



Fasc. UVCP n. 2232/2023

(da citare nella corrispondenza)

Oggetto: servizio di recupero, trattamento e riciclo della frazione organica, nel territorio del Comune di ...omissis... – *Definizione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza del 4.07.2018.*

Con riferimento alla segnalazione relativa all'oggetto, acquisita al prot. ANAC 30115 del 18.04.2023, sulla base del carteggio intercorso con la stazione appaltante, nell'adunanza del 13 settembre 2023 il Consiglio dell'Autorità ha disposto l'inoltro a codesto Ente delle seguenti valutazioni conclusive.

In seguito alla segnalazione, l'Autorità ha chiesto al Comune di ...omissis... di relazionare sull'affidamento del servizio negli ultimi quattro anni. Si è appreso così che, a partire dal 2020, l'Ente avrebbe protratto il rapporto con l'impresa ...omissis... per oltre un anno mediante ripetuti affidamenti diretti ai sensi dell'art. 36 comma 1 lett. a) del d.lgs. 50/2016. Di tali affidamenti i provvedimenti di approvazione visionati precisavano l'importo (quattro di € 15.000 ed uno di € 20.700) ma non sempre il periodo di riferimento, potendosi supporre tuttavia che abbiano avuto ciascuno durata bimestrale o trimestrale.

In seguito, con D.D. n. 82 dell'8.03.2021, in esito a procedura negoziata condotta tramite la piattaforma Me.PA, il Comune aggiudicava il servizio per la durata di 12 mesi alla stessa impresa ...omissis... con il ribasso del 4,37 per cento sul prezzo a base d'asta (pari ad euro 88.320).

Trascorso tale periodo, il rapporto di servizio con l'impresa ...omissis... veniva prolungato sino al marzo 2023 dai diversi dirigenti tecnici succedutisi alla guida del settore, mediante provvedimenti dirigenziali qualificati in oggetto come proroghe, ma in realtà consistenti in nuovi affidamenti diretti di durata bimestrale o trimestrale, con richiamo all'art. 36 e 37 comma 1 del Codice.

I provvedimenti, che riportano costantemente la circostanza per cui il competente Ufficio tecnico aveva in corso di predisposizione gli atti per l'espletamento della gara, in diversi casi sono stati adottati tardivamente, riportando una datazione successiva all'inizio del servizio indicato.

Infine, con determinazione del 28.03.2023 il dirigente appena subentrato, ing. ...omissis..., ha adottato una proroga "tecnica" di sei mesi, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura per la scelta del contraente. A detta dello stesso dirigente, infatti, sarebbe stata avviata una procedura negoziata ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. b) del codice, mediante avviso pubblico esplorativo per l'acquisizione di manifestazione di interesse, registrato al protocollo comunale al n. 3135 del 23.05.2023.

Affidamenti del servizio di recupero, trattamento e riciclo della frazione organica all'impresa
...omissis...



N.	Data	N. Determina	Procedura di affidamento	Importo	Durata contratto
1	10.02.2020	21	Affidamento diretto	15.000	indeterminata
2	27.02.2020	40	Affidamento diretto	15.000	marzo-aprile 20
3	1.06.2020	142	Affidamento diretto	15.000	indeterminata
4	9.07.2020	202	Affidamento diretto	15.000	indeterminata
5	20.10.2020	388	Affidamento diretto	20.700	indeterminata
6	31.12.2020 8.03.2021	472 82	Procedura negoziata tramite R.d.O. su piattaforma MEPA	84.477	annuale
7	11.04.2022	42	Affidamento diretto	16.000	mar.-apr. 22
8	10.05.2022	124	Affidamento diretto	16.000	mag.-giu. 22
9	30.06.2022	215	Affidamento diretto	24.000	lug.-sett. 22
10	28.10.2022	399	Affidamento diretto	25.181	ott.-dic. 22
11	2.02.2023	40	Affidamento diretto	25.000	gen.-mar. 23
12	28.03.2023	129	Proroga	50.000	apr.-set. 23

Per nessuno di tali affidamenti il Comune, dietro espressa richiesta, ha potuto fornire i relativi contratti.

Dal prospetto sopra riportato è evidente che negli ultimi anni il servizio, dal valore annuo complessivo di circa 80.000 euro, è stato affidato continuativamente alla medesima impresa mediante ripetute commesse, tendenzialmente della durata di due/tre mesi, effettuate con ricorso prevalente all'affidamento diretto e, *una tantum*, alla proroga dei contratti esistenti.

Considerato il carattere di eccezionalità che la normativa vigente assegna agli istituti dell'affidamento diretto e della proroga, appare illegittima la gestione del servizio mediante ricorso in via continuativa a tali strumenti da parte del Comune di *...omissis...*

In particolare, per quanto riguarda gli affidamenti diretti operati con richiamo all'art. 36 del codice, risulta violato il principio di rotazione degli affidamenti di cui all'art. 36 comma 1, che comporta il divieto di affidare ripetutamente al medesimo contraente commesse rientranti nello stesso settore di servizi. Anche tenendo conto della sospensione di tale principio introdotta dalla normativa emergenziale, operante tra il 16.07.2020 (data di entrata in vigore del d.l. n. 76/2020) e il 31.07.2021 (entrata in vigore dell'art. 51, comma 1, lettera a), sub. 2.1), legge n. 108/2021), rileva tuttavia che la maggior parte (10 su 12) degli affidamenti consecutivi alla impresa *...omissis...* effettuati negli ultimi quattro anni non ricadono nell'intervallo temporale della predetta moratoria. Risulta altresì violato il divieto di frazionamento di cui all'art. 35 comma 6 del codice, visto che il particolare dimensionamento delle commesse ha permesso di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto al posto di quelli concorrenziali previsti dal Codice dei Contratti Pubblici.



Si fa presente, infatti, che gli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria sino al 16.07.2020 erano disciplinati dal citato art. 36, comma 2, lett. a) del codice (che fissava in 40.000 euro la soglia di ammissibilità dell'affidamento diretto). Ciò nonostante, risulta che soltanto tra il 10.02.2020 e il 9.07.2020 il Comune abbia affidato in via diretta alla stessa impresa appalti per un valore complessivo pari a 60.000 euro. Inoltre, tra il 11.04.2022 e il 28.03.2023, quando - per effetto della disciplina sostitutiva dettata dall'art. 1, comma 2, della legge 11 settembre 2020, n. 120 (di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76) e dall'art. 51 del decreto-legge del 31/05/2021 n. 77 - la soglia per poter affidare servizi pubblici senza procedure competitive era fissata in euro 139.000, il Comune ha affidato in via diretta alla *...omissis...* commesse per un valore totale di 156.181 euro (ivi compresa la proroga tecnica di 50.000 euro).

Infine, la stessa proroga tecnica disposta in data 28.03.2023 non appare, in sé, conforme alla norma di riferimento (art. 106, comma 11, del d.lgs. 50/2016), non ravvisandosi nel caso in questione i presupposti di ammissibilità indicati dalla giurisprudenza e da questa Autorità (vds., *ex multis*, Parere funzione consultiva n. 42 del 14 settembre 2022), in particolare la condizione che la nuova gara fosse già stata avviata al momento della proroga e che l'amministrazione non sia responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario.

Nel complesso, alla luce di quanto sopra considerato si ritiene che il servizio in oggetto sia stato sottratto all'osservanza dei principi di libera concorrenza e parità di trattamento che governano i contratti pubblici, con l'effetto di favorire l'impresa *...omissis...* che ha operato in regime di monopolio per diversi anni, non dovendo sostenere alcun confronto competitivo (ad eccezione della procedura negoziata del marzo 2021, aggiudicata alla stessa impresa).

Inoltre l'omessa formalizzazione di contratti di appalto con l'esecutore del servizio si pone in contrasto con le norme sulla contabilità pubblica, secondo cui i contratti della pubblica amministrazione devono essere predisposti obbligatoriamente in forma scritta (vds., *ex multis*, Delibera Anac n. 119 del 15.03.2023).

Si rileva altresì la violazione degli obblighi di trasparenza sanciti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, atteso che di tali affidamenti non vi è menzione nella sezione Amministrazione Trasparenti/Bandi e contratti sul sito istituzionale del Comune.

Le suddette criticità sono state accertate relativamente al periodo di riferimento dell'indagine condotta dall'Autorità (2020-2023) ma non può escludersi che sussistessero anche negli anni precedenti, anche considerato che dalla consultazione della Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici, nel triennio 2017-2019 il servizio in questione risulta sia stato gestito dal Comune di *...omissis...* mediante una pluralità di affidamenti diretti di importo esiguo, ma complessivamente di valore annuo superiore a 40.000 euro (53.500 euro nel 2017, 48.000 euro nel 2018, 68.318 nel 2019), ciò evidenziando quanto meno un difetto di programmazione dell'attività negoziale dell'ente.

Sulla base delle considerazioni che precedono, il procedimento è definito in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del vigente Regolamento di vigilanza, rilevandosi nella gestione del servizio da parte del Comune di *...omissis...* l'inosservanza della normativa di riferimento, come sopra richiamata.

Si rimette, pertanto, a codesta stazione appaltante ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare per adeguarsi a tali indicazioni, con la richiesta di fornire all'Autorità entro 30 giorni tempestiva comunicazione delle azioni intraprese.



Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente