



DELIBERA n. 544

del 21 novembre 2023

Fascicolo Anac n. 1607/2023

Oggetto: Servizio di trasporto scolastico - anni scolastici 2022 - 2023 - 2024 (CIG 89962715AE) dell'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine.

Riferimenti normativi

Artt. 30, 31, 101 e 102 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Parole chiave

Ruolo e compiti del responsabile del procedimento e del direttore dell'esecuzione  
Controlli in fase di esecuzione dei contratti di servizi e forniture

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 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

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

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Con nota acquisita al protocollo ANAC n. 22570 del 21.3.2023, è pervenuto all'Autorità un esposto con il quale sono state segnalate presunte illegittimità riferibili all'affidamento del Servizio di trasporto scolastico per gli anni scolastici 2022-2023-2024, posto in essere dall'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine, con particolare riguardo all'esecuzione del servizio da parte dell'operatore economico aggiudicatario. Con tale segnalazione veniva richiamata l'attenzione dell'Autorità in merito a presunte anomalie concernenti talune violazioni delle condizioni di esecuzione del contratto, dettate dal capitolato speciale d'appalto, nonché



criticità relative alla fase di affidamento del servizio.

Al fine di verificare la sussistenza di eventuali margini per l'avvio dell'attività di vigilanza di competenza, emergendo anche perplessità sulle modalità utilizzate per la scelta dell'operatore economico, l'Autorità, con nota prot. n. 26387 del 3.4.2023 ha inviato all'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine una richiesta di documenti e informazioni utili, ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4.7.2018.

Con nota prot. n. 530 del 21.4.2023, acquisita in pari data al prot. Anac con il n. 31328, l'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine ha riscontrato la richiesta indicando i principali passaggi che hanno portato all'indizione e allo svolgimento della procedura negoziata di che trattasi, e fornendo, in relazione alla fase esecutiva, la documentazione pervenuta da parte del direttore dell'esecuzione del contratto.

Successivamente, l'Autorità, ritenendo sussistere i presupposti per il formale avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza contratti pubblici, ha inviato la nota prot. 38418 del 19.5.2023 di avvio del procedimento istruttorio. Tale nota volta all'acquisizione di ulteriori elementi ritenuti utili, è stata indirizzata oltre che al Responsabile unico del procedimento (R.U.P.), anche al D.E.C. e al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.), nonché, per opportuna informazione, all'Operatore economico (O.E.) affidatario del servizio.

A riscontro della suddetta nota di avvio del procedimento sono pervenute le note del R.P.C.T. dimissionario, prot. 3409 del 12.6.2023, acquisita al protocollo Anac n. 45129 del 13.6.2023, del R.U.P., prot. 920 del 12.6.2023, acquisita al protocollo Anac n. 47151 del 16.6.2023, e del D.E.C., acquisita al protocollo Anac n. 47310 del 19.6.2023. Inoltre, ha ritenuto opportuno far pervenire le proprie controdeduzioni anche l'O.E. aggiudicatario, per il tramite dello studio legale incaricato, con nota acquisita al protocollo Anac n. 47478 del 19.6.2023.

A fronte dell'esame dei contenuti delle suddette comunicazioni, sono poi stati chiesti ulteriori elementi al R.U.P., con nota prot. 67447 del 25.8.2023, ulteriori chiarimenti al D.E.C., con nota prot. 67449 del 25.8.2023, e precisazioni al legale incaricato dall'O.E. affidatario, con nota prot. 67452 del 25.8.2023.

In esito a tali ultime richieste sono pervenuti i riscontri del R.U.P., con nota prot. 1333 del 30.8.2023, acquisita al protocollo dell'Autorità con il n. 68468 del 31.8.2023, e del D.E.C., con nota datata 4.9.2023, acquisita in pari data al protocollo dell'Autorità con il n. 69396. Nulla è ulteriormente pervenuto per conto dell'O.E. affidatario.

Esaminata la documentazione in atti, in base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

## Fatto

L'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine con determinazione n. 37 del 10.11.2021, al fine di procedere con l'affidamento del servizio di trasporto scolastico per gli anni scolastici 2022, 2023 e 2024, decideva di procedere mediante procedura negoziata sotto soglia comunitaria, ai sensi dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con RDO sulla piattaforma Sardegna CAT, previo avviso esplorativo per la presentazione di manifestazione d'interesse da parte degli operatori economici interessati. Nello stesso provvedimento veniva anche dato atto che il criterio di aggiudicazione scelto era "*quello del minor prezzo, ai sensi dell'art.95, comma 4, lett. c) [...] d.lgs.50/2016*" e che l'importo complessivo dell'appalto era pari ad € 553.311,09.

La manifestazione di interesse finalizzata all'individuazione degli operatori economici da invitare per l'espletamento della procedura negoziata per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico - anni scolastici 2022 - 2023 - 2024, veniva pubblicata in data 20.12.2021. In tale documento veniva riportato, tra l'altro, che "*la scelta dell'operatore economico sarà effettuata ai sensi dell'art. 36 comma 2 lettera b) del D. Lgs. 50/2016 e legge 120 del 2020 mediante procedura negoziata di acquisizione di lavori sotto soglia [...]*" e veniva precisato che l'ammontare dei costi per la manodopera era pari ad € 375.976,64. Era inoltre precisato negli atti che per l'espletamento del servizio era messo a disposizione dell'aggiudicatario uno scuolabus immatricolato nell'anno 2020, di proprietà della Stazione appaltante, previa redazione di apposito verbale di consegna.



Le forme di pubblicità adottate per la procedura di gara di cui al CIG 89962715AE sono state: la pubblicazione dell'avviso di gara e della documentazione di gara sul portale di Sardegna CAT, sul sito web istituzionale dell'Unione dei Comuni e sul portale istituzionale della Regione Sardegna<sup>1</sup>.

Alla data di scadenza per la presentazione delle candidature, risultavano aver manifestato il proprio interesse n. 5 operatori economici.

Con determinazione n. 1 del 10.1.2022 veniva poi indetta la procedura di gara mediante *"procedura negoziata, ai sensi dell'articolo 36 comma 2, lettera b), previa consultazione dei cinque operatori economici che hanno manifestato il proprio interesse"*, nonché approvata la lettera di invito. In tale documento la procedura era indicata come *"gara d'appalto sotto soglia comunitaria mediante procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 20161, previa acquisizione delle manifestazioni d'interesse acquisite [...]".* La scadenza per la presentazione delle offerte veniva individuata al 21.1.2022.

La procedura negoziata si è svolta con l'utilizzo della piattaforma della centrale unica di committenza regionale Sardegna CAT, risultando invitati tutti i 5 operatori economici che hanno manifestato il proprio interesse; solo uno di questi non risulta aver fatto pervenire offerte.

Con determinazione n. 3 del 24.1.2022 veniva approvato il verbale di gara, svoltasi in seduta unica in data 21.1.2022, e aggiudicato in *"via provvisoria l'appalto in epigrafe, sotto le riserve di legge e nelle more delle verifiche come previsto dalla normativa vigente, all'operatore economico FARA SRL [omissis], che ha offerto il prezzo più basso corrispondente al ribasso d'asta del 19,27%".*

In data 30.1.2022, secondo quanto documentato dalla S.A., si procedeva, mediante stesura di apposito verbale, alla consegna in via d'urgenza per l'attivazione del servizio a decorrere dal giorno 1.2.2022. In tale verbale il Rappresentante legale della società aggiudicataria si impegnava a prestare il servizio in completa osservanza delle norme vigenti e *"senza sollevare riserva od eccezione alcuna e alle condizioni tutte riportate nel Capitolato di gara nonché nei relativi allegati e nell'offerta tecnica ed economica"*

Con pec del 1.2.2022, inviata dalla ditta Fara S.r.l. all'Unione dei Comuni, l'O.E., *"facendo seguito alla recente determina di aggiudicazione"* chiedeva una dilazione dei tempi tecnici per poter aggiornare alcuni mezzi necessari al servizio.

Con nota prot. n. 232 del 18.2.2022 l'Unione dei Comuni chiedeva allo stesso O.E., a seguito di segnalazione esterna, chiarimenti su specifiche modalità di esecuzione del pregresso contratto, nonché le motivazioni del mancato rispetto del contratto d'appalto circa la dotazione degli apparati GPS/APP, con una relativa proposta di soluzione della criticità.

Successivamente, l'O.E. forniva riscontro alla nota prot. n. 232 del 18.2.2022, confermando l'utilizzo di un mezzo Euro 3, in occasione dell'attivazione della nuova tratta (Zerfaliu/Simaxis<sup>2</sup>) a decorrere dall'inizio dell'anno 2021/2022, con un breve preavviso della S.A., asserendo che *"l'attivazione della nuova tratta, in funzione dei mezzi disponibili con così scarso preavviso di attivazione, ha comportato l'utilizzo del mezzo"*. Veniva inoltre indicato che *"lo scuolabus comunale, il quale dalla data di attivazione, risulta avere diversi problemi tecnici che hanno compromesso il regolare utilizzo giornaliero del mezzo"*.

In riferimento alla dotazione degli scuolabus del sistema GPS/APP, l'O.E. riferiva invece che *"l'azienda aveva messo in atto tutte le procedure per l'attivazione del sistema a bordo dei bus"*.

Successivamente, con pec del 9.3.2022, la S.A. prendeva atto dei chiarimenti forniti riconoscendo *"valide le motivazioni emergenziali e temporanee che hanno generato la necessità di utilizzare un mezzo diverso da quello autorizzato"* e non ravvisando profili di violazione del contratto. Nella stessa pec il R.U.P. comunicava di non ritenere sanzionabile la mancata attivazione dell'APP, in relazione alla situazione emergenziale, ponendo però, in relazione al nuovo servizio, l'obbligo di attivazione della *"APP durante l'anno in corso e non oltre il 31/12/2022"*. In relazione, invece, alla possibile dilazione dei termini richiesta dall'O.E., il R.U.P. concedeva *"tale dilazione fino alla data di inizio del prossimo anno scolastico (settembre 2022) entro la quale tutti i mezzi previsti dal contratto devono essere in servizio e operativi sulle tratte previste"*.

<sup>1</sup> Come chiarito dal R.U.P. nella nota prot. 1333 del 30.8.2023.

<sup>2</sup> Tratta presente dal principio nell'affidamento del servizio per gli anni 2022/2024.



Con determinazione n. 19 del 10.3.2022 veniva dichiarata efficace l'aggiudicazione dell'appalto all'operatore economico selezionato e successivamente, in data 28.4.2022, stipulato il contratto di appalto relativo al servizio per gli anni scolastici 2022 –2024.

Con nota datata 4.9.2022<sup>3</sup>, ricevuta dall'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine brevi manu in data 5.9.2022, la società aggiudicataria del servizio informava circa la constatata perdita temporanea di segnale GPS, asserendo che *"Il tutto è dovuto al fatto che in una zona montagnosa, come il territorio che attraversa il servizio di scuolabus (Allai/Samugheo..), tale situazione possa accadere, pertanto vi sia una difficile ricezione/allineamento dei sistemi"*. Nell'informare del tentativo di adoperarsi per *"potenziare/migliorare il sistema"* veniva chiesta una proroga *"al fine di comprendere se sia risolvibile, o se la scarsa disponibilità della linea in generale a causa della zona collinare, pregiudichi la rispondenza ottimale del sistema GPS"*.

Con successiva determinazione n. 53 del 14.11.2022 dell'Ente, veniva approvata la variazione contrattuale in aumento per servizi aggiuntivi consistenti nell'attivazione della linea di trasporto scolastico Siapiccia-Simaxis (A/R), *"aggiungendo di fatto la fermata di Siapiccia alla linea 4 già esistente Zerfaliu-Simaxis (A/R)"*<sup>4</sup>, nell'attivazione del servizio di trasporto scolastico anche per gli alunni iscritti al tempo pieno, e l'estensione del servizio di accoglienza. La variazione, deliberata per la durata di 9 mesi, dall'ottobre 2022 al giugno 2023, ha comportato la rimodulazione del quadro economico con un incremento di importo pari ad € 87.423,04.

Con nota prot. 1697 del 30.12.2022<sup>5</sup> l'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine, nella persona del Responsabile del servizio socioculturale, riscontrava la nota dell'operatore economico, assunta al prot. n. 1689 del 30.12.2022 (ricevuta il 5.9.2022), ritenendo valide le motivazioni addotte e concedendo la proroga richiesta, senza però individuarne una scadenza.

Con note del 12.12.2022<sup>6</sup> e del 20.3.2023<sup>7</sup>, ricevute *brevi manu* dall'Ente in pari date, la società gestrice del servizio comunicava che per eseguire alcuni interventi sugli *"scuolabus in uso nel servizio di trasporto scolastico"* sarebbero stati utilizzati *"per alcune giornate [...] autobus con allestimento non scuolabus"*.

Per quel che concerne i controlli in fase esecutiva, il D.E.C. ha documentato n. 9 sopralluoghi<sup>8</sup>, tra il mese di aprile 2022 ed il mese di marzo 2023. Nei corrispettivi verbali di ispezione per la verifica della regolarità del servizio sono sinteticamente riportati la presenza di mezzi Euro 6, i nominativi degli autisti e degli assistenti (per ciascun mezzo) muniti del tesserino di riconoscimento, la presenza su tutti gli scuolabus della cartellonistica *"trasporto scolastico"*, la regolarità delle patenti e delle carte di qualificazione dei conducenti, l'assenza di anomalie, anche in merito alla verifica generale dei mezzi, ed è segnalata la presenza e il funzionamento del sistema GPS sui mezzi<sup>9</sup>. In tutti i verbali, il percorso che sul capitolato di gara viene indicato con il n. 4 *"Zerfaliu-Simaxis"*, viene invece indicato, sin dal mese di aprile 2022 come *"Siapiccia/Zerfaliu/Simaxis"*.

In seguito alle richieste inviate dall'Autorità, il R.U.P. ha fornito ulteriori elementi, e avanzato le proprie osservazioni, con note prott. n. 530 del 21.4.2023, 920 del 12.6.2023 e 1333 del 30.8.2023. In tali comunicazioni veniva segnalata, in primo luogo, la presenza di più refusi nella documentazione di gara, veniva precisato che il corretto importo relativo al costo della manodopera era pari a € 274.876,36 e che la durata dell'affidamento risultava essere di 3 anni.

Veniva poi evidenziato che *"La scelta della procedura, manifestazione di interesse aperta a tutti e successivo invito delle Ditte che avessero inviato la propria disponibilità a partecipare, è stata [...] dettata dall'esigenza e dalla volontà di dare la possibilità a tutte le ditte interessate di partecipare [...] Non si è trattato [...] di una"*

<sup>3</sup> Acquisita al protocollo dell'Ente al n. 1689 del 30.12.2022.

<sup>4</sup> Come indicato nella stessa determinazione 53/2022.

<sup>5</sup> Tale nota non è stata inviata all'O.E. nell'immediatezza, ma, secondo quanto riferito con nota 920/2023, è stata consegnata a mano dal R.U.P. *"durante una riunione informale di servizio tenutasi nel primo mese del 2023"*.

<sup>6</sup> Acquisita al protocollo dell'Ente al n. 1690 del 30.12.2022

<sup>7</sup> Acquisita al protocollo dell'Ente al n. 524 nel mese di aprile 2023

<sup>8</sup> I sopralluoghi sono stati svolti nelle seguenti date: 14.4.2022, 16.5.2022, 14.9.2022, 31.10.2022, 28.11.2022, 17.12.2022, 24.1.2023, 28.2.2023 e 25.3.2023; ed i corrispondenti verbali di ispezione risultano rispettivamente protocollati con i numeri: 1691, 1692, 1693, 1694, 1695 e 1696 del 30.12.2022 (quelli relativi all'anno 2022) e 525, 526 e 527 nel mese di aprile 2023 (quelli relativi all'anno 2023).

<sup>9</sup> Il sistema GPS veniva descritto *"presente e funzionante (vedasi note inoltrate dall'azienda in data 04/09/2022)"*



*semplice procedura ristretta a invito [...] ma di una negoziata preceduta da manifestazione di interesse aperta alla quale tutte le ditte presenti sul mercato avevano diritto di partecipare [...]*. In riferimento alla scelta del criterio di aggiudicazione del minor prezzo, precisava che *"deriva dalle previsioni dell'art. 95 comma 4 lettera b) e dell'art. 50 del D. Lgs 50/2016, in quanto il servizio in oggetto ha caratteristiche standardizzate e il costo della manodopera è inferiore al 50% dell'importo totale del contratto"* e specificava che *"tutte le piccole migliori individuate rispetto al servizio base (APP, accoglienza, ecc.) sono state iscritte in capitolato come prescrizioni obbligatorie garantite"*.

Circa gli aspetti relativi alla determinazione dell'importo a base di gara, per cui l'Autorità aveva osservato l'inesattezza delle ore di accoglienza riportate nel prospetto di calcolo rispetto a quelle previste nella *lex specialis*, è stato affermato che in sede di stesura del capitolato erano state variate le ore di accoglienza richieste e, di fatto, non era stato aggiornato il prospetto di calcolo utilizzato.

In ultimo, è stato precisato che, alla data del 30.8.2023, *"non risulta che sia stata ancora fornita dalla Ditta Fara s.r.l. la APP del servizio e che quindi i cittadini non ne abbiano mai usufruito, pur per problematiche in parte non imputabili a condotte della Ditta stessa"*.

Invece, in relazione alla specifica contestazione relativa alle modalità di gestione dei flussi documentali, il R.U.P. ha indicato che, per la presenza di un solo dipendente presso l'Unione dei Comuni, spesso le comunicazioni di minor importanza vengono acquisite senza registrazione al protocollo, per effettuare successivamente una ricognizione dei documenti ricevuti e una protocollazione massiva. Riferendo al contempo che in un solo caso si era provveduto a riscontrare, in sede di riordino della documentazione pervenuta, una nota con protocollazione immediata, ma senza procedere al relativo invio, per provvedere, invece, nel mese successivo, con consegna diretta brevi manu e dimenticando di chiedere ricevuta di avvenuta consegna.

Su tale ultimo aspetto è pervenuto anche il riscontro dell'R.P.C.T., che ha rappresentato di aver ricoperto l'incarico di Vicesegretario dell'Unione dei Comuni e di essersi dimessa dall'incarico in data 19.12.2022, decadendo quindi anche dall'incarico di R.P.C.T. Il Responsabile dimissionario, interessato dall'Autorità al fine di avere chiarimenti sul funzionamento del sistema di protocollazione presso l'Ente e sull'eventuale previsione, contenuta nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, relativa al processo di analisi dei flussi documentali e gestione del protocollo, ha informato del fatto che *"Il Piano anticorruzione 2022 2024 approvato dall'Unione, è stato deliberato secondo quanto previsto e in linea con le disposizioni contenute nei PNA 2019 e precedenti nei quali non si rinviene il contenuto afferente la descrizione del processo relativo all'analisi dei flussi documentali e gestione del protocollo [...] pertanto tale sezione non è presente nel PTCT 2022 2024 approvato [...]"*.

Nei riscontri pervenuti invece dal D.E.C., in relazione agli aspetti esecutivi del servizio, è tra l'altro emerso, per ammissione dello stesso, che nei verbali delle ispezioni dei mesi di dicembre 2022 e marzo 2023, è stato *"omesso di specificare che i mezzi[omissis] fossero senza allestimento scuolabus"*. Tale omissione deriverebbe dal fatto che l'estensore dei verbali era a conoscenza delle comunicazioni effettuate al riguardo dall'O.E., non ritenendo pertanto *"che ci fossero anomalie poiché tale utilizzo è previsto dal capitolato speciale d'appalto per periodi limitati (10 giorni)"*.

## Diritto

Preliminarmente devesi anche in questa sede rilevare l'evidente criticità correlata all'anomala numerazione dei protocolli relativi alla documentazione trasmessa. Infatti, tutti i verbali del D.E.C. relativi all'anno 2022 risultano protocollati consecutivamente nell'ultimo giorno lavorativo dell'anno 2022 (30 dicembre), seppur riferiti a diversi periodi temporali (tra il mese di aprile e quello dicembre 2022), così come, nella stessa data, risultano essere protocollate le due note pervenute, nei mesi di settembre e dicembre 2022, dal soggetto affidatario. Inoltre, alla nota pervenuta da parte dell'impresa nel mese di settembre, il RUP risulta aver risposto, nella stessa data di protocollazione surrichiamata, a circa tre mesi dal ricevimento, e senza provvedere ad inoltrare la risposta che riferisce di aver consegnato a mano all'impresa nel mese successivo. Analogo problematico profilo si rinviene in relazione alla documentazione dell'anno 2023, che risulta tutta protocollata in rapida successione a ridosso della data di protocollazione della nota prot. n. 530 del 21.4.2023, inviata all'Autorità.



Tale criticità non pare assumere un minor rilievo anche alla luce delle giustificazioni addotte dal R.U.P., il quale riferisce che nel periodo in questione “[...] un solo dipendente lavorava presso l’Unione dei Comuni, assumendo la responsabilità di tutti gli uffici associati e trasferiti presso l’Unione”. Per tale motivo “[...] Tali comunicazioni prive di protocollo [...], comunque ordinatamente archiviate a cura del dipendente dell’Unione, spesso venivano protocollate in tempi successivi per gruppi, in momenti in cui tempi di lavoro lo potevano consentire oppure alla fine dell’anno a chiusura dei procedimenti o in sede di rendicontazione [...]”.

Giova a tal proposito rammentare, che tutti i documenti che provengono dall’esterno dell’Ente, o che hanno rilevanza esterna allo stesso, devono essere oggetto di protocollazione obbligatoria secondo le previsioni dell’art. 53 comma 5 del DPR 445/2000 e s.m.i.. In particolare, occorre anche sottolineare come la stessa normativa introduca all’art. 55 il concetto di segnatura di protocollo, ossia “l’apposizione o l’associazione all’originale del documento, in forma permanente non modificabile, delle informazioni riguardanti il documento stesso”. Invece, i protocolli in questione risultano trasmessi all’Autorità con la sola numerazione inserita in modalità manoscritta e talvolta senza indicazione della data.

Su tali aspetti, si deve evidenziare come l’assenza di una protocollazione tempestiva della documentazione favorisce, in generale, la possibilità che si crei un ambiente esposto al potenziale rischio di manipolazione dei documenti, finanche alla sottrazione e/o allo smarrimento degli stessi, senza che ciò possa essere rilevato prontamente dal personale della struttura.

La modalità di trattazione della corrispondenza adottata dall’Ente, oltre a non essere, nella fattispecie, in linea con la norma e le regole di buona amministrazione, costituisce un evidente criticità che espone anche ad un rischio corruttivo e che, pertanto, dovrebbe essere adeguatamente valutata ed inserita all’interno delle previsioni del P.T.P.C. dell’Amministrazione; piano, questo, invece, che per esplicita ammissione dell’R.P.C.T. dimissionario dell’Ente, risulta carente della mappatura dei processi riferiti proprio alla gestione dei flussi documentali e del protocollo, in assenza, pertanto, delle relativa elencazione dei rischi e delle conseguenti misure di contrasto.

Gli aspetti sopra richiamati in relazione all’effettiva gestione della registrazione/protocollazione dei documenti presso l’Ente, evidenziano significative criticità connesse alla gestione dei flussi documentali, concretizzando, di fatto, anche la mancata corretta attuazione del rispetto del principio di trasparenza che orienta la gestione degli appalti, ai sensi dell’art. 30 comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016.

### **Procedura di affidamento del servizio**

In relazione alla procedura di affidamento espletata dall’Unione dei Comuni bisogna evidenziare preliminarmente il ricorrere di approssimazioni e carenze di non poco conto relative, tra l’altro, ai richiami normativi effettuati nei diversi atti del procedimento. Al riguardo occorre, in particolare, chiarire che alla data di indizione della procedura (10.1.2022), la soglia comunitaria, prevista dall’art. 35 del d. lgs. 50/2016 per gli appalti di servizi e forniture nei settori ordinari, risultava essere di € 215.000,00 ai sensi del Regolamento Delegato (Ue) 2021/1952 della Commissione Europea del 10.11.2021, e lo specifico servizio in esame, classificato con CPV 60130000-8, non rientrava tra quelli elencati nell’allegato IX del Codice dei contratti, per i quali la soglia comunitaria risultava fissata in € 750.000,00. Conseguentemente, in considerazione dell’importo della gara, pari ad € 553.311,09, l’affidamento in questione risultava collocarsi sopra la soglia comunitaria e, quindi, la previsione, riportata nella determinazione 37 del 10.11.2021 dell’Amministrazione, per cui “l’importo del progetto è al di sotto della soglia di rilevanza comunitaria”, risulta erronea.

Invece, nel merito della procedura negoziata concretamente seguita per l’affidamento della procedura, si deve rilevare che l’art. 63 del d. lgs. 50/2016 prevede che tale procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, sia utilizzabile a fronte del ricorrere di precise circostanze<sup>10</sup>. Tuttavia, nella richiamata determinazione n. 37/2021, con cui è stata indetta la procedura, non è riportata l’“*adeguata motivazione*”

<sup>10</sup> Che sommariamente si posso indicare rinvenibili nei seguenti casi: procedure aperte o ristrette andate deserte, i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall’amministrazione aggiudicatrice economico, in particolari casi di forniture, negli appalti pubblici relativi ai servizi qualora l’appalto faccia seguito ad un concorso di progettazione e per l’affidamento di nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi, a determinate condizioni.



relativa alla sussistenza dei relativi presupposti per il ricorso alla medesima, secondo quanto previsto dall'art. 63. In particolare, nel caso di specie, tali motivazioni non sono solo formalmente assenti, ma non appaiono in concreto ricorrere.

Fermo quanto sopra, circa il ricorso alla procedura di cui all'art. 63 del d. lgs. 50/2016, non appare convincere neanche quanto rappresentato dall'Ente in relazione al fatto che la procedura seguita sia, comunque, assimilabile ad una procedura aperta considerato il precedente espletamento da parte dell'Amministrazione della manifestazione di interessi pubblicata tramite la piattaforma Sardegna CAT. A tal proposito basti osservare come tale procedura sia stata assoggettata a sole forme di pubblicata a livello locale e regionale<sup>11</sup>, risultando, quindi, non in linea con le previsioni di cui all'art. 72 del Codice dei contratti a cui sono invece sottoposte le procedure aperte.

In merito al criterio di aggiudicazione utilizzato nella procedura *de qua*, nel prendere atto di quanto indicato dall'Ente circa il rifiuto che ha interessato l'importo indicato per i costi relativi alla manodopera, che risulterebbe essere complessivamente inferiore al 50% di quello a base d'asta, si esprimono perplessità circa il fatto che nel conteggio della medesima manodopera non siano state adeguatamente computate le voci relative alla voce "Accoglienza", basando il conteggio complessivamente su un "turno" giornaliero di 2 ore, non in linea con le previsioni del Capitolato speciale d'appalto, ove è previsto all'art. 3<sup>12</sup> un servizio di accoglienza, di fatto, pari a 3 ore; a tal proposito, inidonei risultano il chiarimento e la giustificazione del R.U.P., ritenendosi che i documenti di progetto e di gara, seppur basati su stime, debbano risultare adeguatamente redatti e coerenti tra loro in relazione ai rispettivi contenuti.

Circa la durata del contratto, si prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione e, in particolare, del fatto che la prevista durata triennale non sarà soggetta a proroga se non nei termini di legge, e che, come chiarito dal R.U.P., *"anche la dicitura rimasta in alcune comunicazioni riguardo la prorogabilità del servizio per ulteriori tre anni, è un rifiuto"*.

### **Controlli in fase di esecuzione**

I controlli di conformità in corso di esecuzione sono finalizzati all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, dei termini e delle condizioni contrattuali e, nello specifico, alla verifica che le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle prescrizioni, delle modalità e dei termini previsti dal contratto stesso.

Come richiamato anche dal capitolato di gara, i compiti del Direttore dell'esecuzione del contratto in sede di controllo sull'esecuzione del servizio sono normati dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49 del 7 marzo 2018, con cui sono state approvate le linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni di direttore dei lavori e direttore dell'esecuzione. In particolare, l'art. 18 di tale decreto, oltre a individuare le attività di controllo svolte dal D.E.C., precisa che il *"controllo è condotto nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Gli esiti del controllo debbono risultare da apposito processo verbale"*. Nel caso in questione i verbali redatti dal D.E.C. appaiono generici e riportano annotazioni e giudizi estremamente sintetici sulle verifiche eseguite senza, tra l'altro, dare evidenza tangibile dei controlli realmente effettuati e risultando anche privi di qualsiasi informazione di dettaglio, quale, ad esempio, l'orario di esecuzione delle verifiche (visto che ci si riferisce a controlli effettuati su 4 diverse linee che prevedono percorsi diversi dei mezzi), e della presenza dell'appaltatore o di un suo delegato.

In aggiunta, per ammissione del D.E.C. stesso, alcuni verbali riportano elementi non corrispondenti alla realtà dei fatti ed alle circostanze al tempo rilevabili, come nel caso dei due verbali relativi al mese di dicembre 2022 e marzo 2023, ove è stata omessa, per esempio, l'indicazione che alcuni mezzi fossero senza allestimento

<sup>11</sup> pubblicazione sul portale di Sardegna CAT, sul sito web istituzionale dell'Unione dei Comuni, e sul portale istituzionale della Regione Sardegna.

<sup>12</sup> *"E' compreso nel canone d'appalto il servizio di accoglienza degli alunni trasportati dagli scuolabus presso le sole scuole di destinazione di Simaxis che dovrà essere garantito in entrata a partire dalle ore 7.00 fino alle 8.30 da parte di personale idoneo (almeno una persona per ciascuna delle due scuole di destinazione di Simaxis, primaria e secondaria)"*



scuolabus. A tal proposito il D.E.C. ha precisato di non aver ritenuto anomalo l'utilizzo di tali mezzi e quindi di non aver citato la circostanza nel relativo verbale, poiché tale possibilità *"è previsto dal capitolato speciale d'appalto per periodi limitati (10 giorni)"*, dimenticando però che è egli stesso preposto alla verifica dell'effettivo rispetto delle previsioni del contratto e che, della circostanza e dei fatti rilevati, avrebbe dovuto, comunque, dar oggettivamente conto nelle forme e nei termini previsti, effettuando di conseguenza le valutazioni di spettanza con riguardo al rispetto della previsione contrattuale in questione da parte dell'impresa, considerando la durata dell'utilizzo dei mezzi in difformità rispetto a quanto contrattualmente stabilito.

Oltre alle richiamate carenze che si rilevano nello svolgimento dei controlli/verifiche che sono stati eseguiti da parte del D.E.C., si devono evidenziare ulteriori perplessità che emergono dalla ricostruzione fattuale della fase esecutiva dell'appalto.

In primo luogo, non può non rilevarsi l'ambiguità insita nel comportamento tenuto dall'O.E. - che risulta essere anche affidatario uscente del precedente appalto di servizi di trasporto scolastico per l'ambito considerato - il quale ha preso in consegna il servizio *de quo* anticipatamente a decorrere dal 1.2.2022, sottoscrivendo un verbale, datato (domenica) 30.1.2022, in cui è stato espressamente dichiarato di non *"sollevare riserva od eccezione alcuna [...]"* e di *"essere perfettamente edotta di tutti i propri obblighi nonché di tutte le circostanze, di fatto e di luogo, inerenti l'esecuzione del servizio"*, pur producendo, a distanza di soli due giorni dal richiamato verbale - il giorno di inizio del nuovo servizio - una specifica istanza con cui ha chiesto una *"dilazione dei tempi tecnici necessari, per poter aggiornare alcuni mezzi con quelli necessari al servizio"*, risultando la stessa impresa in *"attesa di ricevere conferma dei tempi tecnici e relativa disponibilità, per il reperimento ed eventuali aggiornamenti di alcuni dei mezzi da utilizzare nel servizio"*. Parimenti lascia perplessi il comportamento e la scelta operata dal relativo R.U.P. che acconsente al richiesto differimento dei termini in assenza, quantomeno, di una richiesta di chiarimenti nei confronti dell'impresa, richiamando i termini contrattuali, tenuto peraltro conto dell'esistenza di una prestazione simile a quella in esame resa dall'O.E. nell'ambito del precedente contratto.

Sempre con riferimento all'attività di direzione e controllo del D.E.C. e del R.U.P. deve poi evidenziarsi l'ulteriore anomalia insita nella mancata rilevazione dei significativi ritardi e successiva contestazione nelle forme dovute all'impresa nell'attivazione del sistema di tracciamento GPS e dell'implementazione dell'APP prevista contrattualmente, risultando, invero, non chiare le ragioni per le quali, al riguardo, risultano concesse specifiche proroghe/differimenti temporali. Sul tema è appena il caso di evidenziare che l'art. 16 del Capitolato speciale di gara, prevede alla lettera g) una penalità per *"mancata fornitura della app obbligatoria per il controllo del servizio, dei mezzi e dei percorsi"* pari a € 3.000,00 e alla successiva lettera h) una penalità per *"mancato funzionamento o malfunzionamento della App obbligatoria"* da 25,00 € a 250,00 € per giorno e che, in relazione a ciò, viene riferito dal R.U.P. stesso, dopo aver chiarito che al 30.8.2023 non risultava ancora fornito l'applicativo per il tracciamento dei mezzi, che *"saranno commisurate le detrazioni in danno alla Ditta per la mancata fornitura e attivazione [...]"* non appena la APP sarà fornita e quindi non appena nota la data di messa in servizio, al fine di commisurare in modo preciso la detta decurtazione in base al numero di giorni di disservizio".

Un ulteriore elemento di dubbio rispetto all'operato dei soggetti coinvolti risiede nel fatto che tanto l'O.E. quanto il D.E.C. segnalano nelle loro memorie i numerosi guasti che avrebbero interessato il mezzo di proprietà comunale fornito in comodato d'uso all'O.E. sin dall'anno 2021, in assenza tuttavia di previa predisposizione di apposito verbale di presa in consegna e constatazione pure previsto all'art. 7 del Capitolato di gara e *"finalizzato alla constatazione delle condizioni tecniche generali del veicolo e dello stato d'uso"*. La presenza della convenzione relativa al comodato d'uso del mezzo del 6.9.2021 si ritiene non possa surrogare il richiamato verbale, sia perché riferita a un periodo antecedente al contratto in esame, sia perché non riporta alcuna informazione circa le condizioni tecniche generali e lo stato d'uso del mezzo.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 21 novembre 2023



## DELIBERA

- l'attività di vigilanza effettuata ha consentito di riscontrare apprezzabili approssimazioni e carenze nella gestione dei flussi documentali relativi all'appalto in questione da parte della Stazione Appaltante che non risulta, pertanto, rispettosa delle specifiche relative norme di legge e dei principi generali di cui all'art. 30 comma 1 del d. lgs. 50/2016;
- l'attività di vigilanza effettuata ha, inoltre, messo in luce criticità nella scelta della procedura seguita per l'affidamento del servizio *de quo*, nonché approssimazioni e carenze nell'effettuata attività di direzione, controllo e verifica in fase di esecuzione del contratto da parte del direttore dell'esecuzione e del responsabile del procedimento, i quali non risultano aver adeguatamente assolto le funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016;
- di riservarsi l'effettuazione di ulteriori approfondimenti e controlli in relazione agli ambiti della prevenzione della corruzione e della trasparenza con successivo procedimento;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera all'Assemblea dell'Unione dei Comuni della Bassa Valle del Tirso e del Grighine, al R.U.P., al D.E.C. e al R.P.C.T. della stessa Amministrazione per le valutazioni di competenza e l'assunzione dei possibili correttivi, nonché alla Fara s.r.l. per dovuta informazione.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 29 novembre 2023

*Il Segretario*

*Valentina Angelucci*