



Presidente

[omissis]

Responsabile Settore Tecnico Manutentivo Patrimonio
Comune di Pago Veiano

Pec: [omissis]

p.c. Al Segretario Generale
Responsabile prevenzione e corruzione
pro tempore
Comune di Pago Veiano

Pec: [omissis]

Fasc. Anac n. 2290/2022

Oggetto: Attività di vigilanza di cui all'art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016.

Indagine sugli affidamenti di lavori e servizi di ingegneria, anni 2020/2023.

S.A.: Comune di Pago Veiano.

Nota di definizione ex art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

È pervenuta una segnalazione della Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Anticorruzione – acquisita al protocollo ANAC n.12639 del 13.2.2023 nella quale si rappresenta che la Tenenza della Guardia di Finanza di Piedimonte Matese ha posto in essere una attività di indagine relativa a due procedure di appalto ad evidenza pubblica indette dal comune di Pago Veiano nel 2019.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza di competenza dell'Autorità, di cui all'art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016 (oggi art. 222, comma 3 del d.lgs. 36/2023), con nota prot. 35929 del 11.5.23 l'Autorità ha chiesto informazioni riguardo agli affidamenti di lavori e di servizi di ingegneria effettuati dalla S.A., negli ultimi quattro anni (2020/2023), al fine di verificare la correttezza dell'operato della medesima S.A.. A seguito di una richiesta di proroga (nota prot. 36785 del 15.5.2023) accordata con nota Anac prot. 37841 del 17.5.2023, è pervenuto riscontro con nota prot. 51817 del 30.6.23.

La S.A. in merito alle modalità scelte per gli affidamenti ha specificato quanto segue.

Per lavori e servizi di importo inferiore a € 5.000,00 la S.A. è ricorsa all'affidamento diretto secondo la normativa all'epoca vigente "ai sensi dell'art. 36 co. 2 e s.m.i. come modificato dall'art. 25 co.1 del d.lgs 56/17, nell'art. 32 co.14 del d.lgs 50/16 e co. 14 bis introdotto dall'art. 22 del d.lgs 56/17 – art. 51 co.1 lett. a), sub 2.1), decreto legge n. 77 del 2021" o mediante trattativa MEPA o procedura telematica sulla piattaforma "Appalti & Contratti e-procurement" per il tramite della centrale unica di committenza C.U.C. Torrecuso o scambio di pec trattandosi di unico operatore interpellato.

Per lavori di importo fino a € 150.000,00 e servizi di importo fino a € 139.000,00 la S.A. è ricorsa all'affidamento diretto, secondo la normativa all'epoca vigente, "ai sensi dell'art. 36 co. 2 e s.m.i. come modificato dall'art. 25 co.1 del d.lgs 56/17 nell'art. 32 co.14 del d.lgs 50/16 e co. 14 bis introdotto dall'art. 22 del d.lgs 56/17– art. 51 co.1 lett. a), sub 2.1), decreto legge n. 77 del 2021" o mediante trattativa MEPA o mediante procedura telematica sulla piattaforma "Appalti & Contratti e-procurement" per il tramite della centrale unica di committenza C.U.C. Torrecuso.



Presidente

Per lavori di importo superiore a € 150.000,00 e servizi di importo superiori a € 139.000,00 la S.A. è ricorsa alla procedura aperta ex art. 60 del dlgs 50/16 e s.m.i. all'epoca vigente mediante gara telematica sulla piattaforma "Appalti & Contratti e-procurement" per il tramite della centrale unica di committenza C.U.C. Torrecuso.

La S.A. non è mai ricorsa a procedure negoziate neppure qualora ve ne fossero le condizioni preferendo la procedura aperta. La S.A. non ha a disposizione un albo di fornitori né per le imprese né per i professionisti e, pertanto, per gli affidamenti diretti, è ricorsa a curriculum o candidature in atti o ricerche di mercato.

Gli importi a base di affidamento/gara per i professionisti "sono stati calcolati prevalentemente con il criterio proposto dal Decreto ministeriale 17 giugno 2016 - Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016 utilizzando il corrispettivo risultante come base di trattativa".

Per quanto attiene i lavori gli importi sono derivati "prevalentemente dai computi metrici progettuali e/o dopo stima dell'ufficio e/o analisi di mercato".

Da quanto agli atti si rileva quanto segue.

Complessivamente, nel periodo considerato, la S.A. ha effettuato n. 22 affidamenti di lavori per complessivi € 6.237.000,00 circa e ha affidato n. 50 servizi di ingegneria per complessivi € 1.196.000,00 circa; la tipologia di affidamento preponderante è la diretta sebbene siano state effettuate svariate procedure aperte alcune delle quali anche di importo rilevante.

Nel 2020, per quanto riguarda i lavori la S.A. ha effettuato n. 8 affidamenti per complessivi € 5.394.000,00 circa di lavori affidati, di cui n. 5 tramite procedura aperta (€ 5.352.000,00 circa affidati) e n. 3 tramite affidamento diretto (€ 42.760,00 circa affidati). Si tratta di interventi inerenti il dissesto idrogeologico con conseguenti interventi di messa in sicurezza infrastrutture, interventi stradali e manutenzioni straordinaria su impianti.

Nel 2020, per quanto riguarda i servizi di ingegneria la S.A. ha effettuato n. 15 affidamenti per complessivi € 448.000,00 circa di cui n. 2 tramite procedura aperta (€ 269.000,00 circa affidati) e n. 13 tramite affidamento diretto (€ 179.000,00 circa affidati). Si tratta di affidamenti di incarichi di collaudo, D.L. e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione principalmente connessi con interventi collegati a dissesto idrogeologico.

Nel 2021 per quanto riguarda i lavori la S.A. ha effettuato n. 3 affidamenti di lavori per complessivi € 109.000,00 circa, tutti tramite affidamento diretto; trattasi di interventi di efficientamento energetico ed installazione ascensore.

Nel 2021 per quanto riguarda i servizi di ingegneria la S.A. ha effettuato n. 15 affidamenti per complessivi € 432.000,00 circa, tutti tramite affidamento diretto. Trattasi di affidamenti di attività di progettazione, servizi geologici, coordinamenti per la sicurezza e redazione di piani urbanistici.

Nel 2022 sono stati effettuati n. 8 affidamenti di lavori per complessivi € 710.000,00 circa di cui n. 1 tramite procedura aperta affidato per € 619.000,00 circa e n. 7 tramite affidamento diretto per € 91.000,00 circa. Trattasi di affidamenti di lavori di mitigazione del rischio idrogeologico, interventi di efficientamento energetico, lavori di manutenzione stradale e di impianti pubblici.

Nel 2022 sono stati effettuati n. 14 affidamenti di servizi per complessivi € 289.000,00 circa, tutti tramite affidamento diretto; trattasi dei servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori, redazione della relazione geologica, servizio di supporto al RUP ed altro.



Presidente

Nel 2023, alla data della comunicazione all'Autorità, sono stati effettuati n. 3 affidamenti di lavori per complessivi € 24.000,00 circa, tutti tramite affidamento diretto. Trattasi di affidamenti di lavori di installazione fermata autobus, piantumazione ed altro.

Nel 2023, alla data della comunicazione all'Autorità, sono stati effettuati n. 6 affidamenti di servizi per complessivi € 27.000,00 circa, tutti tramite affidamento diretto. Trattasi di affidamenti dei servizi di progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori, nonché coordinatore per la sicurezza ed incarichi di verifica sismica.

Al riguardo va osservato che nel corso delle annualità 2021, 2022 e 2023 i servizi di ingegneria e architettura sono stati affidati dal Comune mediante affidamenti diretti per importi estremamente ridotti. Alcuni distinti incarichi, conferiti nella medesima annualità, paiono ricondursi ai medesimi settori di intervento che avrebbero dovuto essere valutati unitariamente nel calcolo della soglia.

Al di là della suddivisione dell'incarico per la redazione del PUC in singole procedure - che risulterebbero contenute entro la soglia dell'affidamento diretto di euro 75.000,00 allora vigente alla luce della soglia introdotta dall'art. 1, comma 2, lett. a) della legge n. 120 del 2020 - va posto in evidenza che nella medesima data del 27.07.2021 risultano formalizzate varie determinazioni a contrarre, identificate con i numeri 178, 181, 182 e 183, afferenti all'affidamento diretto di servizi progettazione definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e servizi propedeutici alla progettazione dei lavori di mitigazione del rischio idrogeologico per le varie zone comunali. Ne è seguita una ulteriore del 16.08.2021, contraddistinta con la n. 218, afferente alla progettazione dei lavori di mitigazione del rischio idrogeologico per un'ulteriore zona.

Sul punto si richiama il disposto dell'art. 35 del d.lgs. 50/2016, all'epoca vigente, laddove si prevede che "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 giustificino".

In primo luogo va rilevato che la scelta di suddividere in modo contestuale la progettazione dei lavori di mitigazione del rischio idrogeologico del territorio comunale di estensione ridotta, constando di soli 2.391 abitanti, in più incarichi tramite affidamento diretto, non parrebbe supportata da adeguate ragioni tecniche, constatato che una visione unitaria del fenomeno del dissesto idrogeologico sarebbe consigliabile per una progettazione di ampio respiro.

Peraltro, anche ad ammettere la possibilità di suddivisione dell'appalto in più lotti – dovendosi dare comunque atto che, ai sensi dell'art. 51 comma 1 del d.lgs. 50/2016 all'epoca vigente "E' fatto divieto alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del presente codice,....." – va tenuto presente che, ai sensi dell'art. 35, comma 9 "Per i contratti relativi a lavori e servizi: a) quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti; b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto".

Sul punto l'Autorità ha avuto modo di precisare che «In caso di contemporaneo affidamento di una pluralità di contratti di appalto di servizi, anche mediante lotti distinti, si deve computare il valore complessivo degli stessi e, ove questo valore superi la soglia prevista dall'art. 35 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, la stazione appaltante deve espletare le relative procedure di affidamento nel rispetto delle norme comunitarie previste dal Codice dei contratti per gli affidamenti "sopra soglia"» (del. n. 34 del 26 gennaio 2022- del n. 149 del 20 marzo 2024).



Presidente

Nello specifico ambito dei servizi tecnici di ingegneria e architettura, si richiamano i precedenti pronunciamenti dell'Autorità, laddove è stato evidenziato che «"Ai fini dell'individuazione della procedura da espletare per l'affidamento degli incarichi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, la stazione appaltante è tenuta alla stima preventiva ed unitaria dell'importo totale dei servizi" (parere n. 49 del 10.06.2015), stima, che, nello specifico, deve evidenziare l'insieme delle attività necessarie ad una progettazione univoca e completa dell'opera affinché risulti funzionale e fruibile (delibera n. 976/2019)» (cfr. Parere ANAC Funz. Cons. n. 9/2023).

Sul punto la stessa Autorità ha avuto modo di chiarire che «La corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce un obbligo per la stazione appaltante (e non una scelta discrezionale della stessa), quale adempimento necessario 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 per la partecipazione, sia infine per l'individuazione del giusto procedimento di gara (parere sulla normativa AG 2/2016/AP e Funz. Cons. n. 2/2021)» (parere ANAC Funz. Cons. n. 9/2023).

In applicazione dei principi citati si rileva conclusivamente che la stazione appaltante, per l'individuazione della soglia per l'affidamento diretto, avrebbe dovuto tener conto di tutti i servizi di progettazione necessari per la mitigazione del rischio idrogeologico del territorio comunale, la cui sommatoria avrebbe sicuramente superato il limite allora previsto di euro 139.000,00.

Sul punto si evidenzia che gli incarichi conferiti riguardano:

- Affidamento del servizio di progettazione definitiva ed esecutiva nonché coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione, relativamente ai "Lavori di sistemazione e messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico area Corticinto", di cui alla determina a contrarre del 27/07/2021 n.178, per un importo a base d'asta di euro 95.255,00;
- Affidamento del servizio di progettazione definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e servizi geologici propedeutici alla progettazione comprensivi di indagini, prove di laboratorio e relazione, relativamente ai "Lavori di sistemazione e messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico area Vallone" di cui alla determina a contrarre del 27/07/2021 n. 181 per un importo a base d'asta di euro 85.917,03 oltre a euro 14.000,00 per servizi geologici;
- Affidamento del servizio di progettazione definitiva ed esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e servizi geologici propedeutici alla progettazione comprensivi di indagini, prove di laboratorio e relazione, relativamente ai "Lavori di sistemazione e messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico area Marrautti-Gaudelle" di cui alla determina a contrarre del 27/07/2021 n. 181 per un importo a base d'asta di euro 85.940,07 oltre a euro 13.000 per servizi geologici;
- Servizio di progettazione definitiva, esecutiva e sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, misure e contabilità per i "Lavori di mitigazione del rischio idrogeologico con interventi di messa in sicurezza delle infrastrutture comunali dell'area denominata Contrada Piane-Piana Romana-Torre-Terraloggia" di cui alla determina a contrarre del 16/08/2021 n. 218 per un importo a base d'asta di euro 70.000,00

E' evidente che nel caso di specie il cumulo degli importi dei vari incarichi, anche a non voler considerare tale ultimo affidamento con determina a contrarre successiva - avrebbe sicuramente determinato il superamento della soglia di affidamento diretto, con elusione altresì della soglia di rilevanza europea di euro 214.000,00, dandosi pertanto atto della conseguente insussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento diretto dei servizi di progettazione ai sensi dell'art. 36 comma 1, lett. a), come integrato dall'art. 1, comma 2, lett. a) della legge n. 120 del 2020 all'epoca vigente.



Presidente

Peraltro, va tenuto conto del possibile pregiudizio erariale, atteso che il frazionamento degli appalti, comporta, generalmente, un maggior dispendio economico, e non risponderebbe, dunque, ai principi di efficacia, efficienza ed economicità cui si deve ispirare la pubblica amministrazione.

Da quanto agli atti risulta altresì che codesta S.A. ha reiterato gli affidamenti diretti di lavori ad alcuni operatori; nel dettaglio si evidenziano i seguenti operatori:

- Operatore E. [omissis]: n. 1 affidamento diretto per € € 69.000,00 circa anno 2021; n. 1 affidamento diretto per € 38.000,00 circa anno 2022. Complessivamente affidati in maniera diretta lavori nel quadriennio per € 107.000,00 circa; trattasi di interventi di realizzazione di impianti elettrici da fonte rinnovabile;
- Operatore G. [omissis]: n. 2 affidamenti diretti per € 17.700,00 circa e € 990,00 anno 2022 per complessivi € 18.690 circa; trattasi di interventi di manutenzione sulla pubblica illuminazione e di interventi di eliminazione barriere architettoniche;

Inoltre, da quanto agli atti risulta che codesta S.A. ha effettuato diversi affidamenti diretti di servizi con ricorrenza di alcuni operatori; nel dettaglio si evidenziano i seguenti operatori:

- Operatore Geom. C. [omissis]: n. 2 affidamenti diretti per € 10.200,00 circa anno 2020 (€ 4.500,00 e 5.700,00); n. 1 affidamento diretto per € 7.900,00 circa anno 2021; n. 1 affidamento diretto per € 15.800,00 circa anno 2022. Complessivamente affidati in maniera diretta servizi nel quadriennio per € 33.900,00 circa; trattasi di attività di supporto al R.U.P.;
- Operatore N. [omissis]: n. 1 affidamento diretto per € 8.600,00 circa anno 2020; n. 1 affidamento diretto per € 6.800,00 circa anno 2021. Complessivamente affidati in maniera diretta servizi nel quadriennio per € 15.400,00 circa; trattasi di attività geologiche propedeutiche alla progettazione definitiva, indagini geologiche, prove di laboratorio e relazione, per i lavori di mitigazione del rischio idrogeologico;
- Operatore R. [omissis]: n. 1 affidamento diretto per € 1.000,00 circa anno 2020; n. 1 affidamento diretto per € 114.000,00 circa anno 2022. Complessivamente affidati in maniera diretta servizi nel quadriennio per € 115.000,00 circa; trattasi di attività di verifica confini stradali e servizio di progettazione definitiva ed esecutiva nonché coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione;
- Operatore S. [omissis]: n. 2 affidamenti diretti per € 19.900,00 complessivi circa anno 2021 (€ 7.800,00 e € 12.100,00); n. 1 affidamento diretto per € 9.000,00 circa anno 2022. Complessivamente affidati in maniera diretta servizi nel quadriennio per € 28.900,00 circa; trattasi di attività di consulenza specialistica propedeutica alla redazione del P.U.C., di servizi geologici propedeutici alla progettazione comprensivi di indagini e prove di laboratorio e per redazione della relazione geologica;
- Operatore Z. [omissis]: n. 1 affidamento diretto per € 19.900,00 complessivi circa anno 2021; n. 1 affidamento diretto per € 4.900,00 circa anno 2022. Complessivamente affidati in maniera diretta servizi nel quadriennio per € 24.800,00 circa; trattasi di attività servizi di progettazione esecutiva, coordinamento della sicurezza e direzione dei lavori;
- Operatore M. [omissis]: n. 2 affidamenti diretti per € 5.900,00 complessivi circa anno 2022 (€ 2.300,00 e € 3.600,00); n. 1 affidamento diretto per € 2.900,00 circa anno 2023. Complessivamente affidati in maniera diretta servizi nel quadriennio per € 8.800,00 circa; trattasi di attività di accatastamento aree e servizi di progettazione esecutiva, coordinamento della sicurezza e direzione dei lavori;



Presidente

Da quanto sopra evidenziato, parrebbe non adeguatamente rispettato il principio di rotazione degli affidamenti, sancito dall'art. 36 D.lgs. 50/2016 all'epoca vigente in quanto si rileva il ripetersi degli stessi operatori nel corso del quadriennio. Le S.A., anche in occasione di affidamenti diretti con richiesta di n. 2 o n. 3 preventivi, deve diversificare gli operatori di volta in volta invitati o scelti per l'esecuzione dell'intervento.

In proposito come ribadito da questa Autorità in varie determine e nelle Linee Guida n. 4, approvate con delibera n. 1097 del 26.10.2016 e aggiornate da ultimo con delibera del Consiglio n. 636 del 10 luglio 2019, il principio di rotazione, posto a base della normativa che regola gli affidamenti di lavori servizi e forniture, ha lo scopo di evitare il consolidamento di rendite di posizione per alcuni operatori restringendo di fatto la concorrenza.

Nelle medesime linee guida risulta precisato 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" e 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".

Come chiarito da questa Autorità e dalla giurisprudenza amministrativa, sebbene il principio di rotazione non rivesta carattere assoluto ed inderogabile, ma possa essere derogato in presenza di una motivazione stringente, tuttavia, nel caso di specie non risultano adeguatamente motivati i ripetuti affidamenti effettuati nell'arco di n. 4 anni in favore degli stessi operatori sopra elencati.

Alla luce di quanto sopra esposto, come disposto dal Consiglio nell'adunanza del 24 maggio 2024, si comunica la definizione della presente istruttoria, ai sensi dell'art. 21 co. 1 lett. a) del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici dell'Anac, vigente p.t., con invito nei riguardi di codesta stazione appaltante ad un maggiore rigore nella fase di indizione delle procedure e nella valutazione dei presupposti per procedere agli affidamenti diretti, tenuto conto della necessità di tener conto del valore di tutti gli affidamenti riconducibili alle varie opere e/o ai lotti, rilevando la necessità di differenziare gli operatori economici affidatari per evitare il formarsi di rendite di posizione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente