



Presidente

c.a. [omissis]
Responsabile dell'Anagrafe per la S.A.
RASA
Comune di Ancona
[omissis]

p.c. [omissis]
Segretario Generale
Comune di Ancona

Fasc. Anac n. 4871/2022

Oggetto

S.A. Comune di Ancona - Direttiva Programmatica sull'attività di vigilanza dell'ANAC per l'anno 2022 - Attività di vigilanza nell'Area dei contratti pubblici ex art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016 - Ricognizione attività negoziale Comuni medi riferita al triennio 2020-2022 – Nota di definizione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici

In attuazione della Direttiva Programmatica sull'attività di vigilanza per l'anno 2022, ANAC ha effettuato una attività di vigilanza d'ufficio, ai sensi dell'art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016, ponendo in essere, anche tramite ricerca sulla Banca dati ANAC, una indagine ad ampio raggio sull'attività contrattuale e negoziale svolta dai Comuni medi italiani risultanti dalla classifica ISTAT.

Nell'ambito della suddetta attività di vigilanza d'ufficio, con nota informativa inviata alla Stazione appaltante prot. ANAC n. 91211 dell'8.11.2022 è stata chiesta una relazione esplicativa delle modalità e criteri seguiti negli affidamenti dei lavori espletati nel periodo di riferimento, ed in particolare in relazione ad affidamenti diretti e procedure negoziate sottosoglia, con i relativi importi e percentuali di incidenza.

Si chiedeva inoltre di esplicitare le modalità finalizzate a garantire il rispetto del principio di rotazione e concorrenza negli affidamenti diretti e/o procedure negoziate esperiti.

Per completezza, si chiedeva di accompagnare la relazione con una tabella excel, organizzata per anno, estrapolata dalla BDNCP, da compilare con riguardo ai dati mancanti, di tutti gli affidamenti diretti e procedure negoziate sotto soglia di lavori effettuati nel triennio di riferimento (2020/2022), indicando il nominativo dei soggetti aggiudicatari/affidatari con specificazione, nel caso di procedura negoziata, di tutti gli operatori economici invitati, CIG, modalità di affidamento, oggetto dell'intervento, importo di contratto, importo effettivamente liquidato ed il totale, per ciascuno dei tre anni, degli importi affidati al singolo operatore.

La predetta tabella excel, allegata alla nota di richiesta di informazioni, al fine di non aggravare il procedimento ed evitare una richiesta massiva di dati, riportava soltanto dati relativi ad appalti aventi valore superiore ai 25.000 euro, mentre la richiesta relazione sull'attività negoziale complessivamente



Presidente

svolta dagli enti ha riguardato tutti gli affidamenti a prescindere dall'importo. L'indagine di vigilanza pertanto si è estesa anche agli appalti aventi valore inferiore ai 25.000 euro.

Con nota assunta al protocollo ANAC n. 98386 del 25.11.22 il Comune di Ancona riscontrava la richiesta di informazioni, chiedendo una proroga del termine assegnato per l'adempimento, proroga per poter reperire le informazioni richieste che veniva concessa con nota prot. ANAC n. 98479 del 25.11.2022.

Con diverse note acquisite al protocollo dell'Autorità la S.A. riscontrava quanto richiesto e inviava la tabella completata con i dati richiesti.

La S.A. ha relazionato in merito a quanto richiesto specificando quanto segue.

In primo luogo la S.A. in merito alla richiesta di esplicitare le modalità ed i criteri usati per rispettare il principio di rotazione ha specificato che, per quanto attiene alle modalità di scelta degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate, *"il Comune di Ancona, con Deliberazione di Giunta comunale n. 62 del 11 febbraio 2020 ha approvato gli indirizzi per la costituzione e la tenuta di un elenco di operatori economici cui affidare l'esecuzione di lavori pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria. Con successiva determinazione del Dirigente della Direzione Gare e Appalti n. 583 del 31 marzo 2020 sono stati approvati gli atti per la costituzione attraverso il PORTALE APPALTI di un elenco aperto di operatori economici ed è stato quindi pubblicato il relativo Avviso e la documentazione in data 2 aprile 2020. L'elenco è gestito attraverso il Portale Appalti del Comune che rappresenta la piattaforma di cui dispone il Comune di Ancona per la gestione delle gare telematiche. Con determinazione dirigenziale n. 2101 del 30 settembre 2021, in virtù delle disposizioni introdotte dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni) e alle modifiche apportate con il D.L. 77/2021 convertito in L. 108/2021, è stato disposto di utilizzare l'elenco sopra indicato per il sorteggio di operatori economici da invitare alle procedure bandite ai sensi delle richiamate normative con proroga della scadenza dell'elenco fino al 30 giugno 2023. Il numero di operatori economici abilitati è ad oggi cospicuo: n. 387 alla data del 15/12/2022. L'elenco non prevede limitazioni territoriali. La scelta degli operatori da invitare è governata dall'algoritmo del programma che gestisce l'elenco, che prevede la rotazione in base a inviti su categoria e classe, con accreditamento di inviti virtuali"*.

La S.A. ha inoltre comunicato che le procedure oggetto di monitoraggio relative al periodo 2020/2022 si riferiscono all'affidamento di lavori pubblici per un importo complessivo di euro 36.765.877,79, per complessivi n. 145 affidamenti di cui: 1) n. 3 sono procedure aperte per un importo affidato di euro 2.686.664,24 pari al 7,31 % del totale; 2) n. 47 sono procedure negoziate per un importo affidato di euro 28.764.680,89 pari al 78,24% del totale; 3) n. 95 sono affidamenti diretti per un importo affidato di euro 5.284.532,66 pari al 14,37% del totale e 4) n. 1 procedura di euro 30.000,00 risulta annullata e riproposta ed è presente nel novero degli affidamenti diretti.

Infine per quanto attiene gli affidamenti diretti la S.A. ha anche specificato che *"n. 27 sono stati mediati dalla richiesta di preventivi offerta nel rispetto del principio di rotazione, individuando gli operatori tra gli iscritti al MEPA o all'Elenco operatori in uso all'Ente, poiché per gli affidamenti diretti ciascun RUP individua alternativamente il MEPA ovvero il Portale appalti per la gestione delle procedure. Delle rimanenti procedure, n. 4 affidamenti diretti risultano riferiti a lavori di adeguamento plessi scolastici a seguito della pandemia da Covid-19, n. 7 affidamenti diretti sono antecedenti all'entrata in vigore della L. 120/2020, n. 43 sono di importo inferiore a 40.000,00, n. 18 sono compresi nella fascia di importo tra 40.000,00 e 150.000,00 euro e circa dieci affidamenti diretti sono stati espletati ai sensi dell'art. 1 della L. 120/2020 per motivi di urgenza come esplicitato nelle rispettive determinazioni a contrarre"*.



Presidente

Inoltre dalla documentazione pervenuta risulta quanto segue. Preliminarmente si rileva che, nella tabella pervenuta sono indicati n. 142 interventi rispetto ai n. 145 indicati dalla S.A.

Nel 2020 sono stati effettuati n. 60 affidamenti di lavori per complessivi € 5.112.000,00 circa al netto di I.V.A. di cui n. 45 tramite affidamento diretto, n. 12 affidati con procedura negoziata e n. 3 con procedura aperta sotto soglia. Complessivamente nel 2020 la somma spesa al netto I.V.A. ammonta ad € 5.112.000,00 circa, di cui € 2.000.000,00 circa per affidamenti diretti, € 1.112.000,00 circa per procedure negoziate e € 2.000.000,00 circa per procedure aperte.

Nel 2021 sono stati effettuati n. 69 affidamenti di lavori per complessivi € 25.000.000,00 circa al netto I.V.A. di cui n. 37 tramite affidamento diretto, n. 31 affidati con procedura negoziata e n. 1 discendente da un accordo quadro. Complessivamente nel 2021 la somma spesa al netto I.V.A. ammonta ad € 25.000.000,00 circa di cui € 2.000.000,00 circa per affidamenti diretti e € 23.000.000,00 circa per procedure negoziate.

Nel 2022 sono stati effettuati n. 13 affidamenti di lavori per complessivi € 3.449.661,00 circa al netto I.V.A. di cui n. 8 tramite affidamento diretto e n. 5 affidati con procedura negoziata. Complessivamente nel 2022 la somma spesa al netto I.V.A. ammonta ad € 3.449.661,00 circa di cui € 301.000,00 circa per affidamenti diretti e € 3.148.661,00 circa per procedure negoziate.

Complessivamente l'Amministrazione nel triennio di cui trattasi ed in riferimento alle tipologie analizzate ed indicate nella tabella ha affidato lavori per complessivi 33.560.000,00 circa al netto I.V.A. e gli interventi hanno riguardato una ampia tipologia: manutenzioni ordinarie e straordinarie edifici pubblici e scuole, manutenzione strade, parcheggi e ciclopedonali, riqualificazioni edilizie e alla normativa di sicurezza, cura del verde, restauro monumenti, manutenzione cimiteri ed altro; il ricorso alla procedura negoziata appare preponderante con una percentuale pari al 78% del totale come evidenziato dalla S.A. e come sopra riportato.

In primo luogo si è provveduto ad esaminare **il rispetto del principio di rotazione** su cui è stato chiesto di relazionare nel dettaglio come sopra riportato e, da quanto agli atti, è emerso il ripetersi di affidamenti agli stessi operatori, nel triennio considerato, riferiti alle medesime categorie di interventi. Di seguito se ne riportano alcuni a titolo esemplificativo e non esaustivo.

- Operatore [CF]: n. 2 affidamenti tramite procedura negoziata entrambi anno 2021 per complessivi € 222.000,00 circa (€ 133.000,00 e € 89.000,00 circa); trattasi di interventi edili in cimiteri;
- Operatore [E]: n. 2 affidamenti tramite procedura negoziata sotto soglia anni 2020 e 2021 per complessivi € 734.000,00 circa (€ 204.000,00 e 530.000,00 circa); trattasi di interventi di riqualificazione ambientale; in particolare:
 - Euro 204.797,06 progetto di riqualificazione 'AUD_ARCHICITTÀ'. Intervento: 4 'parco urbano della Rupe riqualificazione ambientale', gara pubblicata il 30.12.2020, affidato l'11.6.2021;
 - Euro 553.885 lavori di realizzazione Biciclovie, gara pubblicata il 6.12.2021, affidati il 4.4.2022;Si evidenzia inoltre che l'OE è stato reinvitato, senza risultare aggiudicatario, numerose volte alle successive procedure negoziate nelle date del 14.9.2021, 18.10.2021 e 23.12.2021.
- Operatore [CC]: n. 3 affidamenti tramite procedura negoziata anno 2021 di cui n. 2 sono gare per accordi quadro (uno per la manutenzione edile degli edifici comunali e l'altro per manutenzione straordinaria immobili comunali impianti tecnologici) (€ 720.000,00, € 450.000,00) e n. 1 procedura negoziata per messa in sicurezza strade (€ 550.000,00 circa); per complessivi € 1.720.000,00 circa.



Presidente

Si prende atto, come comunicato dalla S.A., che viene gestito un elenco di operatori economici con numerosi iscritti e senza la previsione di limitazione territoriale; inoltre è stato specificato, in merito agli invitati alle procedure, che *"la scelta degli operatori da invitare è governata dall'algoritmo del programma che gestisce l'elenco, che prevede la rotazione in base a inviti su categoria e classe, con accreditamento di inviti virtuali"*; risulta comunque, dallo studio delle procedure poste in essere nel triennio 2020/2022 e come sopra evidenziato nell'elenco degli operatori che sono risultati aggiudicatari di più di un affidamento, la tendenza della stazione appaltante di rivolgersi spesso alla stessa platea di operatori economici

Passando ad esaminare, dopo le procedure negoziate senza bando, anche un campione non esaustivo di affidamenti diretti, si rammenta prioritariamente che la SA chiariva che, per la maggior parte degli affidamenti diretti, ciascun RUP individua gli operatori tra gli iscritti alternativamente al MEPA ovvero il Portale appalti per la gestione delle procedure.

Sul punto si osserva quanto segue:

- Operatore [B]: n. 2 affidamenti diretti entrambi anno 2020 per complessivi € 94.000,00 circa (€ 55.000,00 e 39.000,00 circa); trattasi di interventi di sistemazione pista atletica e ripristino coperture edifici comunali;
- Operatore [C]: n. 3 affidamenti diretti di cui n.1 anno 2020 e n. 2 anno 2021 per complessivi € 141.000,00 circa (€ 28.000,00, € 37.000,00 e 76.000,00 circa); trattasi di n. 2 interventi su infrastrutture viarie e n 1 intervento su arenile;
- Operatore [EC]: n. 2 affidamenti diretti di cui n. 1 anno 2020 e n. 1 anno 2021 per complessivi € 61.000,00 circa (€ 29.000,00 e 32.000,00 circa); trattasi di interventi su strutture sportive di sostituzione vetrate e adeguamenti impianti antincendio;
- Operatore [M]: n. 2 affidamenti diretti di cui uno, anno 2021, preceduto da valutazione di almeno 3 preventivi e consistente in accordo quadro per opere edili su impianti sportivi e n. 1, anno 2020, per intervento edile di riqualificazione locale; per complessivi € 117.000,00 circa (€ 91.000,00 e 26.000,00 circa); trattasi di interventi di edilizia;
- Operatore [OC]: n. 2 affidamenti diretti anno 2021 per manutenzione strutture sportive anni 2021/2023 per complessivi € 120.000,00 e n. 1 per affidamento diretto per lavori messa in sicurezza campo polivalente per € 27.000,00 circa; trattasi entrambi di interventi manutentivi su strutture sportive;
- Operatore [P]: n. 2 affidamenti di cui n. 1 tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione, anno 2020, inerente intervento di miglioramento impiantistico di edifici comunali e n. 1 affidamento diretto, anno 2021, per realizzazione impianto antincendio, per complessivi € 238.000,00 circa;

In particolare:

- Progetto di manutenzione straordinaria e miglioramento impiantistico degli uffici comunali siti nell'edificio di via Zappata, euro 149.786, del 9.11.2020, affidati 15.1.2021
 - Lavori di adeguamento antincendio e di realizzazione di impianto di climatizzazione del mercato pubblico di via Maratta - realizzazione impianto tecnologico, euro 124.660,00, dell'8.6.2021, affidato il 6.8.2021.
- Nel caso di specie, trattandosi di due affidamenti consequenziali, si ritiene eluso il principio di rotazione, essendo stato l'operatore economico affidatario del primo appalto reinvitato alla gara per il successivo secondo appalto e successivamente affidatario.

- Operatore [G]: n. 2 affidamenti diretti di cui uno preceduto da valutazione di almeno 3 preventivi; entrambi gli interventi riguardano impianti elettrici, n. 1 anno 2020 e n. 1 anno 2022 per complessivi € 163.000,00 circa (€ 66.000,00 e 97.000,00 circa) anno 2021; trattasi di interventi di impiantistica;



Presidente

- Operatore [S]: n. 2 affidamenti diretti di cui n. 1, anno 2020, per variante suppletiva lavori di adeguamento impianto antincendio e n. 1, anno 2021, per impianto semaforico per complessivi € 114.000,00 circa (€ 79.000,00 e 35.000,00 circa); trattasi in generale di interventi di natura impiantistica;
- Operatore [St]: n. 2 affidamenti diretti per interventi di manutenzione ordinaria strade comunali interne per complessivi € 80.000,00 circa;
- Operatore [V]: n. 4 affidamenti diretti di cui n. 2 nell'anno 2020 entrambi inerenti lavori per adeguamento impianti antincendio e n. 2 anno 2021 per interventi di natura impiantistica nello Stadio del Conero per complessivi € 166.000,00 circa (€ 35.000,00, € 39.000,00, € 39.000,00 e 53.000,00 circa); trattasi in generale di interventi di natura impiantistica.

In particolare

A detto OE risultano aggiudicati i seguenti lavori:

- Lavori di adeguamento antincendio del mercato pubblico di piazza d'armi del 14.8.2020 euro 60.000 affidato il 14.10.2022;
- Interventi di adeguamento alle normative antincendio degli impianti sportivi comunali secondo stralcio - opere elettriche sicurezza ed emergenza euro 51.977 del 7.12.2020;
- Stadio del Conero – Sostituzione parziale delle lampade delle Torri Faro del 6.9.2021 euro 52.900;
- Stadio del Conero – Sostituzione cabina mt di parallelo e adeguamento impianto elettrico euro 39.682 del 6.9.2021.

In questo caso, trattandosi di quattro affidamenti diretti di lavori affidati nel triennio, tutti riferiti a prestazioni omogenee (Comunicato del Presidente del 24.6.2024) sembrerebbe essere stato eluso, oltre al principio del divieto di frazionamento artificioso, anche il principio della rotazione non potendo il precedente affidatario essere nuovamente aggiudicatario.

Trattandosi di prestazioni omogenee, l'OE avrebbe dovuto essere escluso dal novero dei soggetti invitati.

- Operatore [L]: n. 3 affidamenti diretti inerenti interventi per il verde di cui n. 1 anno 2021 e n. 2 anno 2022 per complessivi € 128.000,00 circa (€ 40.000,00, € 50.000,00 e 38.000,00 circa); trattasi di interventi inerenti il verde; in particolare:
 - Stadio del Conero: sistemazione manto erboso e pulizie tunnel dell'8.9.2021 euro 39.950;
 - Stadio del Conero manutenzione manto erboso e vari trattamenti del 17.1.2022 euro 37.778;
 - Rigenerazione di tappeto erboso dello Stadio del Conero a seguito dei danni provocati dai concerti di giugno 2022. Appalto a corpo euro 50.000 del 30.6.2022.

Anche in questo caso, i tre appalti affidati nel ristretto arco temporale di un solo anno al medesimo operatore si riferiscono alle medesime attività di manutenzione del verde dello Stadio del Conero. Essi infatti riguardano le identiche attività di sistemazione del manto erboso che, a causa di una mancata programmazione, sono stati artificialmente frazionati con una elusione del principio di rotazione.

In ultima analisi, risulterebbe conveniente che il Comune operi in modo da ridurre la parcellizzazione eccessiva gli affidamenti, al fine di evitare il ricorso alle medesime imprese che, in alcuni casi, fanno sorgere il dubbio di una mancata aderenza al principio della rotazione. Sarebbe quindi opportuna da parte del Comune una maggiore sensibilità all'aderenza nel proprio operato ai principi dettati dal codice dei contratti in materia di rotazione, programmazione e frazionamento degli appalti.

Al fine di meglio chiarire la questione si riassume brevemente la normativa allora vigente.

L'art. 36, comma 1, del d.lgs. 50/2016 allora vigente sottolineava che *"L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 avvengono nel rispetto dei*



Presidente

principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese". Il comma 2, lett. a) dello stesso articolo, invece, precisava che nel caso di affidamenti di importo inferiore ai 40.000 €, le Stazioni Appaltanti potevano procedere mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici, mentre alle lett. b) e c) si prevedeva la possibilità di procedere all'affidamento di lavori mediante procedura negoziata, previa valutazione di almeno tre preventivi per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro, e previa consultazione di almeno dieci operatori per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro.

La normativa sopra richiamata è stata successivamente integrata all'art. 1 della legge n. 120 del 2020: *"le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 secondo le seguenti modalità: a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro. In tali casi la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermo restando il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione; b) procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016".*

Come sopra evidenziato il principio di rotazione è posto a base della normativa che regola gli affidamenti di lavori servizi e forniture con lo scopo di evitare il consolidamento di rendite di posizione per alcuni operatori restringendo di fatto la concorrenza. Inoltre, come chiarito da questa Autorità e dalla giurisprudenza amministrativa, il principio di rotazione non riveste carattere assoluto ed inderogabile, e può essere derogato in presenza di una motivazione stringente, tuttavia, nel caso di specie non risultano adeguatamente motivati i ripetuti affidamenti effettuati nell'arco del periodo osservato in favore dello stesso operatore in palese non conformità al disposto di cui all'art. 32 comma 2 del Dlgs 50/2016 allora vigente che testualmente recitava *"Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. Nella procedura di cui all'articolo 36, comma 2, lettere a) e b), la stazione appaltante può procedere ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti".*



Presidente

Per quanto attiene altri aspetti oggetto della presente indagine giova ricordare, a proposito del corretto espletamento delle procedure negoziate in relazione al numero di invitati, che l'art. 1 del D.L. 76/2020 ("Decreto Semplificazioni", convertito in legge dalla L. 120/2020) per incentivare gli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale dovuto alla pandemia da Covid-19, aveva introdotto disposizioni transitorie sui contratti sotto soglia; tali disposizioni sono modificate e prolungate fino al 30/06/2023 ex art. 51 del D.L. 31/05/2021, n. 77.

Nel dettaglio, per quanto riguardava la procedura negoziata senza bando, era stata prevista la consultazione di almeno n. 5 operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, con individuazione degli operatori in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro e n. 10 operatori economici per lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'art. 35 del D. Leg.vo 50/2016. A questo proposito, per quanto attiene il numero degli operatori da invitare, non si rilevano criticità dalla documentazione agli atti della S.A. di cui trattasi; mentre, sempre per quanto attiene le procedure negoziate e nonostante come affermato dalla S.A gli inviti siano gestiti da un algoritmo, non può non rilevarsi come risulta agli atti che alcune imprese abbiano ricevuto numerosi inviti nel corso del triennio oggetto di indagine; a titolo esemplificativo e riferendosi solo alle imprese che sono risultate aggiudicatrici di più di un affidamento risulta che l'operatore [C C] è stato invitato a n. 7 procedure negoziate, l'operatore [P] a n. 6 procedure negoziate, l'operatore [I] a n. 4 procedure negoziate e l'operatore [E] a n. 3.

Oltre a quanto sopra evidenziato in merito al rispetto del principio di rotazione, si ritiene che un ricorso così rilevante alla procedura negoziata senza bando e agli affidamenti diretti, a fronte di pochissime procedure aperte nell'arco di tre anni, come emerge da quanto sopra riportato, potrebbe costituire l'indice sintomatico di una mancata programmazione dei lavori e di una possibile elusione del divieto di frazionamento artificioso.

Si è quindi proceduto a verificare se il Comune avesse parcellizzato le attività negoziali ed in particolare gli appalti di lavori ricorrenti quali quelli di manutenzione in piccoli affidamenti di breve durata e di modesto importo, affidando detti lavori tramite procedure negoziate senza bando o affidamenti diretti a singoli soggetti anche per importi inferiori ad euro 25.000,00 (il controllo è stato effettuato ricorrendo anche alla BDNCP).

Considerata l'estrema parcellizzazione delle attività negoziali, si è quindi proceduto a verificare il rispetto del divieto del frazionamento artificioso degli appalti, visto che dalla lettura della documentazione inviata dalla Stazione appaltante e dall'utilizzo della BDNCP ne emergerebbe l'elusione.

Volendo fare qualche ulteriore esempio senza entrare troppo nel dettaglio, oltre a quelli già sopra rammentati, innanzitutto per importi al di sotto del 25.000 euro, risulterebbe che per quanto attiene il settore "Impianti sportivi ed edilizia sociale" siano stati effettuati molti affidamenti di piccolissimo importo inerenti manutenzione ordinaria ed impiantistica; analogo ragionamento può essere fatto per il Servizio di "riqualificazione urbana" dove risultano una miriade di micro affidamenti diretti riguardanti interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro e impiantistici, analogo ragionamento risulta per altri settori in cui è articolata l'attività della S.A. .

Probabilmente con adeguata programmazione, il Comune avrebbe potuto porre in essere una o più procedure ad evidenza pubblica (negoziata con bando o aperta) al fine di consentire la partecipazione di ulteriori imprese, tra cui anche piccole e medie eventualmente procedendo alla suddivisione in lotti, per ambiti omogenei (ad es. manutenzione impianti sportivi, manutenzione edifici, opere di rimozione delle



Presidente

barriere architettoniche) al fine di individuare le imprese cui affidare l'esecuzione degli interventi. Ciò in ossequio al principio della maggiore concorrenza, economicità e trasparenza negli affidamenti.

È opportuno ricordare che il frazionamento comporta un costo maggiore per l'ente e, quindi, per la comunità tutta, poiché in una procedura di importo superiore gli oneri diminuiscono sensibilmente, trattandosi di una sola commessa pubblica. Il frazionamento dunque non garantisce una maggiore economicità tempestività ed efficacia.

L'argomento è stato ampiamente trattato da Anac: *" il ricorso a micro affidamenti diretti di breve durata in luogo di un affidamento di dimensione tecnico/economica più consistente da esperire con le ordinarie procedure ad evidenza pubblica (anche a lotti o accordo quadro) inevitabilmente priva l'amministrazione di poter beneficiare dei risparmi di spesa discendenti dall'effettuazione dei ribassi di gara con conseguente compromissione del principio di economicità"* (cfr delibera ANAC n. 666 del 28 settembre 2021).

Merita infine richiamare in ogni caso il contenuto delle Linee Guida n. 4 dell'Autorità riguardo alle *" 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"*, laddove si rileva al punto 3.6 che nei lavori si applica il principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti operati negli ultimi tre anni solari, con riferimento all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratti, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nella stessa categoria di opere.

Proseguono le Linee Guida n. 4 chiarendo altresì che il principio di rotazione comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento.

La rotazione non si applica laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione.

Stabilivano dette Linee Guida inoltre che la stazione appaltante, in apposito regolamento (di contabilità ovvero di specifica disciplina delle procedure di affidamento di appalti di forniture, servizi e lavori), avrebbe potuto suddividere gli affidamenti in fasce di valore economico, in modo da applicare la rotazione solo in caso di affidamenti rientranti nella stessa fascia.

Il provvedimento di articolazione in fasce avrebbe dovuto prevedere una effettiva differenziazione tra lavori e avrebbe dovuto essere adeguatamente motivato in ordine alla scelta dei valori di riferimento delle fasce; detti valori avrebbero potuto tenere conto, per i lavori, delle soglie previste dal sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori.

Proseguono le Linee guida chiarendo che, in ogni caso, l'applicazione del principio di rotazione non può essere aggirata, con riferimento agli affidamenti operati negli ultimi tre anni solari, mediante ricorso a: arbitrari frazionamenti delle commesse o delle fasce; ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto; alternanza sequenziale di affidamenti diretti o di inviti agli stessi operatori economici; affidamenti o inviti disposti, senza adeguata giustificazione, ad operatori economici riconducibili a quelli per i quali opera il divieto di invito o affidamento, ad esempio per la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 80, comma 5, lettera m del Codice dei contratti pubblici.

Alla luce di quanto sopra esposto, a conclusione dell'attività di vigilanza d'ufficio ai sensi dell'art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016, in attuazione della Direttiva Programmatica sull'attività di vigilanza per l'anno 2022, si ritiene che, pur dando atto di un impegno al rispetto del principio di rotazione, sono state tuttavia



Presidente

riscontrate alcune significative criticità in cui il Comune di Ancona, ha operato non in linea con i principi generali espressi dal Codice, in particolare dall'art. 36 comma 1 del d.lgs. 50/2016 per la elusione del principio di rotazione e dall'art. 35 del medesimo Codice dei contratti per il divieto di frazionamento artificioso.

In base a quanto sopra esposto, ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 30 luglio 2024, si comunica la definizione del presente procedimento, e si invita la S.A. a voler tener conto per il futuro di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente nota, in vista di un più puntuale adeguamento ai suddetti principi e rispetto della normativa di settore.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente