accordo con la ditta esecutrice, sei mesi di esercizio a pieno regime del centro di cottura al fine di poter certificare la piena e corretta funzionalità dell'impianto di depurazione.

**Valutazioni**

Le osservazioni controdeduttive della Stazione Appaltante non risultano idonee a superare i motivi di rilievo evidenziati rilevandosi, pertanto, la violazione dell'art. 141 comma 3 ultimo periodo del d.lgs.

163/06 ai sensi del quale *«Il certificato di regolare esecuzione è comunque emesso non oltre tre mesi dalla data di ultimazione dei lavori»*.

**A.4 - Manutenzione straordinaria e messa a norma degli impianti del fabbricato di 8 alloggi in via Cavalieri 7 (CIG 5292700A33 – CUP H96I12000080004)**

Importo a base di gara: 383.851,16 euro di cui 6.526,00 per oneri della sicurezza.
Procedura di gara: procedura negoziata senza pubblicazione di bando (art. 122, c. 7 del d.lgs. n. 163/2006)
Criterio di aggiudicazione: criterio del prezzo più basso determinato mediante offerta a prezzi unitari (art. 82, c. 3, del d.lgs. 163/2006).
Lettera di invito, inviata a 23 operatori del 5 settembre 2013. Risultano pervenute n.10 offerte di cui una è stata esclusa. Con determinazione del 15 gennaio 2014 l'appalto è stato aggiudicato all'impresa *[omissis]*, che ha presentato la migliore offerta, con un ribasso del 29,20%.
Il contratto con l'Impresa *[omissis]* è stato stipulato in data 22 marzo 2014 per l'importo contrattuale di € 273.672,21, di cui € 6.526,00 per oneri di sicurezza oltre IVA.
Tempo per l'esecuzione: 270 giorni dalla consegna
Consegna dei lavori: 27 febbraio 2014
Termine dei lavori: 23 novembre 2014.
Nel corso dei lavori è stata autorizzata una variante in corso d'opera con un costo aggiuntivo di € 100.305,30 pari al 36,65% del contratto originario per cui è stato stipulato un atto di sottomissione e verbale di concordamento dei nuovi prezzi in data 23 giugno 2014. Il termine finale è stato prorogato di 60 giorni, con il tempo utile traslato al 22 gennaio 2015.
Il Verbale di ultimazione dei lavori è stato redatto in data 22 gennaio 2015
Il Certificato di Regolare Esecuzione è stato redatto dal Direttore dei lavori in data 13 aprile 2015.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

In sede di Comunicazioni Risultanze Istruttorie si è rilevato che la variante in corso d'opera è stata motivata dall'ente con riferimento a varie circostanze ritenute impreviste e imprevedibili in fase di progettazione (coibentazione delle facciate, copridavanzali, sostituzione degli infissi esterni con serramenti bassoemissivi, smantellamento di materiali, modifiche impiantistiche legate all'impossibilità di scavo nelle cantine, ecc.) che non paiono invece rivestire i caratteri dell'imprevedibilità.

**Controdeduzioni della Stazione appaltante**

La S.A. ha controdedotto quanto segue: *«Gli interventi al civico 7 di Via Cavalieri sono seguiti ad un preliminare intervento di ristrutturazione completa degli alloggi al civico 5, intervento predisposto per ovviare al pessimo stato di manutenzione degli alloggi ceduti al Comune di Padova direttamente dal Ministero. Una volta terminati i lavori al civico 5, qui sono stati trasferiti gli inquilini del civico 7 in oggetto, per consentire di intervenire con opere di messa a norma anche in questi alloggi. Per carenza di fondi, stante il gran numero di alloggi ceduti al Comune non adeguati alle normative di settore, si è dovuto optare per un intervento che affrontasse in primis le grosse carenze impiantistiche di questo edificio. Per la palazzina al civico 7, in sostanza, in origine non si prevedevano altri interventi se non la messa a norma degli impianti. Vi è da dire che dopo il trasferimento degli inquilini al civico 5, avvenuto negli ultimi mesi del 2012, il civ. 7 è stato murato, per motivi di sicurezza, per più di un anno (i tempi per l'appalto sono stati molto lunghi a causa delle limitazioni imposte*

*dal patto di stabilità e della verifica di congruità dell'offerta), con conseguente formazione di grande umidità all'interno degli alloggi che però si è potuta appurare solo a lavori iniziati. Solo allora ci si è resi conto che gran parte dei serramenti (che, in fase di progettazione, sembrava potessero reggere ancora qualche tempo pur con gravi carenze a livello di risparmio energetico), richiedeva una necessaria sostituzione: a causa dell'umidità il sottile legno con cui erano realizzati si era ingrossato e la quasi totalità dei serramenti risultava bloccata ed inutilizzabile. I costi per una manutenzione, anche minimale, sarebbero stati certamente antieconomici sia considerando un intervento su serramenti di scarsa qualità, sia per la necessità di perseguire un fondamentale contenimento di consumi energetici che -sebbene restaurati -i vecchi serramenti non avrebbero comunque garantito. Per la sostituzione degli infissi, che per porre rimedio alla caduta di parte dell'intonaco esterno sollecitato dalle vibrazioni dei lavori in argomento si è dovuto installare un ponteggio esterno di facciata: a questo punto, vista la disponibilità presente nel quadro economico, considerato che un intervento successivo avrebbe comportato un inutile costo aggiuntivo di ponteggi per intervenire sulla facciata, si è deciso di completare il miglioramento termico della palazzina mediante la posa di cappotto esterno, conseguendo in questo modo anche il risparmio della demolizione degli intonaci che, per motivi di sicurezza, dovevano essere rimossi in buona percentuale. Conseguentemente è stato necessario prevedere una serie di opere correlate tra cui: nuovi copridavanzali, in grado di coprire e proteggere adeguatamente il cappotto, nuove ringhiere poggioli, che una volta tagliate per realizzare il cappotto a regola d'arte, non presentano più garanzia di tenuta alla spinta orizzontale, ecc .. Tali opere hanno consentito di adeguare il fabbricato· alle norme per il risparmio energetico e un ulteriore risparmio sul costo dei radiatori (previsti di grosse dimensioni, in fase di progetto, per sopperire allo scarso isolamento di pareti e serramenti), rispetto al progetto iniziale. Durante la prima fase dei lavori è stato inoltre necessario eseguire alcuni smantellamenti e rimozioni non prevedibili in fase di progetto quali: arbusti (cresciuti a dismisura nel periodo intercorso tra la progettazione e l'inizio dei lavori) e materiale vario lasciato dagli inquilini (non riferibile al singolo condomino perché accumulato negli spazi interni comuni e non visibile in quanto gli alloggi erano murati). Con riguardo agli impianti è stato necessario prevedere alcune modifiche legate all'impossibilità di eseguire gli scavi nelle cantine: per questo intervento si era scelto infatti di operare come al civico 5, data la somiglianza delle palazzine. Tuttavia, terminati da tempo i lavori del civico 5 (e già iniziati quelli al n.7) si sono verificate infiltrazioni d'acqua di falda, costringendo a cambiare metodo d'intervento al civico 7».*

**Valutazioni**

Nel caso dell'appalto contrassegnato come A.4 si ritiene che le lavorazioni oggetto della perizia non siano ascrivibili a situazioni non prevedibili in fase di progetto, ove si consideri che il civico 7 è stato murato per motivi di sicurezza per oltre un anno e quindi disponibile per tutti i rilievi e gli accertamenti del caso, per la determinazione degli interventi e le manutenzioni da eseguire sia di carattere impiantistico che murario, serramentistico, ecc. e che siano piuttosto ascrivibili a margini di approssimazione caratterizzanti la progettazione effettuata e/o a scelte dell'Amministrazione che in sede realizzativa ha inteso integrare, in un'ottica migliorativa, le previsioni progettuali originarie.

**A.5 - Costruzione di un nuovo asilo nido in Padova, via del Commissario - Zona Quattro Martiri (CIG 5655738EA1 – CUP H93H140000200006)**

Importo a base di gara: 1.456.782,57 euro di cui 22.100,00 euro per oneri di sicurezza.

Procedura di gara: procedura aperta

Criterio di aggiudicazione: criterio del prezzo più basso determinato con esclusione automatica delle offerte con ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia.

Il Comune ha affidato all'ing. *[omissis]* l'incarico di fornire un supporto tecnico al RUP per un onorario

previsto di euro 10.800 (oltre oneri previdenziali e IVA).
Partecipanti alla gara n. 154 di cui una esclusa. La soglia di anomalia è stata determinata nel valore di 23,440%. La gara è stata aggiudicata all'Impresa *[omissis]*, che aveva presentato il miglior ribasso (23,371%).
Il contratto con l'Impresa *[omissis]* è stato stipulato in data 27 gennaio 2015 per un importo contrattuale di € l.099.382,91, oltre a € 22.100,00 per oneri di sicurezza oltre IVA.
Tempo per l'esecuzione: 400 giorni a far data dalla consegna
Consegna dei lavori: 13 febbraio 2015
Termine dei lavori: 18 marzo 2016
Nel corso dei lavori è stata approvata una perizia di variante per una spesa aggiuntiva di € 35.280,91 oltre IVA, inferiore al 20% del valore contrattuale, interamente coperta da economie al ribasso, che ha portato il valore dei lavori a € 1.153.556,46. La variante era correlata alla necessità di adeguare la quota di imposta delle fondazioni alla scarsa consistenza del terreno derivante dalla sua pregressa destinazione agricola.
Il Direttore dei lavori e il RUP, con ordine di servizio del 20 gennaio 2016, hanno comunicato all'impresa che, nei sopralluoghi effettuati presso il cantiere in data 11.12.2015, 23.12.2015 e 11.01.2016, era stata constatata l'assenza delle maestranze e pertanto hanno ordinato l'immediata ripresa dei lavori.
L'impresa con nota del 1 febbraio 2016 ha eccepito che la sospensione dei lavori era correlata alla mancata liquidazione da parte del Comune del primo S.A.L.
Il Direttore dei lavori, con nota in data 30 marzo 2016 ha segnalato al RUP la stasi dei lavori dal mese di dicembre 2015, a fronte del regolare adempimento delle obbligazioni assunte dall'ente il quale aveva pagato il corrispettivo dovuto per primo S.A.L. entro il termine contrattualmente stabilito. Inoltre, da una verifica effettuata nel sito della Camera di commercio e dell'ANAC è emersa la presenza di un provvedimento *[omissis]* col quale è stato disposto il rigetto della domanda di iscrizione dell'impresa nella *white list*.
Sulla base di questi elementi il RUP con relazione in data 31 marzo 2016 ha evidenziato la necessità di una rapida rescissione contrattuale e ha incaricato il Direttore dei lavori di provvedere alla redazione dello stato di consistenza e alla quantificazione delle eventuali spettanze economiche residue.
Con determinazione n. 127 in data 11 aprile 2016, è stato disposto il recesso dal contratto in argomento.
Il Direttore dei lavori, con verbale redatto in data 27 aprile 2016 non firmato dal rappresentante dell'impresa, ha quantificato in 10.015,14 euro l'importo ancora dovuto all'impresa medesima a titolo di corrispettivo delle opere eseguite successivamente alla data dell'ultimo S.A.L.
Risolto il contratto di appalto il Comune ha avviato le procedure per l'individuazione di un nuovo appaltatore, attingendo alla graduatoria definita risultante dal verbale di gara, ai sensi dell'art. 140 del D.lgs. n. 163/2006. Il secondo classificato non era più in possesso del requisito SOA di qualificazione e il terzo classificato ha manifestato la propria rinuncia; pertanto il Comune, con nota del 4 maggio 2016, ha invitato il quarto classificato, l'impresa *[omissis]*, a manifestare la volontà a subentrare nella realizzazione del progetto in esame, alle medesime condizioni dell'appalto aggiudicato.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

In sede di Comunicazioni Risultanze Istruttorie si è rilevato che in ordine all'affidamento dell'incarico di supporto tecnico al RUP assegnato all'ing. *[omissis]* non risulta che sia stata effettuata una preliminare verifica della sussistenza all'interno della struttura organizzativa di professionalità idonee a svolgere tale

incarico.

**Controdeduzioni della Stazione appaltante**

La S.A. ha controdedotto evidenziando nel merito che tale incarico è stato affidato previo *Accertamento ricognitorio sulla disponibilità delle risorse interne valido per il 2014* sottoscritto da tutti i Capi Settore dell'Area LL.PP. (Infrastrutture e II.SS., Pianificazione, Verde Parchi e Giardini, Manutenzioni, Edilizia Pubblica, Sicurezza e Protezione Civile, Mobilità e Traffico) dal quale risulta l'indisponibilità del personale tecnico interno. La S.A. ha inoltre comunicato che i lavori affidati all'Impresa *[omissis]* sono stati ultimati e che sono in corso di ultimazione le attività di collaudo.

**Valutazioni**

La Stazione Appaltante ha affidato servizi professionali all'esterno sulla base di un *Accertamento ricognitorio sulla disponibilità delle risorse interne valido per il 2014* sottoscritto da tutti i Capi Settore dell'Area LL.PP. (Infrastrutture e II.SS., Pianificazione, Verde Parchi e Giardini, Manutenzioni, Edilizia Pubblica, Sicurezza e Protezione Civile, Mobilità e Traffico). Al riguardo si osserva che l'art. 90 comma 6 del d.lgs. 163/06 testualmente recita: *«Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare la redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo, nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h), in caso di carenza in organico di personale tecnico, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali, così come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, casi che devono essere accertati e certificati dal responsabile del procedimento».* Pertanto, pur rilevandosi che i predetti verbali di accertamento – peraltro non esibiti in sede di ispezione – fanno riferimento a una generalizzata ricognizione dei carichi di lavoro in capo ai dipendenti di ciascun settore a firma di tutti i Capi Settore dell'Area LL.PP., si rileva che l'appalto in questione non appare caratterizzato da speciale complessità o rilevanza architettonica/ambientale e parimenti si rileva come questa indisponibilità dei dipendenti ad eseguire attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione si sia protratta per tre anni consecutivi, dal 2013 al 2015. Soprattutto, si rileva che, ai sensi della norma citata, la necessità di affidare all'esterno tali attività deve essere accertata e certificata ad una data certa per il singolo appalto dal relativo Responsabile del Procedimento e non affidata a una dichiarazione di portata generale e di natura generica dei Capi Settore della struttura valevole per un intero anno solare.

**A10 - Lavori urgenti di manutenzione delle alberature e dei giardini del quartiere n. 1 Centro e altre aree comunali - Anno 2014 (CIG X9DOF4833E).**

Importo a base di gara: € 36.596,75 oltre a € 850,00 per oneri per la sicurezza e IVA

Procedura utilizzata: Affidamento diretto

Con Determinazione a contrarre del 31 luglio 2014 è stato approvato il progetto esecutivo elaborato dall'Ufficio Tecnico ed è stata disposta l'aggiudicazione dei lavori all'impresa *[omissis]*, per un importo di € 36.596,75 oltre oneri della sicurezza e IVA.

Il contratto di cottimo con l'impresa *[omissis]* è stato stipulato in data 17 settembre 2014, per un importo

contrattuale di 37.446,83 euro oltre IVA

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

In sede di Comunicazioni Risultanze Istruttorie si è rilevato che non risulta che il Settore abbia acquisita la documentazione attestante il possesso da parte della ditta aggiudicataria dei requisiti di carattere generale previsti dall'articolo 38 del d.lgs. 163/06.

**Controdeduzioni della Stazione appaltante**

La S.A. ha controdedotto che, stante la necessità di provvedere di urgenza per ragioni di pubblica incolumità all'affidamento dei lavori, per l'accertamento dei requisiti generali dell'impresa *[omissis]* si è fatto riferimento a una verifica dei requisiti di carattere generale eseguita nell'ambito di un rapporto contrattuale di poco precedente e ancora in corso di validità (validità certificata 6 mesi). La medesima S.A. afferma che tale modo di procedere è stato codificato in seguito dall'art. 81 comma 4 del d.lgs. 50/2016 ai sensi del quale *«Gli esiti dell'accertamento dei requisiti generali di qualificazione, costantemente aggiornati, con riferimento al medesimo partecipante nei termini di efficacia di ciascun documento, possono essere utilizzati anche per gare diverse»*.

**Valutazioni**

Devesi anche in questo caso rilevare il comportamento approssimativo dell'Amministrazione in quanto la Determinazione n. 2014/37/235 – peraltro non esibita in sede di ispezione - dà conto ex post solo della circostanza che l'impresa *[omissis]* era già affidataria di lavori pubblici a condizioni vantaggiose per l'amministrazione. Soltanto in sede di controdeduzioni alle Comunicazioni Risultanze Istruttorie la S.A. ha comunicato che nell'ambito di un rapporto contrattuale di poco precedente con la medesima ditta (Determinazione n. 2014/37/53, anch'essa non esibita in sede di ispezione) erano state svolte con esito positivo le verifiche ex art. 38 del d.lgs. 163/06 e che quindi, presumibilmente, era stato deciso di utilizzare la certificazione già in possesso dell'amministrazione; peraltro in alcuni casi i termini temporali di validità delle certificazioni anzidette risultano spirati.

**A11 - Adeguamento degli impianti semaforici denominati IS28 (zona Tommaseo-Popolo) e IS29 (Piazzale Stazione) (CIG Z761101DC1 – CUP H93D14001020004)**

Importo a base di gara: € 29.015,88 di cui € 884,34 per oneri per la sicurezza

Procedura utilizzata: affidamento diretto

Con Determinazione a contrarre del 6 ottobre 2014 è stato approvato il progetto esecutivo elaborato dall'Ufficio Tecnico ed è stata disposta anche l'aggiudicazione dei lavori alla Ditta *[omissis]*, per un importo di € 17.509,07 oltre oneri per la sicurezza e IVA.

Il contratto di cottimo con l'impresa *[omissis]* è stato stipulato in data 10 novembre 2014, per un importo contrattuale di € 17.509,07 oltre oneri e IVA.

I lavori sono stati ultimati in data in data 7 novembre 2014.

Il Certificato di Regolare Esecuzione è stato rilasciato in data 4 dicembre 2014.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

In sede di Comunicazioni Risultanze Istruttorie si è rilevato che

a) non risulta che l'ente abbia acquisito la documentazione attestante il possesso da parte della ditta aggiudicataria dei requisiti di carattere generale previsti dall'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici;
b) il contratto è stato stipulato a lavori ultimati in assenza di motivi di urgenza;
c) a norma dell'art. 125, comma 14, del codice dei contratti, le procedure di individuazione dei contraenti privati in economia, ivi compreso quelle di affidamento diretto, sono soggette ai principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento che stanno alla base della disciplina dettata dal codice sui contratti pubblici. Nella motivazione del provvedimento di aggiudicazione in argomento non risulta alcun riferimento ai suddetti principi.

**Controdeduzioni della Stazione appaltante**

La S.A. ha controdedotto che:

a) in merito alla verifica dei requisiti di carattere generale previsti dall'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici, in maniera sostanzialmente analoga a quanto evidenziato con riguardo all'appalto precedente, si è fatto riferimento a una verifica dei requisiti di carattere generale eseguita nell'ambito di un rapporto contrattuale di poco precedente;
b) i lavori da eseguirsi – adeguamento di impianti semaforici – erano strettamente connessi alla sicurezza della circolazione nel piazzale della Stazione e nelle strade adiacenti; per tale motivo il verbale di consegna dei lavori è stato fatto in via d'urgenza;
c) la determina a contrarre "contenitore" n. 2014/25/0005 del 16.1.2014 stabilisce che *«la realizzazione di lavori pubblici in economia in ambito infrastrutturale, di impiantistica sportiva e di impianti di illuminazione pubblica di competenza del Settore Infrastrutture e II.SS. avviene nei limiti degli importi assegnati dal Piano Esecutivo Gestionale dell'esercizio 2014, dal piano investimenti e a seguito di economie su progetti già conclusi e collaudati, con le modalità di cui all'art. 40 lett. a) e b) del vigente Regolamento dei Contratti e in osservanza dei principi di trasparenza, proporzionalità, non discriminazione, parità di trattamento e rotazione; gli operatori economici da invitare alle gare sono individuati sul libero mercato oppure fra quelli che i singoli uffici hanno già a disposizione nei propri elenchi aperti per categorie di lavori ovvero interpellando tutte le ditte già conosciute per categoria di lavori»*. Nella fattispecie concreta, l'indagine di mercato svolta dagli uffici è avvenuta, *«per motivi di praticità e visto l'importo e le caratteristiche dei lavori»* mediante richiesta via e-mail di 3 offerte a ditte specializzate.

**Valutazioni**

Con riferimento alle controdeduzioni rimesse dalla Stazione appaltante:

- per quanto riguarda il punto a) si ribadiscono valutazioni già espresse in relazione all'appalto precedente, dando però atto che in sede di ispezione la S.A. ha esibito la Determinazione n. 2017/76/113 del 8 settembre 2019 dalla quale risulta che la ditta in questione è titolare di un precedente rapporto contrattuale nell'ambito del quale era stata effettuata la verifica dei requisiti;
- per quanto riguarda i punti b) e c) si ritiene che le argomentazioni fornite dalla Stazione appaltante siano sufficienti a chiarire i profili di criticità evidenziati in sede di Comunicazione Risultanze Istruttorie risultando idonei al superamento degli stessi.

**A.12 - Interventi di manutenzione ordinaria dei gruppi di continuità UPS (CIG Z91170 10DF).**
Procedura di affidamento: affidamento diretto.
Con Determinazione del 10 novembre 2015 i lavori sono stati assegnati alla ditta *[omissis]* per un importo di € 14.000,00 oltre IVA, col ribasso nella misura del 26% sull'elenco dei prezzi.
Il contratto è stato stipulato con la suddetta impresa *[omissis]* in data 16 novembre 2015, per un importo contrattuale di € 17.080,00 oneri e IVA compresi.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**
In sede di Comunicazioni Risultanze Istruttorie si è rilevato che non risulta che il Settore abbia acquisita la documentazione attestante il possesso da parte della ditta aggiudicataria dei requisiti di carattere generale previsti dall'articolo 38 del d.lgs. 163/06.

**Controdeduzioni della Stazione appaltante**
La Stazione Appaltante – in maniera sostanzialmente analoga a quanto controdedotto nel caso dei due appalti contrassegnati come A.10 e A.11 – ha argomentato di aver fatto riferimento a una verifica dei requisiti di carattere generale (chiusa con Determina n. 19 del 20 marzo 2015) eseguita nell'ambito di un rapporto contrattuale di poco precedente.

**Valutazioni**
Si ribadiscono le valutazioni già espresse in relazione agli appalti contrassegnati come A.10 e A.11.

## B - SERVIZI

Per quanto concerne l'indagine condotta in materia di servizi, la stessa ha riguardato un campione di n. 11 CIG, tenendo conto delle diverse procedure di affidamento, in specie trattasi di procedure aperte, affidamenti diretti e affidamenti dei servizi sociali.

**B.1. CIG: 43984503C3. Servizio triennale di lavatura e sterilizzazione di biancheria varia per Asilo Notturno e Centro di prima Accoglienza.**
Si tratta di un affidamento diretto, ai sensi dell'art.125, co. 11, del d.lgs. n. 163/2006, affidato alla *[omissis]*, per l'importo di euro 90.000,00 oltre Iva e con la previsione di una proroga, autorizzata con determinazione dirigenziale n. 212 del 9.7.2015, per il periodo dal 13 luglio 2015 al 31 dicembre 2015, pari ad un costo aggiuntivo di euro 19.000 oltre Iva.

**B.9. CIG: 55074603C4. Servizio di gestione archivistica, di legatoria e restauro dei documenti del "Progetto carcere".**

Si tratta di un affidamento diretto, ai sensi dell'art. 125, co. 11, d.lgs. n. 163/2006, affidato alla *[omissis]*, per l'importo di euro 50.200,00 oltre Iva.
Trattasi, per la totalità delle procedure elencate, di servizi appartenenti alla casistica dell'art. 20 del Codice dei Contratti Pubblici, in particolare afferenti alla categoria dei "servizi socio-sanitari e alla persona" contenuta nell'Allegato II B del medesimo codice.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie.**
Dalla disamina della documentazione versata in atti si rileva che il Comune di Padova, per entrambi gli affidamenti, non ha predisposto i controlli in ordine al possesso da parte degli operatori economici dei requisiti di carattere generale previsti dall'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006.
Al riguardo, si rinvia alle consolidate pronunce dell'Autorità scrivente in tema di contratti – come quelli oggetto d'analisi – rientranti nell'ambito d'applicazione dell'Allegato II B al Codice.
Si è avuto modo, anzitutto, di precisare che l'affidamento dei Servizi Sociali, pienamente riconducibili ai servizi di cui all'Allegato II B, pur se destinatari di una disciplina di dettaglio da parte del Codice, non sono ad esso "estranei", anzi trovano proprio nel Codice, oltre all'indicazione dei principi generali agli stessi applicabili, la propria specifica disciplina, in specie agli artt. 20, comma 1, 27 e agli articoli ivi richiamati. Tanto più se vi si riferisce, come nel caso rilevato dagli ispettori, a ciò che "concerne la disciplina dei requisiti generali e speciali di partecipazione e la loro verifica, con riferimento ai primi, occorre considerare che, pur non essendo applicabile l'art. 38 del Codice dei contratti dell'Allegato II B (in quanto non richiamato dall'art. 20, comma 1), costituisce ormai ius receptum il principio secondo cui tutti i soggetti che a qualunque titolo concorrono all'esecuzione di appalti pubblici devono essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del Codice." (Cfr. Parere sulla normativa 27 maggio 2015, AG 37/2015/AP)[1].
Dunque, anche in virtù del rispetto del principio di trasparenza, la verifica dei requisiti morali di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 da parte dell'Amministrazione comunale è da ritenersi necessaria.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**
In riscontro a quanto osservato con la comunicazione di risultanze istruttorie, la Stazione Appaltante nella persona del Segretario Generale, ha preliminarmente osservato riguardo al servizio in oggetto - all'epoca rientrante nell'allegato II B al Codice – che la normativa di riferimento "non subordinava l'efficacia dell'aggiudicazione alla verifica dei requisiti di carattere generale di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, stabilendo che del suddetto codice si applicavano solo alcune norme". Tanto che l'Ente ha ritenuto di applicare in via formale (secondo un'interpretazione letterale) la normativa all'epoca vigente, precisando di non avere avuto, all'epoca, conoscenza delle pronunce riportate nelle risultanze istruttorie.
Per tali ragione, l'operato dell'Amministrazione si è conformato a quanto stabilito "*dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza 1° agosto 2011 n. 16 – e Consiglio di Stato, sez. VI - sentenza 4 ottobre 2013 n. 4902 che sanciscono "L'art. 27 del d.lgs. n. 163/06 estende l'applicazione dei principi del Trattato U.E. anche ai contratti esclusi, per ragioni di soglia o di oggetto, intendendo porre un principio di rispetto delle regole minimali di evidenza pubblica,*

[1] Del pari, cfr. Parere n.14 del 29/07/2014, ove si è avuto modo di precisare che "*nei contratti c.d. esclusi può non esigersi il medesimo rigore formale di cui all'art. 38 d.lgs. n. 163/2006 e gli stessi vincoli procedurali, ma resta inderogabile la sostanza, ossia il principio che i soggetti devono avere i requisiti morali, e che il possesso di tali requisiti va verificato (Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 2012, n. 2825; Cons. Stato, Sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3759)*".

*a tutela della concorrenza e del mercato, da parte dei soggetti tenuti al rispetto del codice degli appalti*". Al riguardo, ha precisato come "*il problema segnalato non ha modo di riverificarsi non esistendo più l'allegato IIB*".
Si precisa che relativamente al CIG 55074603C4 vi è stata l'allegazione del DURC.

**Valutazioni.**
Le controdeduzioni trasmesse dalla Stazione Appaltante non possono ritersi sufficienti a superare l'anomalia emersa in sede ispettiva.
Alla luce di quanto rappresentato dalla Stazione Appaltante ed ancor di più dalle pronunce da essa citate (ed applicate), deve rilevarsi che la peculiare categoria dei servizi in esame, pur non necessitando di una rigida applicazione dei controlli di ordine generale di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, è comunque vincolata al "*rispetto delle regole minimali di evidenza pubblica, a tutela della concorrenza e del mercato, da parte dei soggetti tenuti al rispetto del codice degli appalti*" (*cfr.* sopracitate pronunce Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 16/2011 e Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4902/2013). In tema di verifica dei requisiti di ordine generale il giudice amministrativo, anche all'epoca dell'affidamento in oggetto, ha avuto modo di precisare che "*nei contratti c.d. esclusi può non esigersi il medesimo rigore formale di cui all'art. 38 d.lgs. n. 163/2006 e gli stessi vincoli procedurali, ma resta inderogabile la sostanza, ossia il principio che i soggetti devono avere i requisiti morali, e che il possesso di tali requisiti va verificato (Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 2012, n. 2825; Cons. Stato, Sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3759)*", come confermato nel Parere Anac n.14 del 29.7.2014.
Pertanto, si deve rilevare la mancata realizzazione dell'attività di controllo devoluta all'Amministrazione Comunale in ordine al possesso dei requisiti di ordine generale in capo agli operatori economici, cui al dispositivo dell'art. 38, del d.lgs. n. 163/2006, condotta che configura la violazione di un principio a carattere generale enucleato nel Codice.

**B.8. CIG: 55072072FC. Servizio "Ritorno al futuro" – fondo Lire U.N.R.R.A (Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione).**
Si tratta di un affidamento diretto, ai sensi dell'art. 125, co. 11, d.lgs. n. 163/2006 affidato alla *[omissis]*, per l'importo di euro 27.500,00 oltre Iva.

**Criticità rilevate in sede istruttoria.**
Relativamente all'affidamento in oggetto emergono le medesime criticità rappresentate per i CIG 43984503C3 e 55074603C4.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**
L'Ente Comunale, in riferimento all'affidamento in oggetto, ha precisato di avere provveduto ad attivare la verifica del possesso dei requisiti all'impresa aggiudicataria del servizio in occasione dell'affidamento alla medesima società, *[omissis]*, (ossia, il servizio di gestione di Laboratorio occupazionale protetto) e "con determinazione n. 2013/32/0170 del 13/09/2013, esecutiva, dichiarava concluso positivamente il controllo" sui requisiti di ordine generale ex art. 38 del d.lgs. n. 163/2006.
Tale circostanza, ha osservato il Segretario Generale, ha pertanto determinato il mancato controllo nei confronti della medesima cooperativa per il "Servizio Progetto Ritorno al futuro", in quanto è stata "*considerata valida ai fini del controllo dei requisiti la succitata determinazione*".

L'Amministrazione, nel caso di specie, ha deciso di applicare il principio "*poi sancito dal d.lgs. n. 50/2016 art. 81, comma 4 "Gli esiti dell'accertamento dei requisiti generali di qualificazione, costantemente aggiornati, con riferimento al medesimo partecipante nei termini di efficacia di ciascun documento, possono essere utilizzati anche per gare diverse*".

**Valutazioni.**
Alla luce delle controdeduzioni trasmesse dalla Stazione Appaltante, i rilievi evidenziati in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie possono ritenersi superati.

**B.2. CIG: 6319266744. Servizio di gestione della struttura denominata Asilo Notturno Comunale.**
Si tratta di una procedura aperta, ai sensi dell'art. 55, del d.lgs. n. 163/2006, mediate criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, affidata al R.T.I. – con mandataria *[omissis]* e mandante *[omissis]*– per l'importo di euro 445.350,00 oltre Iva, per la durata di quindici mesi, con previsione dell'eventuale rinnovo per ulteriori 15 mesi per l'importo complessivo di euro 890.700 oltre Iva.
Trattasi di un servizio appartenente alla casistica dell'art. 20 del Codice dei Contratti Pubblici, in particolare esso attiene alla categoria dei "servizi sanitari e sociali" contenuta nell'Allegato II B del medesimo codice.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie.**
Nell'ambito del rapporto ispettivo risulta una criticità in relazione alla componente di valutazione del prezzo del R.T.I. aggiudicatario del servizio, poiché il ribasso offerto, in specie dello 0,05 % a fronte di un'incidenza del 45%, parrebbe meramente simbolico.
Inoltre, nel disciplinare di gara era stato previsto il requisito dello svolgimento che non sembra essere determinante per lo svolgimento del servizio in questione. Infatti, gli ispettori rilevano che l'aver prestato, nel quinquennio antecedente, il servizio di gestione di Asilo Notturno per la durata di almeno quindici mesi continuativi a favore di enti pubblici o privati, non presenta un adeguato grado di complessità o specialità atto a garantire il corretto espletamento del servizio.
Ulteriore anomalia si rileva in relazione alle modalità di vigilanza operate dal Comune di Padova, inserite agli artt. 8 e 11 del contratto stipulato, nella parte in cui non contempla, al fine di garantire un'attività di vigilanza effettiva, la valutazione del servizio reso al momento della sua esecuzione. Pertanto, gli stessi ispettori evidenziano l'opportunità di attuare accessi periodici e programmati presso le sedi dei servizi aggiudicati, con la conseguente formalizzazione delle risultanze in appositi verbali – redatti in contraddittorio con i rappresentanti delle imprese appaltatrici – piuttosto che le sole relazioni riassuntive sulle attività svolte, inviate contestualmente alle fatture mensili, come rilevato in sede ispettiva.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**
In merito all'affidamento in oggetto, l'Amministrazione comunale ha ritenuto, anzitutto, di aver utilizzato una base d'asta "*adeguata e proporzionata alla tipologia e alle caratteristiche del servizio richiesto. Nel disciplinare di gara l'Amministrazione si è riservava la facoltà di aggiudicare anche in presenza di un'unica offerta o di non aggiudicare non specificando alcunché in merito all'entità del ribasso offerto. Il ribasso offerto è stato ritenuto ammissibile anche alla luce ed in relazione al progetto presentato dalla ditta concorrente ed esaminato dalla Commissione di gara*".

Per ciò che attiene ai profili critici osservati dagli ispettori sulla predisposizione di un requisito troppo stringente, la Stazione Appaltante ha precisato che, in primo luogo, "*intendendosi per Asilo notturno una struttura che offre ospitalità a persone prive di alloggio ed in condizione di disagio al quale possono accedere italiani e stranieri, muniti di valido documento di riconoscimento, e stranieri extra comunitari con regolare permesso di soggiorno (Regolamento Comunale del Comune di Padova approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 183 del 1/4/2003 e successive modifiche), si pone in linea con quanto stabilito da "Le linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 5/11/2015, le quali definiscono i Dormitori o strutture di accoglienza notturna come strutture gestite con continuità nel corso dell'anno che prevedono l'accoglienza degli ospiti durante le ore notturne*". Per tali motivi, l'Ente ha ritenuto di avere esattamente garantito il corretto espletamento del servizio, mediante la definizione del requisito in oggetto.
Infine, in merito ai controlli sull'effettivo svolgimento del servizio, ha osservato come sia presente "*un monitoraggio del servizio per tutta la durata dell'appalto anche con visite presso la struttura*".

**Valutazioni.**
Si ritiene di dovere tenere conto delle controdeduzioni fornite della Stazione Appaltante in ordine alla componente di valutazione del prezzo ed alla richiesta di un requisito particolarmente stringente ai fini del superamento dei profili critici riscontrati nelle risultanze istruttorie. Per tale ultimo aspetto si prende atto di quanto attestato circa la peculiarità del servizio in esame volto ad offrire ospitalità notturna a persone di qualsiasi nazionalità, prive di alloggio ed in condizione di disagio, in una struttura di accoglienza "gestita con continuità" nel corso dell'anno. In ogni caso, non entrando nel merito delle scelte discrezionali della stazione appaltante, si intende ribadire la necessità di una preventiva attenta valutazione dei requisiti di partecipazione alla gara, che dovranno essere in grado di assicurare il corretto espletamento del servizio e al contempo, per quanto possibile, garantire la più ampia partecipazione degli operatori economici.

Non possono, infine, ritenersi esaurienti le osservazioni poste in merito all'attività di controllo sull'esecuzione del servizio. Al riguardo, pur trattandosi di prestazioni rientranti nell'ambito dell'Allegato II B al Codice, l'affidamento dei Servizi Sociali comporta comunque un'assunzione di spesa a carico dell'Ente e, proprio dall'impiego di tali risorse pubbliche, deriva l'obbligo per la p.a. di garantire i principi di economicità, efficacia, trasparenza dell'agire amministrativo, adottando le opportune misure di controllo in tema di esecuzione dei contratti.
Con ciò vuole precisarsi la necessità per l'Ente di adottare adeguate attività di verifica, seppur a campione, volte a garantire l'effettivo rispetto delle disposizioni contrattuali in fase di esecuzione da parte del gestore del servizio, in ossequio ai principi costituzionali citati.
In generale, la p.a. dovrebbe predisporre una efficiente attività di monitoraggio e verifica in via diretta delle prestazioni rese, con cadenza periodica anche diversificando caso per caso tale attività, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati; ciò al fine di verificare l'adeguatezza dell'esecuzione sotto il profilo tecnico e funzionale in termini di qualità e quantità, e la conformità a quanto previsto contrattualmente, richiamando e formalizzando in appositi atti e verbali le verifiche effettuate.
In particolare, nel caso in esame, si rileva a titolo esemplificativo la necessità di effettuare una puntuale verifica delle presenze del personale dedicato, delle ore di assistenza effettivamente svolte, della qualità del servizio reso e delle spese realmente sostenute in relazione ai fruitori del servizio. Non risultano invece

effettuate, da parte dell'Ente comunale, puntuali attività di controllo e predisposti atti di accertamento e attestazioni di conformità del servizio svolto, limitandosi la SA ad effettuare "visite presso la struttura".

**B.5. CIG: 50686259A9. Servizio di gestione del Centro di animazione territoriale – lotto 1.**

Si tratta di una procedura aperta, ai sensi dell'art. 55, del d.lgs. n. 163/2006, mediante criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e applicazione dell'art. 83 del d.lgs. n. 163/2006, affidata alla *[omissis]*, per l'importo di euro 298.650,00 oltre Iva, di cui al complessivo importo di euro 705.150,00 oltre Iva per i tre lotti, e della durata di due anni.

Trattasi di un servizio appartenente alla casistica dell'art. 20 del Codice dei Contratti Pubblici, in particolare esso attiene alla categoria dei "servizi sanitari ricreativi, culturali e sportivi" contenuta nell'Allegato II B del medesimo codice.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie.**

Dall'analisi della documentazione acquisita in atti è emersa un'anomalia in relazione alla documentazione attestante la regolarità del servizio prestato dalla Cooperativa e, dunque, del controllo diretto da parte del Comune di Padova.

A tal proposito, in sede di visita, gli ispettori hanno sì rilevato la presenza degli elaborati mensili inviati regolarmente dalla cooperativa aggiudicatrice, ma senza traccia alcuna della produzione documentale inerente all'accertamento diretto svolto dall'Amministrazione, quale ente regolatore del servizio.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**

La Stazione Appaltante, in riscontro alle osservazioni avanzate, anzitutto ha precisato come la cooperativa affidataria del servizio abbia regolarmente presentato la documentazione prescritta, ai sensi dell'art. 4 del capitolato speciale d'appalto.

Inoltre, in merito alla necessità di prestare accertamenti diretti al fine di riscontrare la regolarità effettiva del servizio, l'Ente ha ritenuto che "*il controllo avvenga indirettamente attraverso le famiglie degli iscritti, i servizi sociali territoriali e gli Istituti scolastici in quanto invianti delle famiglie dei ragazzi bisognosi*", anche in considerazione che la gran parte degli iscritti vengono accompagnati al centro d'animazione dai genitori.

**Valutazioni.**

Le osservazioni fornite dalla Stazione Appaltante non possono ritenersi sufficienti a superare quanto emerso in sede ispettiva. L'attività di controllo devoluta all'Amministrazione quale ente regolatore del servizio, si precisa, necessita della predisposizione ed attuazione di meccanismi di monitoraggio attuati in via diretta dal Comune di Padova, non reputandosi sufficiente il mero controllo indiretto delle "*famiglie dei ragazzi bisognosi*". Al riguardo, si rinvia alle valutazioni già svolte sul punto per il CIG 6319266744.

**B.6. CIG: 4960813065. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 5.**

**CIG: 49610292A4. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 11.**

**CIG: 49612064B4. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 13.**
**CIG: 49612286DB. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 14.**
**CIG: 4961436282. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 19.**
**CIG: 496169041D. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 25.**
**CIG: 49617147EA. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 27.**
**CIG: 4961753819. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 30.**
**CIG: 49617727C7. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 31.**
**CIG: 4961875CC5. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 36.**
**CIG: 4961892ACD. Servizio di organizzazione di turni di soggiorno per anziani in località mare, montagna e lago per il biennio 2013/2014 – lotto 37.**
Si tratta di procedure aperte, ai sensi dell'art. 55, del d.lgs. n. 163/2006, mediate criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e con l'applicazione dell'art. 82 del d.lgs. n. 163/2006, affidate alla Travel Group S.r.l., per l'importo complessivo di euro 1.599.819,83 oltre Iva, suddiviso in 37 lotti per località e periodo, ciascuno dell'importo medio di circa euro 43.000,00 oltre Iva.
Trattasi di un servizio appartenente alla casistica dell'art. 20 del Codice dei Contratti Pubblici, in particolare esso attiene alla categoria dei "servizi sociali" contenuta nell'Allegato II B del medesimo codice.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie.**
Dall'analisi della documentazione acquisita in atti, si rilevano alcune anomalie nell'emissione dei provvedimenti di liquidazione e delle relative modalità di pagamento del corrispettivo, dovuto alla società affidataria del servizio.
Nel caso di specie, emerge che i provvedimenti di liquidazione emessi dall'Amministrazione comunale sono basati su relazioni sommarie dell'aggiudicatario, sia per il numero dei partecipanti ai detti soggiorni sia per i corrispettivi spettanti allo stesso. Considerato che, come risulta dagli atti oggetto d'esame, il servizio è reso con l'assistenza di un addetto comunale, parrebbe opportuna da parte di quest'ultimo, la predisposizione di atti volti a coadiuvare il direttore dell'esecuzione nell'attività di verifica della corretta esecuzione del servizio oltreché dei principi di trasparenza della procedura.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**
In risposta a quanto dedotto nelle risultanze istruttorie, l'Amministrazione Comunale ha precisato, con una sintetica descrizione, quali siano le misure e gli interventi adottati in rifermento ai lotti in oggetto, sottolineando la partecipazione e la comunicazione costante tra il personale incaricato del Comune di Padova, il personale incaricato da quest'ultimo e terzo rispetto alla società affidataria, nonché, in

particolare, della compartecipazione del Settore dei Servizi Sociali e dell'Ufficio Soggiorni. Al riguardo, l'Ente precisa di avere svolto "sopralluoghi preventivi presso le strutture", "controlli a tutte le partenze e ai rientri dei pullman", di avere effettuato "un sopralluogo durante il turno di soggiorno, constatando la soddisfazione degli anziani al soggiorno" presso l'ente promotore e, inoltre, di avere elaborato "questionari di gradimento compilati dagli anziani partecipanti al soggiorno su database del Comune di Padova. Risultando un gradimento positivo sul servizio offerto dall'Agenzia TGS pari al 97,30%". Infatti, è stato precisato, "l'emissione dei provvedimenti di liquidazione e dei mandati di pagamenti sono stati effettuati sulla base delle risultanze positive dei succitati monitoraggi e controlli".

**Valutazioni.**

Le controdeduzioni fornite dal Comune di Padova si ritengono idonee a confutare il profilo di contestazione formulato riferito alla carenza dell'attività di controllo sull'esecuzione degli affidamenti in oggetto.

**B.11. CIG: 4512828778. Servizio di gestione del Centro animazione "Spazio Ragazzi" presso il Centro Famiglie di Padova.**

Si tratta di un affidamento diretto, ai sensi dell'art. 125, co. 11, d.lgs. n. 163/2006, affidato alla *[omissis]*, per l'importo di euro 18.412,00 oltre Iva.

Trattasi di un servizio appartenente alla casistica dell'art. 20 del Codice dei Contratti Pubblici, in particolare esso attiene alla categoria dei "servizi sociali" contenuta nell'Allegato II B del medesimo codice.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie.**

Nell'ambito del rapporto ispettivo risulta evidenziato che il Comune di Padova, a decorrere dal 12.6.2009 – ossia dalla data della concessione dei locali alla *[omissis]* – ha iniziato una procedura di compensazione di debiti e crediti con la stessa Cooperativa per diverse migliaia di euro e che, atteso il lungo periodo di prosecuzione della procedura, non risultano ben chiare le motivazioni a sostegno della continuazione della stessa.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**

In merito all'anomalia riscontrata in sede ispettiva, il Segretario Generale ha specificato, in primo luogo, che "l'attività è proseguita in quanto il contratto di concessione dell'immobile alla *[omissis]* del 2009 per la durata di anni sei prevedeva la possibilità per la cooperativa di stipulare una convenzione per alcuni servizi da svolgere per il Settore Servizi Sociali".

In tal senso, dunque il servizio (collegato alla concessione principale) è stato considerato quale estensione della convenzione, "ciò ha reso possibile per il settore servizi sociali realizzare un servizio per adolescenti in forma sperimentale denominato "Spazio Ragazzi" avvalendosi della suddetta convenzione per un periodo sperimentale di tre anni".

**Valutazioni.**

Le controdeduzioni fornite dal Comune di Padova si ritengono idonee a confutare il profilo di contestazione formulato riferito all'anomalia delle motivazioni a sostegno dell'affidamento del servizio integrativo in capo alla Cooperativa già concessionaria dei locali.

## C - FORNITURE

L'indagine condotta in materia di forniture ha riguardato un campione di n. 3 CIG. In riferimento a tale campione si rileva quanto segue.

**C.1. CIG: 4370644187. Fornitura di arredi vari per Asilo e Scuole dell'Infanzia – lotto 1.**
**CIG: 43707232B8. Fornitura di arredi vari per Asilo e Scuole dell'Infanzia – lotto 2.**
Si tratta di una procedura negoziata a cottimo fiduciario, ai sensi dell'art.125, co.11, del d.lgs. n. 163/2006 con applicazione dell'art. 82 del d.lgs. n. 163/2006, affidata alla *[omissis]*, per l'importo di euro 12.000,00 Iva inclusa (lotto 1) e per l'importo di euro 85.000,00 Iva inclusa (lotto 2).

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie.**
Dall'analisi della documentazione acquisita in atti emerge anzitutto che, il Comune di Padova, in violazione di quanto disposto dall'art. 79, comma 5, lettera a), del d.lgs. 163/2006, ha comunicato, con nota prot. n. 198785 del 29 agosto 2012, esclusivamente all'aggiudicataria gli esiti della procedura concorsuale in esame, senza menzione alcuna a tutti gli altri offerenti.
In secondo luogo, si rileva che, nonostante i documenti di trasporto (D.D.T.) siano stati emessi entro il termine contrattuale del 30 novembre 2012, tale documentazione è pervenuta al Settore Servizi Scolastici che verifica la regolarità delle forniture in ritardo. Al riguardo, gli ispettori hanno accertato che tale materiale, oggetto di campionatura, è stato assunto in carico nei registri alla data di ricevimento delle fatture, ponendo in evidenza che l'assunzione in carico del materiale deve avvenire, non alla data di ricevimento delle fatture di pagamento, ma alla data dell'effettiva consegna del materiale al destinatario, certificata con l'attestazione di regolare adempimento delle obbligazioni contrattuali e a seguito delle opportune verifiche.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**
La Stazione Appaltante, in riscontro a quanto dedotto nelle risultanze istruttorie, ha rilevato che anche alla luce delle loro verifiche "*le comunicazioni sono state effettivamente inviate al solo aggiudicatario*", tuttavia "*la mancata comunicazione dell'aggiudicazione agli altri concorrenti risulta essere una irregolarità formale, non eccepita dai concorrenti, che non ha inficiato la correttezza della gara*".
In aggiunta a quanto detto, ha altresì precisato che nel periodo oggetto dell'irregolarità segnalata il Settore era retto da diversa dirigenza ora in quiescenza.
Allo stato attuale, è stato precisato, le direttive in uso "*prevedono il rispetto delle previsioni di legge incluse le comunicazioni previste dall'art. 76, comma 5 del codice degli appalti, e le verifiche dei requisiti di ordine generale previsti dall'art. 80 dello stesso codice*". Parimenti, in merito alla data di iscrizione dei beni all'inventario comunale, si conferma che "*come correttamente rilevato dagli Ispettori, la procedura informatica in uso agli uffici prevede attualmente che l'acquisizione del bene coincida con la data della fattura. Si informa che è già stata richiesta una modifica della attuale*

*procedura informatica così da collegare la data di acquisizione al patrimonio comunale a quella di consegna e deposito in magazzino o presso la sede di destinazione, come rilevabile dal documento di trasporto*".

**Valutazioni.**

Le osservazioni fornite dalla Stazione Appaltante non possono ritenersi sufficienti a superare quanto emerso in sede ispettiva, pur tenendo debitamente conto della circostanza che, all'attualità, le direttive emanate dall'Ente comunale "prevedano il rispetto delle previsioni di legge incluse le comunicazioni previste dall'art. 76, comma 5 del codice degli appalti, e le verifiche dei requisiti di ordine generale previsti dall'art. 80 dello stesso codice". Sul punto si rileva che "in ogni caso" sorge per l'amministrazione l'obbligo di comunicare "d'ufficio" l'esclusione, ai candidati e agli offerenti esclusi, tempestivamente e comunque entro un termine non superiore a cinque giorni dall'esclusione stessa. La comunicazione d'ufficio, come la stessa Autorità ha avuto modo di precisare "si traduce in uno strumento di accelerazione del contenzioso… finalizzata a garantire una celere tutela giurisdizionale del concorrente escluso, nell'interesse pubblico teso ad assicurare la più ampia partecipazione alla gara" (cfr. Delibera n. 343 del 5 aprile 2018). In tal senso, tale comunicazione prescinde dalla richiesta della parte interessata – ed è ciò ad escludere il pieno accoglimento delle osservazioni trasmesse dall'Ente – poiché impone un obbligo di tempestiva comunicazione dell'avvenuta esclusione, sebbene non siano previsti né requisiti di forma, né esplicitazione dei motivi di esclusione.

Inoltre, si prende atto della richiesta di modifica della procedura di acquisizione in carico del bene da parte dell'ente. A tal proposito emerge che la presa in carico debba necessariamente seguire all'effettiva consegna del materiale al destinatario, certificata con l'attestazione di regolare adempimento delle obbligazioni contrattuali ed a seguito delle opportune verifiche. Con ciò si precisa la necessità dell'espletamento di un'adeguata attività di controllo in capo all'Amministrazione, quale ente regolatore dell'approvvigionamento. Pertanto, si rinvia alle valutazioni in tema di verifica della regolare esecuzione dell'affidamento già svolte per il CIG 6319266744.

**C.3. CIG: Z360FB251B. Acquisto di divise per la polizia locale e per personale vario.**

Si tratta di una procedura negoziata a cottimo fiduciario, ai sensi dell'art.125, co.11, del d.lgs. n. 163/2006 con applicazione dell'art. 82 del d.lgs. n. 163/2006, affidata alla *[omissis]*, per l'importo di euro 35.000,00 oltre Iva.

**Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie.**

Alla luce dell'analisi degli atti acquisiti in sede ispettiva, emerge, nuovamente, la mancata realizzazione dell'attività di controllo devoluta all'Amministrazione Comunale in ordine al possesso dei requisiti di ordine generale in capo agli operatori economici, cui al dispositivo dell'art. 38, del d.lgs. n. 163/2006; attività che, come precedentemente si è avuto modo di esplicitare, configura la violazione di un principio a carattere generale enucleato nel Codice, cui ogni affidamento pubblico deve sottostare.

**Controdeduzioni della Stazione Appaltante.**
L'Ente comunale in merito alla fornitura in oggetto ha primariamente affermato come "non può che riconoscersi l'errore procedurale", cercando di giustificare la situazione con "il gran numero di pratiche seguito contemporaneamente dagli uffici, situazione che può generare omissioni o inesattezze".
Infine, in sede sia di aggiudicazione definitiva, sia di liquidazione, la Stazione Appaltante precisa di aver richiesto ed acquisito il DURC, così verificando la regolarità fiscale della società aggiudicataria.

**Valutazioni.**
Le controdeduzioni trasmesse dalla Stazione Appaltante non possono ritenersi sufficienti a superare l'anomalia emersa in sede ispettiva.
Anche per la fattispecie in esame, deve rilevarsi come l'attività di controllo dei requisiti di ordine generale posto in capo all'Amministrazione procedente debba essere necessariamente a carattere preventivo, ancor più in considerazione che il mancato possesso viene annoverato tra le cause di esclusione dell'operatore economico dalla procedura di gara. La giurisprudenza amministrativa, altresì, ha precisato che costituiscono gravi violazioni "quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602", integrando in tal senso una previsione espulsiva (Cons. di Stato, sez. V, n. 4606/2016). Pertanto, si deve rilevare il mancato rispetto da parte dell'Amministrazione Comunale di quanto disposto dall'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto tale condotta configura la violazione di un principio a carattere generale enucleato nel Codice.

Alla luce di quanto sopra esposto,

**DELIBERA**

di rilevare il ricorrere di profili di carenza in ordine all'applicazione della normativa in materia di contrattualistica pubblica da parte del Comune di Padova in relazione all'attività negoziale svolta dal medesimo Ente, oggetto di accertamento ispettivo.

In merito agli appalti di **lavori**:

- la Stazione Appaltante non ha agito in piena conformità al disposto di cui all'art. 90 comma 6 del d.lgs. 163/06 in materia di affidamento all'esterno di incarichi professionali (appalti A.2 e A.5);
- la Stazione Appaltante non ha agito in piena conformità ai disposti di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/06 in materia di valutazione dei requisiti di carattere generale (appalto A.10);
- la variante disposta nell'ambito dell'intervento di cui al punto A.4 è da ritenersi carente nelle motivazioni e non ascrivibile a circostanze impreviste all'atto della progettazione;
- la Stazione Appaltante non ha agito in conformità al dettato dell'art. 141 comma 3 ultimo periodo del d.lgs. 163/06 in materia di emissione del Certificato di Regolare Esecuzione (appalto A.3);

Per quanto concerne le procedure esaminate afferenti ai **servizi e forniture:**

- Carenza in ordine alla verifica dei requisiti di carattere generale di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, come nel caso degli appalti contrassegnati come B.1, B.9 e C.3.
- Anomalie in relazione alle verifiche svolte dall'ente appaltante per attestare la regolarità dell'esecuzione della fornitura o del servizio prestato, come nel caso degli appalti contrassegnati come B.2, B.5 e C.1.
- Nel caso dell'affidamento di forniture contrassegnato come C.1 si rileva la mancata comunicazione d'ufficio ai candidati e agli offerenti degli esiti della procedura concorsuale di cui all'art. 79, comma 5, del d.lgs. n.163/2006.

Dà mandato agli Uffici di Vigilanza di trasmettere la presente Delibera alla Stazione Appaltante Comune di Padova.

Il Presidente
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 aprile 2019
Il Segretario Maria Esposito