



DELIBERA n. 248

del 16 marzo 2021

Fasc. UVSF n. 4205/2020

**Oggetto:** Procedure di affidamento di beni alimentari e bevande ai Comandi ed unità organizzative della sede di Taranto della Marina Militare nell'anno 2017. Stazione appaltante: Direzione di Commissariato della Marina Militare di Taranto (MARICOMMI).

#### Riferimenti normativi

d.p.r. 4 aprile 2002, n. 101;  
legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 450;  
d.p.r. 5 ottobre 2010 n. 107 art. 328;  
d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 art. 3 lett. bbb);  
d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 art. 30;  
d.lgs.18 aprile 2016 n. 50 art. 35;  
d.lgs.18 aprile 2016 n. 50 art. 54;  
legge 28 dicembre 2015 n. 208 art 1 comma 505

#### Parole chiave

Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione;  
Accordi quadro;  
Frazionamento;  
Programmazione degli acquisti di beni e servizi

#### Massima

Non massimabile

#### 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 12 aprile 2006, n. 163 ed 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

Nell'ambito delle attività di collaborazione con la Guardia di Finanza, in base all'art. 3 del Protocollo di intesa stipulato in data 23 aprile 2018, ai sensi dell'art. 213 comma 5 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 2 e 3 del d.lgs. 68/2001, il Presidente dell'Autorità ha delegato il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, con facoltà di subdelega, ad acquisire dati ed informazioni di dettaglio presso le unità organizzative della Marina Militare, al fine di:

- delineare le procedure amministrative con cui vengono individuati gli operatori economici che forniscono beni alimentari (freschi e surgelati) e bevande ai vari Comandi e unità organizzative (comprese le unità navali) della sede di Taranto della Marina Militare;
- verificare che in tali procedure siano rispettati i principi di economicità, efficacia, congruità, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e rotazione tra gli operatori economici.

Con lettera di incarico del 14 giugno 2018 il Nucleo speciale Anticorruzione ha quindi delegato gli accertamenti richiesti dall'Autorità al Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza di Taranto che ha effettuato le verifiche in primo luogo presso la Direzione di Commissariato della Marina Militare di Taranto (MARICOMMI) in data 20 settembre, 1° e 15 ottobre 2018.

Successivamente le verifiche sono state effettuate presso la Scuola Sottufficiali della Marina Militare di Taranto (31 ottobre 2018) e la Stazione Aeromobili di Grottaglie (6 novembre 2018).

Con nota acquisita al prot. Anac n. 45757 del 18 giugno 2020 il Nucleo speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ha trasmesso all'Autorità le risultanze delle verifiche effettuate.

Valutata la documentazione acquisita, come approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 21 ottobre 2020, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, al fine di verificare la legittimità del sistema di affidamento di appalti di forniture di bevande e generi alimentari posti in essere dalle unità organizzative della Marina Militare di Taranto, con particolare riferimento all'anno 2017 (comunicazione di avvio dell'istruttoria prot. n. 79088 del 23.10.2020).

L'Ufficio Generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina Militare di Roma (MARIUGCRA) ha formulato le proprie controdeduzioni con nota del 19 novembre 2020, acquisita al prot. Anac n. 88144 del 20.11.2020.

In base all'istruttoria effettuata è emerso conclusivamente quanto segue.

### Fatto

Con il foglio n. 5528 del 26 giugno 2014, diramato alle Direzioni di Commissariato, tra cui anche il MARICOMMI di Taranto, l'Ufficio Generale del Centro di Responsabilità Amministrativa della Marina Militare di Roma (MARIUGCRA) dava disposizioni, per l'acquisto di generi alimentari, di



procedere ad effettuare ricerche di mercato finalizzate a reperire i prezzi più favorevoli per lotti di generi alimentari omogenei. Ciò sia per consentire l'acquisto di generi presenti nel sistema di Consip S.p.A., ma a prezzi più favorevoli, sia per procedere all'acquisto di generi non presenti nell'ambito dell'offerta Consip, nonché tese ad ottenere una tempistica di consegna maggiormente confacente alle improvvise esigenze di operatività delle Unità Navali.

Con foglio n. 23228 del 23 marzo 2015 il MARICOMMI di Taranto riscontrava tale disposizione rappresentando di aver avviato una procedura di gara aperta, in ambito comunitario, per l'individuazione di listini di prezzo di generi alimentari vari per le mense obbligatorie di servizio delle Navi e dei Comandi dislocati in Taranto, Brindisi e Grottaglie, suddivisa in 20 lotti e di importo stimato massimo presunto di €. 6.085.000,00.

In risposta a detta comunicazione, il MARIUGCRA, con nota n. 3021 del 20 aprile 2015 evidenziava l'obbligo di esperire apposite indagini di mercato attraverso ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (Me.P.A), invitando il MARICOMMI a valorizzare il lavoro propedeutico già svolto «travasandolo in apposite procedure (R. d. O.) da espletare sul Me.PA., secondo le direttive in corso di emanazione» da parte dello stesso Ufficio Generale.

Con atto dispositivo n. 660 dell'11 aprile 2016 il MARICOMMI di Taranto revocava quindi la procedura precedentemente indetta.

Il MARIUGCRA Roma, con successivo foglio n. 4313 del 22 maggio 2015, indirizzato stavolta alla Direzione di Amministrazione di Taranto (MARIDIRAM) ribadiva il contenuto della precedente comunicazione, rappresentando che per l'acquisto dei generi alimentari, è obbligo delle stazioni appaltanti di eseguire indagini di mercato tramite il Me.PA., con accentramento della procedura in capo alle Direzioni di Commissariato (MARICOMMI) dislocate a Taranto, Ancona, Augusta e La Spezia.

A tale foglio veniva allegata una Scheda tecnica in cui veniva chiarito che le indagini di mercato dovevano essere effettuate sul Me.PA. utilizzando il sistema della richiesta di offerta semplificata (R.d.O.) con la finalità di addivenire alla stipula di una apposita convenzione, annuale o semestrale, le cui condizioni avrebbero avuto validità per tutti gli Enti ed Unità Navali della sede.

Chiariva che mentre la stipula della convenzione era competenza esclusiva delle Direzioni di Commissariato (MARICOMMI), i singoli acquisti dovevano essere effettuati in proprio da ciascun organo militare provvisto di autonomia amministrativa mediante invio di R.d.O. alla sola ditta aggiudicataria della convenzione stipulata dalle MARICOMMI.

Ai MARICOMMI competeva oltre alla stipula delle convenzioni, anche l'acquisizione del DURC (documento unico regolarità contributiva) e la diffusione, sul sito web istituzionale, delle condizioni di fornitura e del capitolato tecnico.

Le disposizioni impartite da MARIUGCRA Roma a MARIDIRAM Taranto venivano da quest'ultima diffuse in maniera capillare, con foglio n. 8978 del 26 maggio 2015, a tutte le Unità Navali ed a tutti i vari Comandi della Marina Militare, tra cui, nell'area jonica, la Direzione di Commissariato, la Scuola Sottufficiali, la Stazione Navale e l'Arsenale di Taranto, nonché la Stazione Elicotteri di Grottaglie.

Con Atto autorizzativo del 21 novembre 2016 il MARICOMMI Taranto autorizzava l'espletamento di un'indagine di mercato esplorativa, non vincolante per l'amministrazione, da effettuarsi sul

Me.PA., per la composizione di un listino prezzi di derrate alimentari necessarie al soddisfacimento delle esigenze delle mense dei Comandi/Enti/Unità Navali delle basi di Taranto e Brindisi per l'anno 2017.

Il MARICOMMI di Taranto, in data 25 novembre 2016, lanciava quindi sul Me.PA: con R.d.O. n. 1422562 un'indagine di mercato esplorativa, non vincolante per l'amministrazione, per la composizione di un listino prezzi per l'approvvigionamento di derrate alimentari delle mense del Comandi/Enti dell'area di giurisdizione del Comando Marittimo Sud e delle Unità Navali delle basi di Taranto e Brindisi, per l'esercizio finanziario 2017.

Per tale indagine di mercato, effettuata al prezzo più basso, il MARICOMMI Taranto acquisiva il CIG n. 6878071BBC per un valore di € 137.000,00.

All'indagine di mercato venivano invitati n. 75 operatori economici con sede nella regione Puglia, Calabria, Basilicata accreditati sul portale. Partecipavano 13 operatori e venivano valutate le offerte economiche di 12, in quanto un operatore veniva escluso per incompletezza della documentazione amministrativa presentata in sede di gara.

La procedura veniva aggiudicata con n. 3 provvedimenti rispettivamente del 16, 23 e 30 marzo 2017 agli operatori economici che, per ogni singola derrata presente sul listino posto a base di gara, aveva presentato l'offerta al prezzo più basso. Successivamente un operatore economico rinunciava.

In data 18 aprile 2017 MARICOMMI Taranto stipulava quindi 11 Convenzioni, tutte con decorrenza 18 aprile 2017 e scadenza 31 dicembre 2017, ciascuna per un importo massimo di € 135 mila con i seguenti operatori economici:

- nr. CUS/34 di Rep. - BONTA' BIANCA S.r.l. di Conversano (BA);
- nr. CUS/39 di Rep. - A. PETROCELLI S.r.l. di Taranto;
- nr. CUS/35 di Rep. - COLAZZO di Castrignano dei Greci (LE);
- nr. CUS/33 di Rep. - BITETTI S.r.l. di Taranto (BA);
- nr. CUS/41 di Rep. - TARAS CARNI S.r.l. di Taranto;
- nr. CUS/38 di Rep. - P.G.S. S.r.l. di Taranto;
- nr. CUS/37 di Rep. - MANCONE S.a.s. di Taranto;
- nr. CUS/36 di Rep. - JONICA CATERING S.r.l. di Taranto;
- nr. CUS/40 di Rep. - STELLAMAR S.r.l. di Pulsano (TA);
- nr. CUS/32 di Rep. - BEST COFFEE S.r.l. di Taranto;
- nr. CUS/31 di Rep. - ALDO FOODS S.r.l. di Trepuzzi (LE).

In ogni convenzione veniva specificato che ciascun servizio amministrativo dei Comandi ed Enti dell'area di giurisdizione del Comando Marittimo Sud e delle Unità Navali delle sedi di Taranto e Brindisi avrebbe proceduto ad emettere singoli ordinativi di fornitura o atti negoziali alle stesse condizioni tecnico economiche e che il valore massimo per ogni singola fornitura sarebbe stato di importo presunto di € 135.000,00 Iva esclusa.

In base alle risultanze dell'indagine della Guardia di Finanza, a valle della stipula delle convenzioni di cui sopra, risultano effettuati da MARICOMMI Taranto, nell'anno 2017, acquisti di generi alimentari dalle seguenti tre aziende:

- Jonica Catering S.r.l (pane) per € 65.615,30



- Bontà Bianca S.r.l. (latticini) per € 21.112,00;
- Antonio Petrocelli S.r.l. (acqua e bevande) per € 491.958,22.

MARISCUOLA Taranto, nell'anno 2017, ha effettuato acquisti di generi alimentari dalle seguenti aziende:

- Bitetti S.r.l. per € 301.357,19;
- Bontà Bianca S.r.l. per € 63.759,51;
- Jonica Catering S.r.l. per € 333.65,06;
- Mancone S.a.s. per € 360.691,12;
- Aldo Foods S.r.l. per € 23.438,42;
- Stellamar S.r.l. per € 224.487,43.

Il MARISTAER Grottaglie nell'anno 2017, ha effettuato acquisti di generi alimentari dalle seguenti aziende:

- Bitetti S.r.l. per € 1.635,00;
- Jonica Catering S.r.l. per € 333.894,85;
- Mancone S.a.s. per € 84.161,30;
- Aldo Foods S.r.l. per € 63.657,70.

## Diritto

Sulla base dell'attività ispettiva effettuata dalla Guardia di Finanza presso le sedi della Marina Militare di Taranto, l'istruttoria effettuata ha fatto emergere significative anomalie ed irregolarità nell'attività di acquisizione di forniture di generi alimentari e bevande nel periodo di indagine (anno 2017) che sono state rappresentate con la comunicazione di avvio dell'istruttoria prot. n. 79088 del 23 ottobre 2020.

1. È stata riscontrata, in primo luogo, l'illegittimità del sistema di approvvigionamento approntato dal MARICOMMI Taranto in base alle superiori direttive del MARIUGCRA Roma, in quanto non coerente con il valore di tali forniture.

Come noto infatti, l'utilizzo del Mercato elettronico della pubblica amministrazione (Me.PA.) è consentito esclusivamente per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilevanza comunitaria, in base al d.p.r. 4 aprile 2002, n. 101; all'art. 1 comma 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; all' art. 328 del d.p.r. 5 ottobre 2010 n. 107 ed all'art. 3 lett. bbb) del d.lgs. 50/2016, che definisce il «mercato elettronico» quale strumento di acquisto e di negoziazione che consente acquisti telematici per importi inferiori alla soglia di rilievo europeo basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via telematica.

Al momento della pubblicazione, da parte del MARICOMMI, dell'indagine di mercato sul Me.PA., ovvero il 25 novembre 2016, la soglia di rilevanza comunitaria per appalti di servizi e forniture aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali, tra cui il Ministero della Difesa, era fissata in € 135.000,00 (art. 35 del d.lgs. 50/2016 e Allegato III allo stesso decreto; regolamento 2015/2170 UE). L'art. 35 del d.lgs. 50/2016 prevede inoltre che il calcolo del valore stimato di un appalto di servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA (importo massimo stimato).

Nel caso in esame, il MARICOMMI, per l'indagine di mercato, ha acquisito il CIG per un importo di 137 mila euro, e dunque stimando il valore della fornitura di importo al di sopra della soglia di rilevanza comunitaria, indicando invece nella R.d.O. sul Me.PA. per l'indagine di mercato, l'importo presunto di fornitura di € 1,00.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato rilevato l'utilizzo improprio da parte del MARICOMMI, della piattaforma del mercato elettronico della pubblica amministrazione nonché, per l'affidamento di un appalto di rilevanza comunitaria, l'impropria applicazione della procedura negoziata con indagini di mercato rivolte solo ad alcuni operatori economici accreditati sul Me.PA., individuati peraltro con il criterio della territorialità, in quanto sono stati invitati esclusivamente n. 75 operatori economici accreditati sul Me.PA. con sede nelle regioni Puglia, Calabria, e Basilicata.

2. Nel sistema di acquisizione posto in essere dal MARICOMMI Taranto, sulla base delle superiori direttive del MARIUGCRA Roma, vi sono inoltre molteplici elementi che inducono a ritenere che si sia configurata una fattispecie di cd. frazionamento illegittimo del valore dell'appalto, con violazione dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016, per cui «un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificano».

Infatti, espletata l'indagine di mercato, il MARICOMMI ha stipulato 11 Convenzioni, aventi ad oggetto le diverse tipologie di generi alimentari, ciascuna per un importo massimo stimato di 135 mila euro, che fanno tutte riferimento alla pregressa indagine di mercato con indicazione della R.d.O. n. 1422562 e riportano il medesimo CIG della stessa (6878071BBC).

Trattandosi di convenzioni discendenti dalla medesima procedura, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. 50/2016 il valore stimato dell'appalto affidato dal MARICOMMI è dunque da individuarsi nel valore totale massimo stimato delle 11 convenzioni, ovvero in € 1.485.000,00.

Che si tratti di lotti di generi alimentari omogenei si desume anche dal foglio n. 5528 del 26 giugno 2014, diramato dal MARIUGCRA alle Direzioni di Commissariato, con il quale venivano date disposizioni a procedere tramite ricerche di mercato finalizzate a reperire i prezzi più bassi, per lotti di generi alimentari, appunto, omogenei.

Vi sono inoltre ulteriori elementi che depongono per l'artificioso frazionamento di un unico contratto di valore superiore alla soglia comunitaria in affidamenti di valore inferiore, conseguentemente aggiudicati con l'improprio utilizzo di una procedura meno competitiva, quale l'indagine di mercato concepita dal Me.PA. per gli affidamenti di valore inferiore alla soglia comunitaria.



In primo luogo, la circostanza che sul Me.PA., per l'indagine di mercato, sia stato indicato un importo di € 1,00, che appare un importo figurativo per consentire l'espletamento della procedura tramite tale piattaforma e che il valore massimo delle singole convenzioni fosse stato determinato nell'importo esatto della soglia di rilevanza comunitaria (€ 135.000,00);

In secondo luogo, il fatto che in precedenza il MARICOMMI Taranto avesse avviato per la stessa tipologia di fornitura e per la durata di un anno, una procedura di gara comunitaria per un importo stimato massimo presunto di €. 6.085.000,00 (sebbene anch'essa finalizzata alla stesura di un listino prezzi) poi revocata in autotutela a seguito delle direttive del MARIUGCRA.

In terzo luogo, il fatto che, nel corso dello svolgimento degli accertamenti da parte della Guardia di Finanza, il MARIUGCRA Roma, informato da MARICOMMI Taranto delle attività ispettive in atto su mandato dell'Autorità, abbia parzialmente rettificato, con il foglio n. 12808 del 19 ottobre 2018, le disposizioni impartite in precedenza, disponendo la sospensione delle stesse «limitatamente all'accentramento delle indagini di mercato a cura delle MARICOMMI, ove non finalizzate alla stipula di Accordi Quadro o contratti ai sensi del D.LGS. 50/2016 con correlato impegno di spesa». Nella medesima disposizione si riporta che «la validità degli atti giuridici differenti da Accordi Quadro o contratti ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, con correlato impegno di spesa, stipulati dalle MARICOMMI, dovrà essere sospesa a cura delle stesse» e che «i servizi amministrativi dei Comandi/Enti/UU.NN., eventualmente interessati dalla sospensione degli atti giuridici di cui sopra, dovranno provvedere ad approvvigionarsi autonomamente mediante l'utilizzo di gare Me.PA, nei rispetto dei requisiti di cui alle linee guida n. 4 dell'Anac».

Anche il MARICOMMI di Taranto, nella relazione del 12 ottobre del 2018 consegnata alla Guardia di Finanza ha ammesso che «alla luce della disamina ex post, della documentazione in possesso e degli effetti di quanto sopra enucleato, si impone comunque revisione atta a ridefinire la base d'asta in maniera tale da computare tutti i plausibili ordinativi successivi. Revisione che colloca necessariamente la gara in parola sotto la disciplina dei contratti sopra soglia».

Che l'acquisto di derrate alimentari e bevande fosse da qualificarsi come un'unica fornitura appare confermato dalla successiva procedura di gara indetta nel 2019 dal MARIUGCRA Roma. Quest'ultima infatti con bando di gara spedito alla GUUE in data 29 agosto 2019 e pubblicato in GURI in data 9 settembre 2019 ha indetto una procedura aperta per la conclusione di accordi quadro con un unico operatore economico, ai sensi dell'art. 54, comma 3 del d.lgs. 50/2016, sui quali basare l'aggiudicazione di appalti specifici per la fornitura di derrate alimentari per le mense della Marina Militare a gestione diretta e mista, per una durata di 36 mesi, con criterio di aggiudicazione del miglior rapporto qualità/prezzo. L'appalto veniva suddiviso in n. 35 lotti, individuati per singole aree geografiche e lotti merceologici omogenei, per un importo complessivo stimato pari a € 49.915.000,00.

Relativamente alle "ragioni oggettive" che avrebbero potuto giustificare il frazionamento delle forniture, in base alla documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato osservato quanto segue.

La scelta del MARIUGCRA di utilizzare l'indagine di mercato sul Me.PA. era dovuta all'individuazione di prezzi favorevoli per i prodotti per cui non risultavano attive convenzioni Consip, che però risultavano presenti sul Me.PA., sia all'individuazione di prezzi più favorevoli per quei prodotti per cui erano attive convenzioni Consip, ai sensi dell'art. 1, comma 154, della legge 228/2012 che ha introdotto, all'art. 1, comma 1, del d.l. 95/2012, la "non nullità" dei contratti stipulati dalle Amministrazioni dello Stato ad un prezzo più basso di quello derivante dagli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip (Foglio MARIUGCRA n. 5528 del 26.6.2014). Il MARICOMMI Taranto, nella relazione consegnata alla Guardia di Finanza del 12 ottobre 2018, ha evidenziato come in seguito alla scadenza dei contratti Consip per la fornitura di viveri freschi e surgelati in vigore in alcune Regioni sede di Comandi della Marina Militare (essenzialmente le sedi di Augusta e La Spezia e in misura minore, la sede di Taranto posto che in Puglia non si era mai pervenuti all'aggiudicazione del lotto Consip), vi era il problema dell'approvvigionamento di generi alimentari per gli elementi di organizzazione della Marina Militare e, in particolare, per le unità navali. Queste ultime, per le tempistiche di approntamento, non potevano ricorrere a singole procedure acquisitive sul Me.PA. per gli approvvigionamenti di viveri (per una incompatibilità dei tempi necessari per l'espletamento di una gara con le esigenze di prontezza operativa che comportano la necessità di ricevere rifornimenti spesso con un preavviso di 24/48 ore).

Sussistevano quindi, per il MARICOMMI, ragioni di estrema urgenza, ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c) del d.lgs. 50/2016, che, per ammissione dello stesso MARICOMMI, non sono state adeguatamente motivate nell'ambito degli atti prodromici all'indagine di mercato ed alla stipula degli atti negoziali, in quanto ritenute già esplicitate negli atti di indirizzo del MARIUGCRA Roma. Come evidenziato nella comunicazione di avvio dell'istruttoria si ritiene, tuttavia, che tali giustificazioni non siano idonee a suffragare la dimostrazione di circostanze oggettive reali per cui un appalto con un valore di rilevanza comunitaria sia stato frazionato al fine di poter utilizzare la procedura negoziata prevista per gli appalti sotto soglia comunitaria. Tali circostanze fanno anzi deporre per una probabile carenza di programmazione degli acquisti, obbligatoria, in base all'art. 1 comma 505 della legge 208/2015 (applicabile al momento dell'emanazione della determina a contrarre) per gli acquisti di beni e servizi di importo stimato unitario superiore ad un milione di euro.

In proposito l'Autorità, nelle Linee Guida n. 4<sup>1</sup>, ha evidenziato che il valore stimato dell'appalto è calcolato in osservanza dei criteri fissati all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici ed al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto a eludere la disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti devono prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti.

**3.** Sotto altro profilo, sia il MARIUGCRA che il MARICOMMI Taranto hanno qualificato le 11 Convenzioni quali contratti con obbligazioni unilaterali dei soli operatori economici, che si impegnavano a praticare, per un anno, un determinato prezzo per un determinato alimento, senza che la Marina Militare avesse assunto alcun obbligo di acquisto. Gli acquisti a valle, eventualmente, sarebbero stati perfezionati in autonomia dai singoli comandi ed unità navali dotati di autonomia amministrativa.





---

<sup>1</sup> Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con delibera n. 206 del 1 marzo 2018) recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici»

A riguardo si evidenzia, in primo luogo, che tale tipologia di accordo non è previsto nel sistema degli appalti pubblici, a meno che si tratti di accordo quadro definito dall'art. 3 comma 1 lett. *iii* del d.lgs. 50/2016 come «l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste».

Il successivo art. 54 del d.lgs. 50/2016, che detta la disciplina dell'accordo quadro, chiarisce altresì che le stazioni appaltanti possono concludere accordi quadro «nel rispetto delle procedure di cui al d.lgs. 50/2016». Posto che, per i motivi sopra esposti, le 11 convenzioni sottoscritte dal MARIUGRCRA sono da considerarsi come un unico affidamento di rilevanza comunitaria, anche sotto tale aspetto la normativa sull'affidamento dei contratti pubblici imponeva l'espletamento di una procedura aperta comunitaria, anziché il ricorso ad indagini di mercato sul Me.PA.

4. Sulla base delle direttive del MARIUGGCRA, a valle delle 11 convenzioni stipulate dal MARICOMMI Taranto ciascun servizio amministrativo dei Comandi ed Enti dell'area di giurisdizione del Comando Marittimo Sud e delle Unità Navali delle sedi di Taranto e Brindisi avrebbe dovuto emettere singoli ordinativi di fornitura diretti agli operatori economici firmatari delle convenzioni, a seconda del genere alimentare necessario.

La Guardia di Finanza ha verificato che nell'anno 2017, MARICOMMI Taranto, MARISCUOLA Taranto e MARISTAER Grottaglie hanno effettuato acquisti di generi alimentari solo da alcuni degli operatori economici firmatari delle convenzioni così come specificati nella parte in fatto.

In proposito, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato rilevato come con il sistema delle R.d.O. (dirette peraltro in modo ripetuto solo ad alcuni degli operatori economici firmatari delle convenzioni) le unità organizzative della Marina Militare, a valle delle convenzioni sottoscritte da MARICOMMI, avessero affidato appalti di fornitura per importi di valore superiore alla soglia di rilevanza comunitaria. Infatti, gli operatori economici Antonio Petrocelli, Bitetti S.r.l., Mancone S.a.s. Jonica Catering S.r.l., a seguito della partecipazione di un'indagine di mercato sul Me.PA. ed alla stipula delle convenzioni, hanno eseguito, nell'anno 2017, appalti di valore superiore alla soglia comunitaria.

La Guardia di Finanza ha riscontrato inoltre che tutte le società sopra indicate, da cui le tre stazioni appaltanti hanno acquistato tramite R.d.O. diretto sul Me.PA., risultano essere state fornitrici di generi alimentari della Marina Militare anche nelle pregresse annualità 2014-2015-2016.

5. Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stata rilevata inoltre la contraddittorietà tra il valore del CIG indicato da MARICOMMI acquisito per € 137.000.00; il valore dell'indagine di mercato indicato in € 1,00; il valore delle convenzioni indicato in un massimo di € 135.000,00; il valore degli affidamenti diretti a valle.

Pertanto si configura, anche sotto tale aspetto, la violazione delle procedure per l'affidamento di appalti di forniture disciplinate dal d.lgs. 50/2016, nonché la compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici formulati all'art. 30 dello stesso d.lgs. 50/2016, quali libera concorrenza, pubblicità, parità di trattamento e non discriminazione.



La corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce infatti un obbligo per la stazione appaltante, quale adempimento necessario sia per l'individuazione del giusto procedimento di gara, sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e sostenibili), sia per calibrare correttamente i requisiti (delibera Anac n. 41 del 20 gennaio 2016).

Si ritiene che in caso di mancanza di Convenzione Consip attiva, per l'acquisto di derrate alimentari, una corretta programmazione degli acquisti di derrate alimentari, una corretta determinazione del valore dell'affidamento, il corretto espletamento di una gara a rilevanza comunitaria suddivisa in lotti, finalizzata alla stipula di un accordo quadro, indetta con bando di gara e pubblicata nei modi previsti dall'art. 72 e seguenti del d.lgs. 50/2016, avrebbe consentito il rispetto dei principi generali in tema di affidamento dei contratti pubblici, nonché la partecipazione di una più ampia platea di concorrenti.

#### Controdeduzioni

Nelle controdeduzioni formulate a seguito della ricezione della comunicazione di avvio dell'istruttoria, MARIUGCRA Roma ha illustrato il sistema di approvvigionamento delle forniture della Marina Militare. In primo luogo ha evidenziato che la Marina Militare per le procedure si è avvalsa, sino al termine del 2017, della contabilità speciale per la gestione delle assegnazioni dei fondi di pertinenza disciplinata dagli artt. 585 e seguenti del Regolamento di Contabilità Generale dello Stato (R.D. 23.05.1924 n. 827). Tale contabilità si differenzia da quella ordinaria per l'ampio decentramento da cui è caratterizzata, i cui pagamenti possono essere quindi effettuati a livello periferico, anche dall'unità più elementare. L'organizzazione amministrativa della Forza Armata era pertanto articolata in Enti, Distaccamenti e Reparti, ognuno dei quali denotato da particolari modelli organizzativi delle cariche amministrative ed in possesso di diversi livelli di autonomia amministrativo-contabile, con conseguenti differenti capacità di spesa. Pertanto, gli acquisti di derrate venivano effettuati da una pluralità di stazioni appaltanti e tale approvvigionamento doveva conciliarsi con le peculiari esigenze di operatività, in particolare delle Unità Navali, il cui impiego prevede periodi prolungati e difficilmente programmabili fuori dalle ordinarie sedi di assegnazione.

Le Unità Navali, qualificate al tempo quali Distaccamenti amministrativi, dotati di limitata capacità di spesa, procedevano necessariamente in autonomia alla finalizzazione delle procedure di acquisto di rispettivo interesse, con conseguenti difficoltà a definire, a monte, una corretta programmazione complessiva delle esigenze di approvvigionamento dei vari Comandi di Forza Armata e, conseguentemente, di porre in essere procedure di acquisto centralizzate.

MARIUGCRA Roma ha evidenziato inoltre che nel periodo in esame anche la tipologia negoziale dell'accordo quadro non risultava adeguata alle esigenze della Marina Militare. Infatti, l'art. 59 comma 3 del d.lgs. 163/2006 prevedeva che le procedure per l'aggiudicazione di accordi quadro erano applicabili solo tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici inizialmente parti dell'accordo quadro, limitando parzialmente il ricorso a tale tipologia di atto da parte delle stazioni appaltanti non direttamente coinvolte nell'attività di affidamento.

Le direttive impartite dal MARIUGCRA Roma andrebbero quindi lette in tale contesto ed erano comunque intese a richiamare i Comandi dipendenti al puntuale rispetto delle vigenti disposizioni di legge e ad incentivare le diverse stazioni appaltanti di Forza Armata ad un maggiore ricorso alla Consip ed al Me.PA., di fatto al tempo ancora poco impiegato, al fine di rendere maggiormente omogenee e trasparenti le modalità di spesa fino ad allora poste in essere dai vari elementi di organizzazione.

In tale ambito MARICOMMI Taranto, a seguito dell'espletamento tramite il Me.PA. dell'indagine di mercato esplorativa, ha proceduto alla stipula delle Convenzioni oggetto di istruttoria per l'esercizio finanziario 2017 al fine di comporre dei listini di prezzi di generi alimentari vari, costituenti obbligazioni unilaterali di durata annuale da parte degli offerenti, per il successivo approvvigionamento, con autonomi atti giuridici a cura dei servizi amministrativi responsabili per le esigenze delle mense rispettivamente dipendenti.

Tale procedura, pur esulando dalle modalità di affidamento allora previste dal d.lgs. 163/2006, risultava pienamente rispondente alle previsioni di cui all'art. 1333 del codice civile, che prevede espressamente la possibilità di stipulare contratti unilaterali con obbligazione del solo proponente.

Con riguardo alla limitazione dell'indagine di mercato unicamente agli operatori economici con sede nelle zone della Puglia, Calabria, Basilicata, è plausibile che la finalità fosse quella di garantire il rispetto delle tempistiche di fornitura dei generi alimentari, come specificate nelle condizioni di gara allora riportate in allegato all'indagine di mercato (nello specifico, 12 ore dall'ordinativo), allo scopo ultimo di sopperire efficacemente alle "particolari esigenze operative", in particolar modo, delle Unità Navali.

MARIUGCRA Roma ha quindi evidenziato che vi è stato un radicale cambiamento della configurazione amministrativa della Forza armata, a seguito delle disposizioni dell'art. 7 del d.lgs. 90/2016 che ha introdotto l'art. 44-ter della legge 196/2009 e le successive previsioni del discendente DPCM dell'8 febbraio 2017. Vi è stata infatti la soppressione, a decorrere dal 1 gennaio 2018, delle Contabilità Speciali ed il contestuale passaggio alla Contabilità Ordinaria, con conseguente mutamento dell'organizzazione dei Comandi dipendenti (cessazione della distinzione dei Comandi in Enti e Distaccamenti e riconfigurazione degli stessi quali funzionari delegati).

Inoltre, a seguito dell'emanazione del d.lgs. 50/2016, le previsioni dell'art. 54 in materia di Accordi quadro hanno consentito di ampliare la platea dei Comandi potenzialmente aderenti anche a quelli che non hanno effettuato la procedura di affidamento; a ciò si aggiunge l'obbligo di redazione del programma biennale per gli acquisti di beni e servizi di cui al Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 14 del 16.1.2018.

Le innovazioni normative illustrate, unitamente alle riforme strutturali del bilancio ed all'introduzione del principio di cassa hanno infine reso più efficiente il processo di formazione della spesa della Difesa (d.lgs. 93/2016, d.lgs. 29/2018, circolari n. 17/2018 e n. 21/2018 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze).



MARIUGCRA ha quindi evidenziato come grazie ai nuovi strumenti normativi/contabili siano stati ottimizzati i processi di spesa, tramite la stipula, da parte dello stesso MARIUGCRA, di numerosi accordi quadro ai sensi dell'art. 54 comma 3 del d.lgs. 50/2016, a beneficio della rete dei Funzionari Delegati di Forza Armata, tra cui quello relativo all'acquisto di derrate alimentari, con cui la Marina Militare ha provveduto a superare le criticità evidenziate dall'attività di indagine svolta nel 2018 dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ed oggetto di istruttoria.

Le scelte effettuate sono avvenute con rispetto dei criteri di ragionevolezza ed in ossequio ai principi di trasparenza, imparzialità ed economicità, nonché ai principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, così come espressi dall'articolo 97 della Costituzione.

Per l'appalto della fornitura di derrate alimentari per le mense della Marina Militare a gestione diretta e mista (nelle aree di Taranto, Brindisi, Sardegna, Venezia, Sicilia, Roma e La Spezia) MARIUGCRA ha infatti indetto nel 2019 la procedura aperta per la conclusione di Accordi Quadro con unico operatore economico per ciascun lotto, ai sensi dell'art. 54, comma 3, del d.lgs. 60/2016 di durata pari a 36 mesi, per un valore complessivo stimato pari a € 49.915.000,00, procedendo, nel 2020, per i lotti aggiudicati, alla stipula di 6 Accordi Quadro.

In conclusione, MARIUGCRA ha evidenziato come le irregolarità riscontrate in sede ispettiva per l'anno 2017 siano state pienamente superate grazie agli Accordi quadro, che hanno condotto, nel settore dell'acquisizione di derrate alimentari, ad una standardizzazione delle procedure di acquisto poste in essere dai Comandi e delle Unità Navali, nonché ad una piena attuazione delle vigenti disposizioni normative di settore, addivenendo, in ultimo, ad un sostanziale incremento degli standard qualitativi del servizio offerto a favore del personale della Forza Armata che giornalmente usufruisce delle mense di servizio.

#### Valutazioni

Si prende atto di quanto evidenziato dal MARIUGCRA in merito all'intervenuta nuova organizzazione dei centri di spesa ed all'intensificazione dell'utilizzo degli accordi quadro ex art. 54 del d.lgs. 50/2016, nonché alla programmazione degli acquisti.

A proposito, la procedura aperta indetta nel 2019 dal MARIUGCRA per la conclusione di accordi quadro con unico operatore economico per ciascun lotto per un valore complessivo stimato pari a € 49.915.000,00 è stata oggetto di una separata istruttoria dell'Autorità conclusa con delibera n. 830 del 21 ottobre 2020.

Con riferimento agli appalti oggetto della presente istruttoria, affidati nel 2017 si ritiene che le controdeduzioni sopra riportate, formulate dalla Marina Militare in termini piuttosto generali, non siano idonee, nel complesso, a superare i rilievi puntualmente indicati nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, che pertanto sono da ritenersi confermati.

Alla luce delle considerazioni che precedono,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 16 marzo 2021

## DELIBERA

– le procedure di affidamento di beni alimentari e bevande ai Comandi ed unità organizzative della sede di Taranto della Marina Militare sono state caratterizzate da anomalie ed irregolarità, in violazione delle procedure per l'affidamento di appalti di forniture disciplinate dal d.lgs. 50/2016, con compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici enunciati dall'art. 30 dello stesso d.lgs. 50/2016, in particolare:

- utilizzo improprio della piattaforma del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per l'affidamento di appalti di forniture sopra la soglia di rilevanza comunitaria;
- cd. frazionamento illegittimo del valore dell'appalto, con violazione dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016;
- carenza di programmazione degli acquisti di beni e servizi di importo stimato unitario superiore ad un milione di euro., obbligatoria, in base all'art. 1 comma 505 della legge 208/2015, applicabile *ratione temporis*;
- ricorso al sistema delle Convenzioni con obbligazioni del solo proponente, non previste nel sistema di approvvigionamento degli appalti pubblici di forniture delineato dal d.lgs. 50/2016;

– di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera all'Ufficio Generale del Centro di responsabilità amministrativa della Marina Militare di Roma (MARIUGCRA), alla Direzione di Commissariato della Marina Militare di Taranto (MARICOMMI Taranto), alla Direzione di Amministrazione della Marina Militare di Taranto (MARIDIRAM Taranto), alla Scuola Sottufficiali della Marina Militare di Taranto (MARISCUOLA Taranto) ed alla Stazione degli Aeromobili della Marina Militare (MARISTAER Taranto);

– di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Ministero della Difesa Capo di Stato Maggiore della Marina ed al Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Ministero della Difesa;

– di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera agli operatori economici a cui è stata inviata la comunicazione di avvio dell'istruttoria;

– richiede altresì che la presente delibera venga pubblicata nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale della Marina Militare, per un periodo non inferiore a due anni.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 marzo 2021

*Per Il Segretario  
Maria Esposito*

*Rosetta Greco*

