



DELIBERA n. 196

Del 3 maggio 2023

Fascicoli Anac nn. 4387/2021 - 4412/2021

Oggetto:

Perduranti criticità nella gestione degli affidamenti dei servizi relativi al settore scolastico del Comune di Erchie anche in seguito alla nota di definizione del procedimento, ex art. 21 del vigente Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, inviata al Comune di Erchie in data 10.03.2022.

Riferimenti normativi

art. 21, art. 23, art. 30, art. 35 co. 6, art. 36 co.1 e 2 del d.lgs. n. 50 del 2016;

Parole chiave

Contratto di appalto
Principio di rotazione
Divieto di frazionamento
Programmazione
Progettazione
Affidamento diretto

Massima

Appalto pubblico – Servizi - Affidamento diretto - Principio di rotazione - Rispetto - Necessità - Sussiste - Ragioni.

Appalto pubblico - In genere - Scelta del contraente - Procedura - Gara - Programmazione - Natura - Necessità – Ragioni.

La stazione appaltante è tenuta al rispetto del principio di rotazione formale e sostanziale al fine di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei ed evitare il consolidarsi di rapporti esclusivi con alcune imprese.

La programmazione è espressione dei più generali principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto rappresenta un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, per la valutazione delle strategie di approvvigionamento, per l'ottimizzazione delle risorse e per il controllo delle fasi gestionali.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture



Premessa

Con note acquisite ai protocolli ANAC nn. 76934 e 78040 rispettivamente del 25.10.2021 e del 28.10.2021, sono pervenuti presso l'Autorità due esposti da parte di alcuni consiglieri comunali del Comune di Erchie.

Con tali segnalazioni veniva richiamata l'attenzione dell'Autorità in merito a presunte irregolarità concernenti la gestione degli affidamenti degli appalti di servizi correlati all'attività scolastica assicurata dell'Ente locale.

Pertanto, valutate le segnalazioni e la documentazione ad esse allegata, unitamente agli atti pubblicati nell'Albo Pretorio dell'amministrazione comunale, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture inviava al Comune di Erchie una richiesta di informazioni utili ai sensi dell'art. 13, comma 4 del Regolamento di Vigilanza con nota prot. ANAC n. 86500 del 02.12.2021.

Dopo aver esaminato il riscontro alla suddetta richiesta, il procedimento di vigilanza è stato definito con una Nota a firma del dirigente ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018 inviata al Comune di Erchie in data 10.03.2022 (prot. ANAC n.17816).

Tuttavia, con nota acquisita al prot. ANAC n. 73131 del 15.09.2022 è giunta una nuova segnalazione da cui è conseguita la Comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 cui al prot. ANAC n. 81456 del 12.10.2022.

Dopo aver esaminato le controdeduzioni del Comune di Erchie - acquisite al prot. ANAC n. 91260 dell'8.11.2022 - è stato altresì necessario inoltrare una nuova richiesta di ulteriori informazioni utili ai sensi dell'art. 13 co. 4 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, riscontrata dall'Ente locale con nota acquisita al prot. ANAC n. 105576 del 16.12.2022.

All'esito dell'istruttoria effettuata è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

In data 25.10.2021 è pervenuta la prima segnalazione – acquisita al prot. ANAC n. 76934 – con cui venivano evidenziate talune criticità concernenti l'affidamento del servizio di refezione scolastica.

Nell'esposto veniva contestata la scelta di affidare il servizio mensa in via diretta ai sensi dell'art. 36 co. 2 lett. a) del d.lgs. n. 50/2016 per una sola annualità in luogo delle cinque previste dalla programmazione di Giunta; occorre infatti specificare che prima dell'affidamento diretto, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 15 del 12 febbraio 2021, era stato approvato il progetto per l'appalto del servizio di refezione scolastica per le scuole dell'infanzia e per le classi a tempo pieno della scuola primaria per una durata di cinque anni dal 2021/2022 al 2025/2026.

Occorre altresì evidenziare che la Responsabile del Servizio "Affari istituzionali e Servizi alla persona" dell'Ente locale, con determinazione n. 271 del 26.10.2021, ha avviato una procedura negoziata senza bando con utilizzo della piattaforma MEPA, mediante trattativa diretta (TD), per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica per le scuole del Comune di Erchie per l'a.s. 2021/2022, manifestando espressamente la volontà di agire in difformità rispetto a quanto statuito dalla Deliberazione di Giunta n.15 del 12.02.2021.

Nella nota di definizione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018 del 10.03.2022 (prot. ANAC n. 17816) è stato dunque contestato all'Ente il mancato utilizzo della c.d. proroga tecnica o della gara ponte per garantire il servizio di mensa nelle more dell'espletamento della procedura ad evidenza pubblica.

Per quanto concerne invece i profili di anomalia relativamente al servizio di trasporto scolastico, con un secondo esposto acquisito al prot. ANAC n. 78040 del 28 ottobre 2021, venivano avanzati dubbi, sempre da parte di taluni consiglieri comunali, in merito alla legittimità della scelta operata dall'Ente locale di avviare una procedura per affidare in via diretta ai sensi dell'art. 36 co. 2 lett. a) del d.lgs. n. 50 del 2016 il servizio di trasporto, per la durata di soli quattro mesi (ottobre 2021 - gennaio 2022) e per un importo di € 35.000.

Dall'istruttoria è emerso che il servizio di trasporto scolastico veniva affidato alla ditta "Carrozzo" almeno sin dal settembre del 2017; infatti, dagli elementi che si è potuto acquisire è emerso che si sono susseguiti cinque affidamenti diretti ai sensi dell'art. 36 co. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 in favore della Ditta Carrozzo per un importo complessivo pagato dal Comune di Erchie, di circa €200.000,00.

Con nota prot. ANAC n. 86500 del 2.12.2021, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha dunque inoltrato una richiesta informativa all'Ente al fine di comprendere meglio le modalità di affidamento dei servizi legati all'attività scolastica; in particolare, unitamente ai profili di criticità legati al servizio di trasporto scolastico, sono state chieste informazioni utili anche con riferimento al servizio di refezione scolastica in quanto oggetto della seconda segnalazione già menzionata ed acquisita al prot. ANAC n. 78040 del 28.10.2021.

Il Segretario Comunale in reggenza a scavalco presso il Comune di Erchie ha riscontrato la richiesta dell'Autorità con una nota acquisita al prot. ANAC n. 92822 del 24.12.2021 senza esplicitare in alcun modo le ragioni giustificative del mancato rispetto dei principi del Codice dei Contratti.

Alla luce di tali rilievi, con la summenzionata nota di definizione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018 del 10.03.2022 (prot. ANAC n. 17816), sono stati contestati i plurimi affidamenti diretti, reiterati nel tempo che hanno determinato un frazionamento dell'appalto in assenza di oggettive ragioni giustificative, in violazione delle prescrizioni contenute negli artt. 35 co. 6 e 36 del d.lgs. n. 50 del 2016.

In quella sede, inoltre, il Comune di Erchie era stato anche sollecitato a *"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 d.lgs. n. 50 del 2016, ciò al fine anche di evitare, all'ulteriore ricorrere delle rilevate anomalie, il possibile configurarsi di ipotesi di danno erariale e l'emergere di possibili conseguenti responsabilità patrimoniali di natura personale discendenti dal persistente mancato ricorso alle procedure ordinarie di affidamento per l'acquisizione delle prestazioni de quibus."*

Con la nota di definizione suddetta, l'Autorità aveva altresì richiesto di informare nel termine di 90 giorni, ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, in ordine alle concrete iniziative assunte e/o in via di assunzione in merito alla programmazione futura relativamente ai servizi di trasporto scolastico e di refezione scolastica.

Nei 90 giorni successivi alla nota di definizione, questa Autorità non ha ricevuto alcuna comunicazione da parte dell'Ente territoriale; peraltro, in data 15.09.2022, l'UVSF ha ricevuto una nuova segnalazione (prot. ANAC n. 73131) con cui venivano evidenziate ulteriori criticità legate all'affidamento del servizio di trasporto scolastico.



Specificatamente, secondo la ricostruzione operata dal segnalante, "con determinazione n. 477 dell'8.09.2022, senza alcuna determina a contrarre e senza pubblicare gli atti di affidamento sull'albo pretorio", il Responsabile di settore aveva nuovamente affidato in via diretta il servizio di trasporto scolastico per l'A.S. 2022/2023 al Sig. Carrozzo Antonello, fratello del Sig. Carrozzo Beniamino, affidatario uscente del servizio di trasporto scolastico con un impegno di spesa pari ad € 34.125,00.

Alla luce dei nuovi elementi giuridico-fattuali l'UVSF ha comunicato al Comune di Erchie – in data 12.10.2022 - l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 (prot. ANAC n. 81456).

Con tale atto si chiedevano espressamente delucidazioni in merito alla gestione del servizio di trasporto scolastico dal gennaio 2022 al giugno 2022, periodo successivo al primo affidamento diretto cui faceva riferimento la prima segnalazione dell'ottobre del 2021.

Si chiedevano, altresì, chiarimenti complessivi in merito alla gestione dei servizi di trasporto e di refezione scolastica anche con riferimento alla futura programmazione dell'Ente locale.

Con nota prot. ANAC n. 91260 dell'08.11.2022 è stato acquisito il riscontro dell'Ente locale con cui il Segretario Generale/RPCT allegava le contro-deduzioni a firma del RUP della procedura di affidamento diretto del servizio di trasporto scolastico per l'a.s. 2022/2023 al fine di chiarire le nuove criticità segnalate ad ANAC.

Nella relazione del RUP sono stati forniti elementi in merito alle verifiche effettuate con riferimento alla presunta vicinanza tra la ditta uscente e la ditta affidataria del nuovo appalto del servizio di trasporto scolastico senza che però venissero chiariti in maniera inequivoca gli esiti di tali verifiche; pertanto, in considerazione della scarsa chiarezza della risposta pervenuta, con nota prot. ANAC n. 104075 del 12.12.2022 è stata inoltrata al Comune di Erchie una richiesta di ulteriori informazioni utili ai sensi dell'art. 13 co. 4 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Con tale atto è stato richiesto di trasmettere tutta la documentazione relativa alle verifiche effettuate, al fine di eliminare definitivamente i dubbi in merito agli esiti delle verifiche effettuate sull'eventuale assimilabilità ad un unico centro decisionale delle due diverse ditte affidatarie del trasporto scolastico ("Autonoleggio Con Conducente Servizi Taxi Noleggio Autobus Noleggio Minibus Trasporto Disabili Servizi Alle Persone Servizio Scuolabus" e la "Ditta Carrozzo").

L'Ente locale ha riscontrato l'ulteriore richiesta informativa con la nota acquisita al prot. ANAC n. 105576 del 16.12.2022 comunicando che *"la verifica sulla concreta sede legale non è stata effettuata, a seguito della rinuncia all'appalto da parte della ditta di CARROZZO Antonello"*

Dopo aver ricevuto il riscontro relativo all'affidamento del servizio di trasporto scolastico, sono giunte altri due esposti – acquisiti ai protocolli ANAC nn. 6507 e 9821 rispettivamente del 25.01.2023 e del 4.02.2023 – con cui venivano segnalate ulteriori criticità in merito alla gestione degli affidamenti del servizio mensa per le scuole dell'infanzia e le classi a tempo pieno della scuola primaria per l'anno scolastico 2022/2023.

Diritto

All'esito dell'istruttoria effettuata sono emersi rilevanti profili di anomalia inerenti alla gestione complessiva degli affidamenti dei servizi correlati all'attività scolastica nei sensi che seguono

1. Criticità nella gestione del servizio di trasporto scolastico.

Sulla scorta dei rilievi istruttori effettuati in seguito alle prime segnalazioni giunte presso questa Autorità, si è potuto accertare che il Comune di Erchie ha gestito il servizio di trasporto scolastico mediante plurimi affidamenti diretti ai sensi dell'art. 36 co. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 a favore dell'impresa del Sig. Carrozzo Beniamino.

La tabella che segue illustra tutti gli affidamenti relativi al servizio di trasporto scolastico dell'Ente locale a partire dall'anno scolastico 2018/2019.

Anno Scolastico di riferimento	Operatore economico	Tipologia affidamento	Importo economico
2018/2019	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	Procedura negoziata ex art 36 comma 2 let. a)	€ 34.200,00 + IVA
2019/2020	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	Ripetizione di precedente servizi analoghi ai sensi dell'art 63 del d.lgs. 50/2016*	€ 34.200,00 + IVA
2020/2021	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	Ripetizione servizi analoghi ai sensi dell'art 63 comma 5 let. b)*	€ 34.200,00 + IVA
2020/2021	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	Affidamento diretto per il servizio aggiuntivo scuolabus con un ulteriore scuolabus	€ 21.00,00 + IVA
settembre 2021/gennaio 2022	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	Procedura negoziata telematica per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico	€ 31.531,82 + IVA
Gennaio 2022/Giugno 2022	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	Affidamento diretto del Servizio di trasporto scolastico	€ 34.950 + IVA
2021/2022	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	servizio aggiuntivo trasporto scolastico	€ 1.176,00 + IVA
2021/2022	Ditta Individuale Carrozzo Beniamino P.I. 01405140748	impegno di spesa prestazioni di trasporto scolastico assistito a favore di alunno frequentante istituto fuori provincia.	€ 7.850,00 + IVA
settembre 2022/ giugno 2023	Ditta Individuale Carrozzo Antonello P.I. 01770340741	Servizio di trasporto scolastico. Impegno di spesa e affidamento	€ 34.125 + IVA

L'Autorità aveva già rilevato - nella nota di definizione del procedimento del 10.03.2022 - che il modus operandi della Stazione appaltante si ponesse in contrasto sia con la normativa del Codice dei Contratti che con le Linee Guida n. 4 approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con delibera n. 206 del 1 marzo 2018.

Nel caso di specie, infatti, è stato rilevato che la reiterazione degli affidamenti ha determinato un frazionamento dell'appalto in assenza di oggettive ragioni giustificative ed in violazione delle prescrizioni contenute negli artt. 35 co. 6 e 36 co. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016.



Sul punto, l'Autorità si è espressa in molteplici occasioni, ribadendo con fermezza che un appalto di servizi non può essere frazionato al fine di evitare l'applicazione delle norme del d.lgs. 50/2016 tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificano; il divieto di frazionamento di un appalto, infatti, assurge a principio generale, avente la finalità di sottrarre da indebite ed arbitrarie scelte di "comodo" l'affidamento diretto di commesse che richiedono, invece, procedure di evidenza pubblica (delibere n. 567 del 12.06.2019 e n. 976 del 23.10.2019).

È dunque apparsa anomala ed irragionevole la scelta effettuata dal R.U.P. della procedura inerente l'anno scolastico 2021/2022, di frazionare un servizio annuale in un affidamento diretto della durata di soli 4 mesi (ottobre 2021 - gennaio 2022); nelle more dell'affidamento, inoltre, non risultava avviata alcuna procedura selettiva maggiormente rispettosa delle norme di legge, né è stata fornita alcuna motivazione atta a chiarire i motivi sottesi al frazionamento di un servizio di durata annuale.

Tali considerazioni sono state ulteriormente rafforzate dagli ulteriori elementi emersi in seguito alla nota di definizione del 10.3.2022; occorre infatti sottolineare che da gennaio 2022 sino a giugno 2022 è stato affidato nuovamente in via diretta il servizio di trasporto scolastico al medesimo operatore economico, in aperto contrasto con quanto prescritto dall'art. 35 co. 6 del Codice dei Contratti.

Nella più volte citata Nota di definizione a firma del Dirigente di cui al prot. ANAC n. 17816 del 10.3.2022, è stato altresì rilevato il mancato rispetto del principio di rotazione degli incarichi di cui all'art. 36 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016, da parte del Comune; ciò ha determinato il consolidarsi di posizioni di potere in capo al medesimo operatore economico in assenza di un apparato motivazionale idoneo a giustificare la reiterazione degli affidamenti diretti dal settembre del 2017 sino al giugno del 2022.

In seguito all'ulteriore segnalazione del settembre 2022 si è potuto, altresì, constatare che l'Ente locale non ha in alcun modo tenuto in considerazione quanto indicato dall'Autorità nella nota di definizione di cui al prot. ANAC n. 17816 del 10.3.2022; a ben guardare, infatti, non sembra essere stata effettuata alcun tipo di programmazione relativamente al servizio in oggetto.

A tal proposito è opportuno rammentare che gli enti territoriali devono anche dotarsi obbligatoriamente di un Documento unico di programmazione (DUP) che costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente e che deve indicare, specificatamente, il programma biennale degli appalti di beni e servizi.

Contrariamente a quanto previsto dal d.lgs. n. 267 del 2000 e dal Codice dei Contratti, Il Comune di Erchie ha gestito gli affidamenti del servizio di trasporto scolastico in distonia con quanto prescritto dagli artt. 21 e 30 del d.lgs. n. 50 del 2016; l'Ente locale avrebbe potuto programmare tempestivamente una procedura ad evidenza pubblica volta ad affidare il servizio per più di una annualità al fine di conseguire economie di scala, favorendo in tal modo anche il principio concorrenziale del *favor participationis*.

La programmazione è infatti espressione dei più generali principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto rappresenta un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, per la valutazione delle strategie di approvvigionamento, per l'ottimizzazione delle risorse e per il controllo delle fasi gestionali.

La totale assenza di programmazione si pone pertanto in contrasto con quanto indicato nell'art. 21 commi 1 e 6 del d.lgs. n. 50 del 2016 ed ha cagionato una situazione patologica in contrasto con i principi generali del Codice dei Contratti e con l'art. 97 della Carta Costituzionale.

Ulteriori perplessità emergono in seguito alla valutazione dell'ultimo affidamento diretto operato dal Comune di Erchie, con la determinazione n. 477 del 08.09.2022, a favore della Ditta denominata come "Autonoleggio Con Conducente Servizi Taxi Noleggio Autobus Noleggio Minibus Trasporto Disabili Servizi Alle Persone Servizio Scuolabus" - P. Iva: 01770340741, con Sede In Via Principe Di Napoli 348, Erchie.

La ditta risulta essere un'impresa individuale il cui titolare è il Sig. **Carrozzo Antonello** che, sempre secondo la ricostruzione operata dal segnalante, sembrerebbe essere il fratello dell'affidatario uscente Sig. **Carrozzo Beniamino**.

In data 12.10.2022, alla luce dei nuovi elementi giuridico-fattuali, è stata effettuata la Comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici al fine di richiedere chiarimenti complessivi in merito alla gestione dei servizi di trasporto ad opera del Comune di Erchie.

Specificatamente sono stati chiesti chiarimenti in merito al **rispetto sostanziale del principio di rotazione** perché la scelta operata dall'Ente locale di affidare in via diretta il servizio di trasporto scolastico ai sensi dell'art. 36 co. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 ad un operatore economico che ha la medesima sede legale (in Via Principe Di Napoli 348, Erchie) rispetto a quella dell'affidatario uscente destava perplessità in merito ai presumibili rapporti di vicinanza tra le due ditte.

Il Segretario generale all'epoca supplente a scavalco con nota prot. n. 12801 del 14.10.2022 ha richiesto al RUP una "*dettagliata relazione sui diversi quesiti e sulle richieste di dati formulate da codesta Autorità*"; in tale relazione, acquisita tra gli allegati del prot. ANAC n. 91260 dell'8.11.2022 non viene chiarito in maniera inequivoca se siano state effettuate verifiche in merito a quanto sostenuto nella segnalazione.

Il RUP ha informato l'Autorità che era stata inoltrata una richiesta *a mezzo email* alla Polizia Locale del Comune di Erchie al fine di verificare "*l'assimilabilità ad un unico centro di costo*" delle due ditte nei sensi che seguono: "*In relazione alle attività di verifica ai sensi degli art. 36 e 80 del codice degli appalti e contratti, per la gara del trasporto scolastico 2022 si richiede di accertare la sede di Antonello Carrozzo in via Principe di Napoli in 330, assumere informazioni sul deposito, e verifica dei conducenti utilizzati durante il servizio, e/o accertare se l'attività è assimilabile ad altri centri di costo. (Ad oggi non è pervenuta alcuna segnalazione)*".

Il tenore ambiguo del riscontro ha determinato la necessità di inoltrare una nuova richiesta informativa di cui al prot. ANAC n. 104075 del 12.12.2022 nel tentativo di chiarire definitivamente il *punctum dolens* evidenziato nella segnalazione.

Con il secondo riscontro acquisito al prot. ANAC n. 105576 del 16.12.2022 è stato precisato che la Polizia Locale "*attesta di non aver letto la nota del RUP e di averla recuperata solo a seguito della richiesta di accesso agli atti formulata da alcuni consiglieri, cui forniva, insieme al medesimo RUP, risposta. Secondo quanto affermato dalla responsabile, la verifica sulla concreta sede legale non è stata effettuata, a seguito della rinuncia all'appalto da parte della ditta CARROZZO Antonello*".

A ben osservare, però, dai mandati di pagamento effettuati nei confronti dei Sigg. Carrozzo Antonello e Carrozzo Beniamino, emerge che le due sedi legali sono collocate rispettivamente in Via Principe di Napoli n. 348 e Via Principe di Napoli n. 350.

Dal quadro giuridico-fattuale che emerge appare dunque evidente che la scelta di affidare il servizio di trasporto scolastico alla "Ditta Individuale Carrozzo Antonello (P.I. 01770340741)" sia stata effettuata in violazione del principio di rotazione di cui all'art. 36 co. 1 del d.lgs. n. 50/2016 - inteso in senso sostanziale - ed in difformità alle indicazioni rese dal competente Ufficio dell'Autorità in data 10.03.2022.



Occorre, altresì, rilevare che nella documentazione fornita in riscontro dal Comune di Erchie a seguito della Comunicazione di avvio dell'istruttoria è emerso che tra il 2018 ed il 2022 le ditte dei Sigg. Beniamino Carrozzo e Antonello Carrozzo risultano affidatarie di varie tipologie di servizi di trasporto; segnatamente al Sig. Beniamino Carrozzo sono stati affidati sette servizi di trasporto relativamente al "servizio di trasporto minori" ed al "servizio di trasporto sociale" mentre al Sig. Antonello Carrozzo sono stati affidati tra il 2018 ed il 2019 i servizi di "trasporto anziani" per i soggiorni climatici e nel 2021 il servizio di trasporto minori.

Tali elementi permettono di affermare che già con riferimento al servizio di "trasporto soggiorno minori" c'era stato un avvicendamento negli affidamenti tra la ditta del Sig. Beniamino Carrozzo e la ditta del Sig. Antonello Carrozzo; anche in quel caso, alla luce di quanto allegato nelle note di riscontro, non sarebbe stata effettuata alcuna verifica propedeutica ad accertare l'assimilabilità delle due ditte ad un unico centro di interesse al fine di garantire il sostanziale rispetto del principio di rotazione.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte è stato possibile constatare che l'operato del Comune di Erchie non risulta conforme alla normativa di settore in quanto complessivamente in contrasto con i principi generali e le specifiche disposizioni normative di cui agli artt. 21, 30 co. 1 e 2, 35 co. 6 e 36 co. 1 e 2 del d.lgs. n. 50 del 2016.

2. Criticità nella gestione del servizio di mensa scolastica.

Anche con riferimento all'affidamento dei servizi correlati alla mensa scolastica sono pervenute diverse segnalazioni atte ad evidenziare le criticità sottese alla gestione complessiva degli stessi. Il primo esposto acquisito al prot. ANAC n. 78040 del 28.10.2021 sottolineava che la Responsabile del Servizio "Affari istituzionali e Servizi alla persona" aveva modificato artificiosamente la durata dell'affidamento al fine di procedere ad un affidamento diretto in luogo di una procedura ad evidenza pubblica; nella segnalazione veniva informata l'Autorità che, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 15 del 12 febbraio 2021, l'Ente locale aveva approvato il progetto per l'appalto del servizio di refezione scolastica per le scuole dell'infanzia e per le classi a tempo pieno della scuola primaria per cinque anni dal 2021/2022 al 2025/2026.

Dalla documentazione inviata all'Autorità con nota acquisita al prot. ANAC n. 92822 in data 24.12.2021 non si evincono le motivazioni che hanno indotto il R.U.P. a distaccarsi rispetto a quanto deliberato dalla Giunta Comunale in data 12.02.2021.

L'Amministrazione Comunale, infatti, già nel febbraio 2021, aveva approvato il progetto di mensa scolastica composto dal Capitolato speciale per cinque anni scolastici (2021-2026), la relazione tecnica, il costo del servizio ed il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze.

Da tale deliberazione sarebbero dovuti conseguire gli adempimenti necessari ad opera del responsabile del servizio preposto al fine di programmare l'espletamento della procedura ad evidenza pubblica.

Al contrario, la Responsabile del Servizio "Affari istituzionali e Servizi alla persona" con determinazione n. 271 del 26.10.2021, ha avviato una procedura negoziata senza bando con utilizzo della piattaforma MEPA, mediante trattativa diretta (TD), per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica per le scuole del Comune di Erchie per l'a.s. 2021/2022, agendo in totale difformità rispetto a quanto statuito dalla Deliberazione di Giunta n.15 del 12.02.2021.

Pertanto, già con Nota di definizione a firma del Dirigente di cui al prot. ANAC n. 17816 del 10.3.2022 era stato chiarito che, nel caso di specie, poteva essere utilizzato lo strumento della c.d. proroga tecnica o quello della c.d. gara ponte al fine di garantire il servizio di mensa in attesa dell'espletamento della procedura ad evidenza pubblica.

Il mancato rispetto della programmazione di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016 viene giustificato nella nota di riscontro esclusivamente facendo leva sulla necessità di garantire la continuità dei servizi essenziali concernenti il diritto allo studio.

A ben vedere, però, anche alla data del 13.10.2021, momento in cui è stata conferita la P.O. dell'Area Affari Istituzionali e Servizi alla Persona, poteva essere effettuata una scelta amministrativa diversa per quanto concerne le modalità di affidamento del servizio di refezione.

L'urgenza di indire una procedura di gara per l'affidamento del servizio di refezione scolastica per l'anno 2021/2022 poteva essere affrontata con scelte più rispettose dei principi generali del Codice dei Contratti, nelle more dell'espletamento di una procedura ordinaria ed in linea con la programmazione già precedentemente effettuata.

Nella summenzionata Nota di definizione della trattazione ex art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018 (prot. ANAC n. 17816 del 10.3.2022), il Comune di Erchie era dunque stato invitato a *tener conto, per il futuro, di quanto espresso da ANAC in vista di una più puntuale e corretta applicazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 50 del 2016* e ad informare l'Autorità in merito alle concrete iniziative assunte e/o in via di assunzione in merito alla programmazione futura relativamente ai servizi di trasporto scolastico e di refezione scolastica.

Tuttavia, come già chiarito nelle premesse fattuali, nei 90 gg. successivi alla Nota di cui al prot. ANAC n. 17816 del 10.3.2022, non è stata inviata alcuna comunicazione all'Autorità neanche per quanto concerne la programmazione del Servizio di mensa scolastica.

Diversamente, presso l'Autorità sono giunti due ulteriori esposti - acquisiti ai protocolli ANAC nn. 6507 del 25.1.2023 e 9821 del 04.02.2023 - volti a segnalare ulteriori e perduranti criticità relative all'affidamento del servizio di refezione scolastica per l'anno 2022/2023.

Specificatamente, con la segnalazione del 25.1.2023 si notiziava l'Autorità che con la determinazione a contrarre n. 690 dell'1.12.2022 il Comune di Erchie aveva indetto una gara ad evidenza pubblica ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50 del 2016 da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, comma 3, del Codice dei Contratti, per l'affidamento del servizio di mensa per le scuole dell'infanzia e le classi a tempo pieno della scuola primaria per un periodo di 5 cinque anni (CIG: 9504491A16).

Tuttavia, con la determinazione n. 39 del 17.1.2023 il Responsabile del settore servizi alla persona del comune di Erchie annullava la determinazione a contrarre n. 690 dell'1.12.2022 in virtù delle plurime criticità presenti nella documentazione di gara ed evidenziate dagli operatori economici interessati a partecipare alla gara nei sensi che seguono:



- l'assenza degli allegati al Capitolato speciale d'appalto - contenenti i menù settimanali e le tabelle dietetiche, con i relativi quantitativi dei pasti da somministrare predisposti dal servizio SIAN dell'ASL BR - determinava **l'impossibilità di formulare un'adeguata e ponderata offerta tecnica ed economica per gli OO.EE;**
- nonostante il Capitolato speciale d'Appalto, all'art. 4.2.2, prevedesse la clausola sociale di salvaguardia del personale impiegato nel precedente appalto, non è stato allegato ai documenti di gara l'elenco del personale con relative mansioni, profili professionali di inquadramento e anzianità, **impedendo in tal modo ai concorrenti di quantificare gli effettivi costi da sostenere;**
- **Sottostima del prezzo posto a base di gara;**
- La sussistenza di **contraddizioni ed anomalie non solo nell'attribuzione dei punteggi di gara (errori nella fissazione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica) ma anche tra Bando e Disciplinare di gara (laddove il primo prevede l'applicazione dell'inversione procedimentale ai sensi dell'art. 133, comma 8, del d.lgs. 50/2016, mentre il secondo, al punto 12, prevede l'apertura della busta "A" contenente la documentazione amministrativa nella prima seduta pubblica e prima di procedere alla valutazione dell'offerta tecnica ed economica).**

Pertanto, con la summenzionata determina n. 39 del 17.01.2023 veniva annullata l'intera procedura di gara perché, per stessa ammissione del nuovo RUP, "le situazioni innanzi rilevate evidenziano la illegittimità della determinazione a contrarre n. 690 del 01/12/2022 e del conseguente procedimento di gara di che trattasi per violazione dei principi di trasparenza, buon andamento, correttezza e razionalità dell'azione amministrativa".

In seguito all'esercizio dei poteri di autotutela, con la determinazione n. 47 del 20.01.2023 veniva avviato il procedimento per un **nuovo affidamento diretto** del servizio di mensa per le scuole dell'infanzia e le classi a tempo pieno della scuola primaria per il corrente anno scolastico 2022/2023 (CIG: 96137838B3) ai sensi dell'art. 36 comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016; il Comune di Erchie ha dunque avviato sul Me.PA una *trattativa diretta mediata, attraverso l'acquisizione di più preventivi da parte di altrettanti operatori economici, per l'affidamento diretto ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera a) della L. 11 settembre 2020, n. 120, nelle more dell'indizione e della conclusione di una nuova gara aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50/2016, del servizio di mensa per le scuole dell'infanzia e le classi a tempo pieno della scuola primaria per il periodo dal primo febbraio al 10 giugno 2023 per un valore complessivo dell'affidamento stimato in € 59.485,27, iva esclusa.*

Astraendo dalle considerazioni relative alle modalità di estrinsecazione della procedura per l'affidamento diretto dell'appalto del servizio mensa, è opportuno rilevare che, anche relativamente alla programmazione della gara relativa al servizio di mensa, il Comune di Erchie non ha adeguatamente considerato quanto rappresentato dal competente Ufficio dell'Autorità con nota prot. n. 17816, inviata all'Ente locale in data 10.3.2022.

Le circostanze giuridico-fattuali appena descritte evidenziano infatti che anche con riferimento alla gestione dei servizi mensa, l'operato del Comune di Erchie non sia rispettoso dei principi contenuti negli artt. 21, 23 e 30 del d.lgs. n. 50 del 2016 e con l'art. 97 della Carta Costituzionale. In particolare, alle carenze concernenti la fase programmatica – funzionale a garantire una visione d'insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto – si sommano le carenze oggettive e le approssimazioni rilevabili con riferimento alle fasi di progettazione e di gestione delle gare. Sul punto occorre sottolineare che gli errori/approssimazioni emersi/e all'esame dei documenti di gara testimoniano gravi lacune nella gestione degli affidamenti da parte dell'Ente locale, in aperto

contrasto con i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza di cui all'art. 30 co. 1 del Codice dei Contratti.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 3.05.2023

DELIBERA

L'istruttoria effettuata ha consentito di riscontrare plurime criticità nei sensi che seguono:

- la totale assenza di programmazione in violazione delle prescrizioni contenute nell'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016 sia con riferimento all'affidamento del servizio di trasporto scolastico che con riferimento al servizio di mensa scolastica;
- le gravi carenze relative alla progettazione del servizio ed alla conseguente predisposizione dei documenti di gara, propedeutici all'affidamento dell'appalto del servizio di mensa scolastica per gli alunni del Comune di Erchie, in totale distonia con i commi 14 e 15 dell'art. 23 del Codice dei Contratti.
- la reiterata violazione dei principi di cui agli artt. 36 co.1 e 35 co. 6 del d.lgs. n. 50 del 2016 anche in seguito alla nota di definizione del procedimento, ex art. 21 del vigente Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, inviata al Comune di Erchie in data 10.03.2022.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio 17 maggio 2023

Il Segretario

Laura Mascali