



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 430 del 22 aprile 2020**

**Fascicolo UVCS 2021/2019**

**Oggetto: Visita ispettiva ai sensi dell'art. 213, comma 5, del d.lgs. 50/2016, presso la sede della società Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi S.p.A. (Veritas) sita in Santa Croce 489, Venezia - Contratto derivato da accordo quadro per affidamento dei servizi di trattamento dei rifiuti urbani e/o assimilati e/o speciali e/o liquidi prodotti - CIG 6363421D1E**

### **Il Consiglio**

nell'adunanza del 22 aprile 2020;

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;  
Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi,

### **Considerato in fatto**

Con relazione ispettiva l'Ufficio UIS ha sottoposto al Consiglio dell'Autorità l'esito delle attività di indagine espletate nel mese di giugno 2018 nei confronti della Società Veneziana Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi (Veritas s.p.a.). L'indagine ha riguardato il complesso degli affidamenti dei servizi di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati, con particolare focalizzazione sull'appalto di cui al CIG in oggetto.

Il Consiglio dell'Autorità ha approvato le risultanze dell'istruttoria e ne ha disposto l'inoltro alla società Veritas tramite l'Ufficio UVCS che ha provveduto con prot. 46667/2019, ai fini del contraddittorio.

Nel comunicare le risultanze istruttorie, sono state mosse le seguenti contestazioni sull'operato della Stazione appaltante:

1. Dall'esame dei dati informativi e documentali acquisiti, si è constatato una imprecisione/incoerenza dei dati inseriti nel sistema SIMOG con quelli rilevati dagli atti, con particolare riferimento al richiamo di un accordo quadro tra le 3 stazioni appaltanti (Veritas, Asvo, Alisea), la cui esistenza è stata esclusa dalla stessa Veritas in qualità di capogruppo del Gruppo Veritas, e

agli importi dei singoli affidamenti rispetto all'importo totale riferito al CIG master.

Segnatamente, con riferimento ai dati rinvenuti in BDNCP e cioè che l'appalto per l'affidamento dei servizi di trattamento dei rifiuti urbani e/o assimilati e/o speciali e/o liquidi prodotti era caratterizzato da un CIG master 6126332917 e suoi derivati CIG 6363421D1E, CIG 6391908159, CIG 63936964D9, si è appreso che il CIG derivato 6363421D1E concerneva l'affidamento diretto effettuato nel 2015 alla società Ecoprogetto, posseduta al 95% dal Gruppo Veritas e al 5% dal socio privato Bioman. In relazione agli ulteriori 2 CIG derivati, rinvenuti in banca dati, gli stessi sarebbero relativi agli affidamenti effettuati a favore di Ecoprogetto da parte di Alisea Spa e Asvo Spa.

Con riferimento al CIG master 6126332917 è risultato che, a monte dei tre affidamenti diretti anzidetti, non è stato predisposto alcun accordo quadro tra le 3 stazioni appaltanti, benché citato nell'oggetto della gara CIG 6363421D1E.

È stato quindi eccepito che tali incongruenze, determinando un'alterazione dei dati presenti in BDNCP, inducevano ad erronee valutazioni anche ai fini della vigilanza cui l'ANAC è preposta.

2. Con riferimento ai servizi affidati, in particolare alla fase di richiesta dei preventivi, è stata accennata l'assenza di un elemento importante, quale è la durata dei servizi per i quali si richiedeva una offerta da parte dell'operatore economico, ed è stata rilevata una rimodulazione dei preventivi successiva alle date di approvazione degli stessi da parte del CdA di Veritas Spa, di pubblicazione dell'Avviso volontario per la Trasparenza preventiva e di acquisizione della documentazione di rito per la stipula dei contatti, rispettivamente del gennaio, febbraio e marzo 2015.
3. Per quanto attiene gli affidamenti diretti operati a favore della società Ecoprogetto Venezia Srl, giustificati con il richiamo all'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 12 aprile 2006 n.163, è stata accertata l'assenza di una concreta attività di indagine di mercato, preliminare alla selezione degli operatori economici, che dimostrasse l'oggettiva esistenza di un unico operatore in grado di offrire quanto richiesto dalla stazione appaltante.
4. Con riferimento infine alla fase esecutiva del contratto per l'affidamento dei servizi di trattamento dei rifiuti urbani e/o assimilati e/o speciali e/o liquidi prodotti – CIG 6363421D1E, è stata rilevata la non conformità della nomina del Direttore di esecuzione del contratto, essendo la stessa intervenuta, per un appalto di importo maggiore di 500.000,00 euro, successivamente alla data di avvio del servizio.

A seguito dell'invio della Comunicazione di risultanze istruttorie (CRI) da parte dell'Autorità, Veritas s.p.a. ha prodotto agli atti del procedimento una memoria di controdeduzioni acquisita a prot. 56119 del 11.07.2019 con la quale ha replicato alle conclusioni della relazione ispettiva.

### **Ritenuto in diritto**

Relativamente alla questione di cui al punto n. 1 della CRI, dai chiarimenti della Stazione

appaltante si evince anzitutto che il CIG qualificato come “accordo quadro” corrispondeva invece ad una mera operazione di organizzazione infra-gruppo del servizio<sup>1</sup>, non sfociata direttamente in alcun atto di convenzione/contratto ma concretizzatasi solo attraverso i successivi affidamenti a mezzo di procedure negoziate. Una simile attività evidentemente non necessitava di registrazione al Simog e la sua assimilazione ad un accordo quadro appare inappropriata anche a fini meramente classificatori. Ciò considerato, l’acquisizione del “CIG Padre” risulta ultronea e comunque fuorviante ai fini dell’interpretazione dei dati.

Per quanto riguarda l’elemento della durata del servizio (punto n. 2 della CRI), si ritiene che la mancanza di una espressa indicazione nella richiesta di preventivo - che in una procedura competitiva costituirebbe una violazione del principio di trasparenza<sup>2</sup> suscettibile di tradursi anche in una lesione della *par condicio* tra i partecipanti - non abbia alcuna rilevanza nella procedura in esame, trattandosi di affidamento diretto senza gara ai sensi dell’art. 57 comma 2, lett. b) del d.lgs. 12 aprile 2006 n.163; in tale ipotesi l’operatore economico all’atto di stipulare il contratto d’appalto è libero di aderire o meno alla volontà dell’Amministrazione, già espressa nella delibera/determina a contrarre.

Quanto poi alla rimodulazione dei preventivi in pendenza della stipula dei contratti, la Stazione appaltante ha replicato che questa, pur avendo determinato un modesto aumento dell’importo dell’affidamento rispetto a quello approvato da Veritas, ha comportato un risparmio nel costo unitario del servizio e conseguentemente un significativo incremento della capienza dei contratti. Ciò considerato, l’esiguità degli scostamenti rilevati, sempre inferiore allo 0,6% per tutti e tre contratti, vale a qualificarli come “affinamenti” degli importi stimati, non passibili di censure da parte di quest’Autorità.

Con riferimento alla questione di cui al n. 3 della CRI, era stata contestata alla stazione appaltante l’omessa attivazione di una preliminare indagine di mercato idonea a dimostrare l’oggettiva esistenza di un unico operatore in grado di offrire il servizio richiesto dalla stazione appaltante, dimostrazione che avrebbe legittimato l’affidamento diretto del servizio ad Ecoprogetto Venezia s.r.l. ai sensi dell’art. 57, co. 2, lett. b), del d.lgs. 163/2006. Sul punto si osserva che, la ratio del citato articolo, che rappresenta una deroga di carattere eccezionale al principio della più ampia concorrenzialità, è quella di evitare lo svolgimento di una gara il cui esito sarebbe scontato, in quanto solo un operatore risulterebbe in grado di parteciparvi e di effettuare la prestazione richiesta. Nel caso di specie, come debitamente dimostrato nella memoria di controdeduzioni di Veritas s.p.a., al momento dell’affidamento del servizio di

---

<sup>1</sup> Veritas ha chiarito che il richiamo all’Accordo Quadro nella Scheda SIMOG 09 non fa riferimento ad un accordo sottoscritto formalmente dalle tre stazioni appaltanti, ma intende soltanto rappresentare in modo sintetico l’organizzazione del particolare servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti all’interno del Gruppo, con particolare riferimento ai rapporti tra le tre società coinvolte e titolate ad occuparsi di tale servizio (Alisea S.p.A., Asvo S.p.A. e Veritas S.p.A.). “La dicitura “Accordo quadro/Convenzione”, quindi, tradurrebbe – sintetizzandola – un’operazione di organizzazione del servizio che, pur essendo suddivisa tra tre diverse società, è stata concepita come unitaria sia dal punto di vista della strategia aziendale di gruppo, sia dal punto di vista del valore complessivo della stessa”.

<sup>2</sup> In via interpretativa è significativo che, in base alla normativa introdotta nel 2016, per le procedure competitive con negoziazione le lettere di invito a presentare offerte possano tralasciare di ribadire tali aspetti (vd. Allegato XV del D.lgs. 50/2016) dato che gli stessi devono essere preventivamente esplicitati negli avvisi o bandi (vd. allegato XIV Parte I lett. C).

trattamento dei rifiuti alla società Ecoprogetto sussisteva già una riscontrabile ed oggettiva unicità dell'operatore economico cui affidare il servizio, che, pertanto ha giustificato l'omissione di una previa indagine di mercato finalizzata a tale accertamento. Nello specifico, l'impianto di Ecoprogetto Venezia s.r.l. è stato ritenuto il solo in grado di garantire il rispetto degli obiettivi imposti dalla Regione Veneto nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti urbani e speciali del Veneto, approvato con D.G.R.V. n. 30/2015, ossia: il rispetto del principio di prossimità e autosufficienza, in quanto la società disponeva dell'unico impianto veneto di trattamento meccanico e biologico e di produzione di combustibile collocato direttamente sulla laguna, aspetto che consentiva il trattamento di una parte molto consistente dei rifiuti urbani senza ricorrere anche al trasporto su gomma, con evidenti benefici in termini di costo del servizio; la valorizzazione degli impianti esistenti ed il recupero di materia e di energia dagli stessi rifiuti, in virtù delle capacità tecniche ed industriali dell'impianto, nonché della posizione logistica dello stesso, adiacente alla centrale ENEL A. Palladio di Fusina. Inoltre, si rileva come già dal 1998 gli enti territoriali competenti (Regione Veneto, Provincia e Comune di Venezia) attraverso diversi accordi avevano delineato in tema di smaltimento rifiuti un disegno complessivo ben identificabile che prevedeva espressamente la costruzione di un impianto per la produzione di combustibile da affidare in gestione ad una società mista pubblico-privata (Ecoprogetto) e il contestuale impegno di Veritas s.p.a. a conferirvi i rifiuti urbani.

In merito alla questione di cui al punto 4 della Comunicazione di risultanze istruttorie, inerente al rilevato ritardo nella nomina del Direttore dell'esecuzione del contratto, si espone quanto segue. Dalla ispezione condotta dall'ANAC è emerso che l'avvio del servizio di trattamento rifiuti è stato disposto con provvedimento del RUP a partire dal 1 maggio 2015 e che il contratto tra Veritas s.p.a. ed Ecoprogetto s.r.l. è stato, invece, effettivamente stipulato in data 17 dicembre 2015; pertanto, solo a seguito di tale data si è proceduto alla formale individuazione di un soggetto distinto quale Direttore dell'esecuzione del contratto, segnatamente, in data 23 dicembre 2015. Sul punto si ritiene che, ai sensi dell'art. 300, commi 1 e 2 del D.P.R. 207/2010 le funzioni del Direttore dell'esecuzione sono di regola svolte dal RUP ad eccezione dei casi in cui le prestazioni da eseguire siano di rilevante valore economico. Nel caso di specie, come sottolineato anche nelle controdeduzioni di Veritas s.p.a., il fatto che il D.E.C. sia stato nominato solo dopo la conclusione del contratto (e non immediatamente dopo l'avvio del servizio) non ha comunque impedito a Veritas s.p.a. di provvedere regolarmente alla attività di verifica sullo svolgimento del servizio, in attesa della conclusione del contratto. Inoltre, si rileva come il RUP ha svolto direttamente tale attività solo per pochi mesi senza che si sia configurato alcun pregiudizio (nemmeno potenziale) per la società affidante e per il servizio pubblico affidato che, infatti, ha avuto piena e regolare esecuzione anche durante il periodo anteriore alla formale stipulazione del contratto.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

## **DELIBERA**

- la conformità dell'affidamento in oggetto alla normativa di riferimento;
- l'inosservanza dei criteri stabiliti dall'Autorità per quanto riguarda la comunicazione dei dati sugli appalti e la registrazione al SIMOG;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Responsabile p.t. della società Veritas s.p.a.

Il Presidente f.f.  
*Francesco Merloni*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 18 maggio 2020

Il Segretario *Rosetta Greco*