



DELIBERA N. 666

del 28 settembre 2021

Fasc. UVLA n. 4133/2020 – Fasc. UVSF n. 5176/2020

Oggetto

Indagine relativa agli affidamenti sotto soglia di lavori, servizi e forniture espletati dal Comune di Formello nel periodo dal 2017 ad oggi.

Riferimenti normativi

Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, art. 30, comma 1;

Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, art. 35, comma 6;

Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, art. 36, comma 1;

Parole chiave

artificioso frazionamento degli appalti;
rotazione;

Massima

La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti relative alle soglie europee; il valore dell'appalto, inoltre, deve essere quantificato al momento dell'invio dell'avviso di indizione della gara o del bando di gara o, nei casi in cui ciò non è previsto, al momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia la procedura di affidamento del contratto.

Nel caso di affidamenti di importo inferiore a 40.000,00 euro (come previsto dalla norma applicabile *ratione temporis*), le stazioni appaltanti possono procedere mediante affidamento diretto, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici. Posto quindi che non è più necessario, in tali casi, che l'affidamento sia preceduto da un confronto concorrenziale e che è invece rimessa ad una diretta individuazione della S.A. la scelta dell'operatore economico con cui stipulare il contratto, non può tuttavia affermarsi che quest'ultima sia dotata di una integrale libertà di

movimento, essendo comunque tenuta al rispetto dei principi specifici dettati, proprio con riferimento ai contratti sotto soglia, dall'art. 36, comma 1, del Codice, tra cui il principio di rotazione.

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 12 aprile 2006, n. 163 ed 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 Lavori e dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture;

Premessa

È pervenuto all'Autorità un esposto di taluni Consiglieri del Comune di Formello con cui veniva segnalato un *"illegittimo e costante comportamento [della S.A.] nell'affidamento di numerosi appalti in violazione della normativa sui contratti pubblici, con particolare riferimento all'obbligo di ricorso al MEPA, al divieto di artificioso frazionamento degli appalti ed al rispetto dei principi di economicità, trasparenza e rotazione"*, in relazione agli affidamenti di lavori, servizi e forniture.

Valutata, in base alla documentazione in atti, la sussistenza di elementi idonei per l'avvio del procedimento di vigilanza ai sensi degli artt. 213 del d.lgs. 50/2016 e 13 e seguenti del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018, l'Ufficio Vigilanza Lavori e l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota prot. n. 92390 del 3.12.2020, hanno inviato la comunicazione di avvio dell'istruttoria al Comune di Formello. Con tale nota, dopo aver rappresentato alla S.A. i principali motivi di criticità emergenti dalla documentazione allegata all'esposto, si è rappresentato che gli stessi - qualora confermabili alla luce degli atti - avrebbero sostanziato più d'una violazione al Codice degli Appalti e segnatamente una gestione amministrativa non improntata ai principi di cui all'art. 30 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, una violazione del principio di rotazione di cui all'art. 36 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, nonché un ricorso all'affidamento di lavori e servizi sotto soglia in violazione al divieto di artificioso frazionamento degli appalti di cui all'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016 con possibili profili di danno erariale. Nella medesima nota, pertanto, si è richiesto di

produrre una puntuale relazione controdeduttiva che fosse anche esplicativa delle modalità con cui vengono ordinariamente espletati gli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria, allegando il relativo Regolamento adottato ai sensi della Linea guida ANAC n. 4/2016. Inoltre si è richiesto di trasmettere una tabella riepilogativa aggiornata all'attualità relativa a tutti gli affidamenti sotto soglia di lavori, servizi e forniture pubblici espletati a partire dal 2017 sino all'attualità e le determinazioni a contrarre relative agli interventi in essa indicati per le annualità 2019 e 2020.

Stante l'assenza di riscontro, in data 22.1.2021 gli Uffici, con nota prot. n. 5706, hanno sollecitato una risposta.

Considerata la perdurante assenza di riscontro, in data 10.3.2021, con prot. interno n. 20701, gli Uffici hanno trasmesso la complessiva documentazione all'Ufficio Sanzioni (USAN).

In data 22.4.2021 l'Ufficio Sanzioni ha trasmesso agli uffici procedenti quanto nel frattempo pervenuto dal Comune di Formello. Alla luce di ciò, gli Uffici, esaminata la documentazione acquisita, con nota prot. n. 38838, hanno richiesto al Comune un'integrazione istruttoria ai sensi dell'art. 18 del Regolamento di Vigilanza del 2018, comunicando la contestuale sospensione dei termini finali del procedimento.

In data 28.05.2021 e in data 28.06.2021, con note acquisite al prot. Anac n. 43401 e 50853, il Comune di Formello ha trasmesso l'ulteriore documentazione richiesta.

Di seguito sono riportati gli appalti presi in considerazione, con i punti di criticità rilevati, le controdeduzioni della Stazione Appaltante e le relative considerazioni istruttorie, suddividendo la trattazione per materia, con specifico riferimento al settore dei lavori, dei servizi e delle forniture.

LAVORI

Riguardo agli appalti di lavori i profili di criticità emergono essenzialmente in relazione ai numerosi affidamenti diretti in materia di manutenzione ordinaria del verde pubblico, manutenzione straordinaria del verde pubblico e gestione dei servizi cimiteriali.

Manutenzione ordinaria del verde pubblico

Criticità emerse

In sede comunicazione di avvio dell'attività istruttoria si è evidenziata la presenza, a partire dal 2017, di numerosi affidamenti diretti di breve estensione temporale per importi al di sotto dei 40.000,00 euro rinnovati di volta in volta al loro scadere, affidati alle ditte SAPA EUROSERVICE srl e READY SERVICE srl; per il 2019 si è rilevata una procedura negoziata per l'espletamento del servizio di durata annuale per l'importo a base d'asta di 225.000,00 euro aggiudicata all'impresa MATILA soc. coop. per il ribasso dello 0,178%.

Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento istruttorio è risultato quanto segue.

Dal 2017 al giugno 2019 il servizio è stato coperto mediante n. 7 affidamenti di durata variabile da 1 a 6 mesi alle ditte SAPA EUROSERVICE srl e READY SERVICE srl e di importo da un minimo di 5.455,74 euro a un massimo di 33.315,00 euro.

In data 11.6.2019 è stata esperita una procedura negoziata senza bando di durata annuale con invito a cinque ditte. Importo complessivo dell'intervento pari a 225.000,00 euro, importo a base d'asta 140.650,00 euro. Alla gara venivano invitate n. 5 ditte di cui due presentavano offerta. La gara veniva aggiudicata alla ditta MATILA soc. coop. di Formello che offriva l'importo di 140.400,00 euro corrispondente a un ribasso di 0,178%.

Il contratto con la MATILA soc. coop. è stato prorogato due volte con altrettante proroghe tecniche trimestrali.

Manutenzione straordinaria del verde pubblico

Criticità emerse

In sede di comunicazione di avvio di istruttoria si è evidenziata la presenza di numerosi affidamenti diretti di lavori di vario tipo (manutenzione rotatorie, bordi stradali, aree esterne a scuole, alberature, ecc.) di importo inferiore ai 40.000,00 euro e affidati a un numero ristretto di imprese tra cui SAPA EUROSERVICE srl, READY SERVICE srl, MATILA soc. coop., MSP srl, ILMA soc. coop.

Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento istruttorio è risultato quanto segue.

Dal 2017 ad oggi sono stati effettuati n. 20 affidamenti diretti, per importi variabili da un minimo di 609,84 euro a 25.376,00 euro per un totale di 196.021,36 euro.

Alla ditta SAPA EUROSERVICE di Formello sono stati affidati n. 7 contratti per un importo complessivo di 90.406,00 euro; alla ditta M.G. GIARDINAGGIO di Formello n. 2 contratti per un importo complessivo di 4.959,84 euro; alla ditta MATILA soc. coop. di Formello n. 2 contratti per un importo complessivo di 21.263,84 euro; alla ditta MSP srl di Formello n. 1 contratto per un importo di 9.700,00 euro; alla ditta GIA.PA. srl di Formello n. 1 contratto per un importo di 14.665,00; alla ditta READY SERVICE srl di Roma n. 4 contratti per un importo di 32.562,84 euro; alla ditta ILMA soc. coop. di Formello n. 3 contratti per un importo complessivo di 22.463,84 euro.

Gestione dei servizi cimiteriali

Criticità emerse

In sede di comunicazione di avvio dell'attività istruttoria si è evidenziata la presenza, a partire dal 2017, di numerosi affidamenti diretti di breve estensione temporale per importi al di sotto dei 40.000,00 euro rinnovati di volta in volta al loro scadere - affidati alle ditte MATILA soc. coop. e ILMA soc. coop. - e per il 2019 una procedura negoziata per l'espletamento del servizio di durata biennale per l'importo complessivo di 145.000,00 euro aggiudicata all'impresa MSP srl di Formello per il ribasso pari allo 0,451%.

Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento istruttorio è risultato quanto segue.

Dal 2017 ad oggi sono stati effettuati n. 10 affidamenti diretti di durata variabile da un minimo di 1 mese a un massimo di 3 mesi, per importi variabili da un minimo di 3.644,00 euro a un massimo di 10.932,00 euro per un totale di 80.350,10 euro; alla ditta MATILA srl di Formello sono stati affidati n. 3 contratti per un importo complessivo di 25.508,00 euro; alla ditta ILMA soc. coop. di Formello n. 7 contratti per un importo complessivo di 54.842,66 euro.

In data 17.6.2019 è stata indetta una procedura negoziata senza bando di durata biennale con invito a cinque ditte. Importo complessivo dell'intervento pari a 145.000,00 euro, importo a base di gara 111.000,00 euro. Alla gara venivano invitate n. 5 ditte di cui una sola presentava offerta. La gara è stata aggiudicata alla ditta MSP srl di Formello che offriva l'importo di 110.500,00 euro corrispondente a un ribasso di 0,451%.

Controdeduzioni

Nella nota di controdeduzioni alla nota di avvio di attività istruttoria il Segretario Generale e il Responsabile dell'Area Tecnica *omissis* hanno argomentato difendendo l'operato posto in essere dall'Amministrazione ricusando gli addebiti in quest'ultima formulati.

Segnatamente, circa la paventata gestione amministrativa non improntata ai principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza di cui all'art. 30 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016 l'Ing. *omissis* ha evidenziato che *«i prezzi degli affidamenti relativi ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria del verde, dei lavori cimiteriali e dei lavori relativi all'installazione degli impianti di videosorveglianza con relativa manutenzione, nonché dei servizi di pulizia, sanificazione, e disinfezione, sono risultati tutti al di sotto dei prezzi medi di mercato»*.

Per quanto riguarda la presunta violazione del principio di rotazione di cui all'art. 36 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, l'Ing. *omissis* ha sostenuto che *«gli affidamenti sono stati assegnati ad operatori economici che avevano fatto richiesta di iscrizione all'elenco degli operatori economici a seguito di Avviso Pubblico protocollo n. 7100 del 02.05.2007, aggiornato periodicamente; dal mese di ottobre 2019 tale elenco è stato acquisito alla piattaforma Net4Market in uso alla CUC Veio, di cui fa parte anche il Comune di Formello. Tali operatori economici affidatari risultano microimprese e cooperative sociali iscritte agli elenchi della Regione Lazio, operanti sul territorio»*. Per quanto riguarda invece i rinnovi degli affidamenti fatti ai precedenti affidatari è stato sostenuto che gli stessi *«sono avvenuti in primis per l'urgenza dell'affidamento per i motivi sopra specificati, poi per l'ottimale esecuzione della pregressa prestazione in quanto il precedente servizio è stato svolto a regola d'arte, nel rispetto dei parametri qualitativi, dei tempi e dei costi previsti dal contratto, senza l'applicazione di penali per inadempimento e con l'avvenuto accertamento della competitività dei prezzi offerti rispetto ai prezzi di mercato del settore di riferimento»*.

Riguardo alla eventualità del concretizzarsi di una violazione del divieto di artificioso frazionamento degli appalti di cui all'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016 con possibili profili di danno erariale il Segretario Generale del Comune e il Responsabile dell'Area Tecnica hanno evidenziato che tale prassi va inquadrata nel più ampio contesto dell'attività programmatica dell'Amministrazione. Segnatamente, la dott.ssa *omissis* ha rappresentato che *«gli affidamenti, come meglio evidenziato nella relazione del dirigente tecnico, sono stati determinati negli anni 2017-2018 dal rispetto del tetto spesa in dodicesimi in esercizio provvisorio dovuto alla tardiva approvazione del bilancio, avvenuta con delibera di Consiglio comunale n.17 del 18/03/2017 e nel 2018 con deliberazione n. 4 del 27/02/2018, circostanza che non ha permesso di attuare tempestivamente la programmazione prevista nel Dup. Per gli anni successivi, 2019/2020, si aggiunge che il dirigente, anche responsabile della CUC, è stato assunto solo in data 01/09/2018 e pertanto ha avuto un tempo troppo ristretto per definire affidamenti annuali e pluriennali ad esercizio finanziario*

inoltrato. Gli affidamenti successivi sono infatti stati disposti su base annuale e biennale». Dal canto suo l'Ing. omissis ha testualmente dichiarato: «Si evidenzia che negli scorsi anni, il bilancio previsionale approvato tardivamente soltanto dopo la stagione estiva ed inoltre la mancata adozione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi, nonché i relativi aggiornamenti annuali, hanno determinato una carenza di programmazione delle risorse economiche per lo svolgimento delle attività manutentive ordinarie, generando un frazionamento degli affidamenti in base alle risorse economiche disponibili al momento dell'esigenza. Pertanto, dall'inizio dell'anno, il RUP al fine di garantire una soluzione alle innumerevoli problematiche e criticità relative ai lavori e servizi, era in grado di fare affidamenti, quasi sempre urgenti, per far fronte a varie evenienze manutentive ed inconvenienti igienico-sanitari, utilizzando i dodicesimi del capitolo corrispondente in bilancio in esercizio provvisorio. I fondi necessari venivano di volta in volta assegnati al RUP in base alle entrate degli oneri di urbanizzazione o delle multe per contravvenzione stradale, (introiti fortemente variabili e di difficile previsione). Gli affidamenti diretti su base bimestrale non avevano affatto lo scopo di eludere la soglia dei € 40.000,00 per come previsto dall'art. 36 co. 1 lett. a), si è trattato di procedure per affidamenti diretti derivanti dalla mancanza della disponibilità complessiva annuale in bilancio per l'importo occorrente, necessario a garantire la spesa per l'appalto annuale e dall'esiguità delle somme a disposizione del RUP di volta in volta assegnate durante l'esercizio provvisorio, nella misura delle entrate suddette fino al concorrere dell'importo totale occorrente. Il sottoscritto in servizio presso il comune di Formello dall'1.09.2018, solo dopo l'approvazione del bilancio 2019 ha potuto programmare appalti manutentivi annuali e biennali quali ad esempio l'appalto della manutenzione del verde pubblico, la manutenzione del cimitero comunale e la manutenzione delle pulizie e disinfestazioni degli immobili e delle aree comunali la cui documentazione è allegata alla presente relazione. Nell'anno 2021 il bilancio previsionale è stato approvato in tempo utile a Marzo e conseguentemente questo ufficio sta provvedendo alla predisposizione degli atti per le gare d'appalto e per gli affidamenti annuali/triennali per i lavori ed i servizi in modo da ricondurre la straordinarietà degli interventi ad una gestione ordinaria programmata».

Infine, con riferimento al possibile concretizzarsi dell'ipotesi di danno erariale la dott.ssa omissis ha rappresentato che «con analogo esposto a quello presentato ad ANAC, limitatamente agli appalti relativi alla sanificazione delle strade, pulizia ordinaria e straordinaria degli uffici anno 2020 disposti in piena emergenza Covid e a tutela della salute pubblica, la Procura della Corte dei Conti, con nota prot. 1840 del 18/01/2021, ha avviato un procedimento istruttorio e con nota prot. 5025 del 09/02/2021 a firma del sottoscritto Segretario generale è stata rimessa analogo relazione dettagliata sugli stessi appalti oggetto di istruttoria. Nell'affermare che gli uffici operano nel rispetto della normativa e dei principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione anche la Procura della Corte dei Conti non ha rilevato alla data odierna, alcun danno erariale con riferimento agli appalti di sanificazione delle strade e degli uffici comunali disposti in emergenza Covid».

Valutazioni

In via prioritaria si ritiene di poter sostenere alla luce degli elementi in atti che la gestione dell'Amministrazione Comunale di Formello non possa dirsi nel complesso efficiente ed improntata ai principi di buona amministrazione atteso che per due anni consecutivi (il 2017 e il 2018) il bilancio previsionale non risulta essere stato approvato nei termini ordinari stabiliti (il 31 dicembre di ogni anno, salvo deroghe), con conseguente avvio dell'esercizio provvisorio.

Tale evenienza ha condizionato tutto lo svolgimento dell'attività dell'Amministrazione: infatti, i limiti di spesa previsti dall'esercizio provvisorio hanno determinato l'impossibilità di una adeguata programmazione delle risorse economiche da destinare alle attività manutentive ordinarie (come dichiarato dall'Ing. *omissis*, «*i fondi necessari venivano di volta in volta assegnati al RUP in base alle entrate degli oneri di urbanizzazione o delle multe per contravvenzione stradale*») con conseguente parcellizzazione delle attività negoziali stesse in numerosi micro affidamenti di breve durata e modesto importo.

Pertanto, si ritiene di poter confermare, nella sostanza, gli addebiti formulati in sede di comunicazione di avvio dell'attività istruttoria.

In particolare, per quanto riguarda il rispetto dei principi di cui all'art. 30 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, si osserva che 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 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. Tale principio appare compromesso anche ove si considerino le modalità – da considerarsi inadeguate e perfettibili – con cui risultano essere state svolte le due procedure negoziate per l'affidamento del servizio di manutenzione del verde e per l'affidamento della gestione dei servizi cimiteriali. In entrambe le gare sono state invitate unicamente cinque imprese tra quelle solitamente impiegate in lavori presso il Comune, ma alla prima gara hanno risposto all'invito solo due di tali O.E. ed alla seconda solo uno di essi; i ribassi di aggiudicazione risultano essere risibili, rispettivamente dello 0,178% e dello 0,451%.

Appare non adeguatamente applicato anche il principio di rotazione di cui all'art. 36 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016. Del frequente ricorrere di alcune ditte (SAPA EUROSERVICE srl, READY SERVICE srl, MATILA soc. coop., M.G. GIARDINAGGIO, MSP srl GIA.PA. srl, ILMA soc. coop.) nell'attribuzione di affidamenti diretti di manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico si è già detto. Ulteriormente al riguardo è appena il caso di evidenziare i nominativi delle ditte invitate alle due procedure negoziate di cui sopra:

- procedura negoziata per la manutenzione ordinaria del verde pubblico: MATILA soc. coop., 100MANI srl, ILMA soc. coop., FMM Costruzioni srl, M.G. GIARDINAGGIO.
- procedura negoziata per la gestione dei servizi cimiteriali: GIAPA srl, FMM Costruzioni srl, TATANGELO CIRO srl, MSP srl, RO.MA19 srl.

Appare evidente il ricorrere degli stessi soggetti affidatari degli incarichi fiduciari summenzionati anche nel caso delle procedure negoziate de quibus.

Non è inopportuno segnare, altresì, il ricorrere dell'ulteriore circostanza fattuale che vede quasi tutte le ditte interessate dagli inviti/affidamenti del Comune avere la propria sede legale in

Formello, prospettandosi, di fatto, una non adeguata applicazione del criterio della territorialità con possibile lesione dei principi di libera concorrenza e non discriminazione.

A ciò va aggiunto che, per stessa ammissione dell'Amministrazione, il Comune di Formello non si è sinora dotato del Regolamento per l'affidamento degli appalti sotto soglia di cui alla Linea guida ANAC n. 4/2016. Al riguardo si prende tuttavia atto di quanto evidenziato dalla dott.ssa *omissis* la quale «*recependo il rilievo mosso dell'Autorità, con nota prot. 15492 del 20/05/2021, ha inviato una bozza e richiesto al presidente del Consiglio di mettere all'ordine del giorno del primo consiglio utile il citato Regolamento, aggiornato al Decreto semplificazioni convertito in L. 120/2020*».

SERVIZI

Riguardo agli appalti di servizi e forniture i profili di criticità emergono essenzialmente in relazione ai numerosi affidamenti diretti in materia di pulizia ordinaria e straordinaria di uffici e locali comunali, disinfestazione del territorio comunale, sanificazione degli immobili comunali e delle strade per l'emergenza Covid-19, videosorveglianza e progetti vari.

1. Servizio di pulizia ordinaria e straordinaria di uffici e locali comunali.

Criticità emerse

Relativamente al servizio di pulizia ordinaria di uffici e locali comunali, in sede di comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato osservato che si sono succeduti affidamenti diretti su base prevalentemente bimestrale a partire dal 2017, rinnovati di volta in volta al loro scadere per importi al di sotto dei 40.000,00 euro e affidati sempre alle ditte Matila soc. coop. e Ready Service s.r.l.

Per quel che concerne la pulizia straordinaria di uffici e locali comunali, si sono susseguiti anche qui affidamenti diretti di importo inferiore ai 40.000,00 euro, reiterati in favore di un numero ristretto di imprese (Matila soc. coop., Sapa Euroservice s.r.l., Ready Service s.r.l.).

Tali circostanze denotano una gestione amministrativa non improntata ai principi di cui all'art. 30, comma 1, d.lgs. 50/2016, la violazione del principio di rotazione di cui all'art. 36, comma 1, d.lgs. 50/2016, nonché il ricorso all'affidamento di lavori, servizi e forniture sotto soglia in violazione al divieto di artificioso frazionamento degli appalti di cui all'art. 35, comma 6, d.lgs. 50/2016. In via ulteriore, è stata rilevata la violazione dell'obbligo di ricorso al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (Mepa).

Controdeduzioni

La Stazione Appaltante ha prodotto una tabella riepilogativa degli affidamenti 2017 – 2020 relativi agli interventi di pulizia ordinaria e straordinaria degli uffici e locali comunali specificando – con particolare riferimento al recente appalto per la pulizia degli immobili comunali di importo complessivo pari ad euro 186.000,00 aggiudicato con Determina R.G. n. 875 del 7.6.2019 – che in tale ultimo caso è stata indetta una procedura negoziata senza bando con consultazione di 5 operatori economici individuati in base ad indagini di mercato e tramite elenco di operatori economici in possesso della Stazione Appaltante.

Relativamente alle criticità sopra evidenziate, codesta Stazione Appaltante ha precisato di avere costituito, con delibera del Consiglio Comunale n. 42/2014, una centrale unica di committenza con il Comune di Castelnuovo di Porto e il Comune di Campagnano. Nell'ambito dell'attività della C.U.C. è stato istituito apposito elenco di operatori economici, aggiornato periodicamente.

Per l'espletamento delle procedure di gara, inoltre, l'ente si è dotato di apposita piattaforma informatica (Net4market), assimilabile al MEPA (cui comunque la S.A. afferma di fare ricorso), in cui è ricompreso il suddetto elenco di operatori economici.

Il Comune di Formello ha affermato che nella gestione degli affidamenti diretti non si è verificata alcuna violazione dei principi di cui all'art. 30, comma 1, d.lgs. 50/2016, avendo sempre operato nel rispetto della economicità, efficacia, tempestività e correttezza e che i prezzi degli affidamenti sono risultati sempre al di sotto dei prezzi medi di mercato. Il Comune ha specificato che si è scelto di procedere con affidamenti diretti e con la redazione di verbali di somma urgenza per la necessità di intervenire con tempestività per lo svolgimento delle attività nel loro complesso.

Con riferimento al divieto di frazionamento artificioso degli appalti, la S.A. ha evidenziato che negli anni passati (2017 e 2018) il bilancio previsionale approvato tardivamente e la mancata adozione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi, nonché dei relativi aggiornamenti annuali, hanno determinato una carenza di programmazione delle risorse economiche per lo svolgimento delle attività ordinarie, generando un frazionamento degli affidamenti in base alle risorse economiche disponibili al momento dell'esigenza. Per tale motivo, gli affidamenti sono stati effettuati il più delle volte per far fronte a evenienze e inconvenienti vari, utilizzando i dodicesimi del capitolo corrispondente del bilancio in esercizio provvisorio. Gli affidamenti diretti su base bimestrale non avevano lo scopo di eludere la soglia dei 40.000,00 euro; si è trattato, stando a quanto dedotto dalla S.A., di procedure per affidamenti diretti derivanti dalla mancanza della disponibilità complessiva annuale in bilancio per l'importo occorrente, necessario a garantire la spesa per l'appalto annuale.

Solo dopo l'approvazione del bilancio del 2019, il Dirigente Area Tecnica ha potuto programmare appalti manutentivi annuali e biennali; nell'anno 2021, poi, il bilancio previsionale è stato approvato in tempo utile e di conseguenza l'Ufficio sta attualmente provvedendo alla predisposizione degli atti per le gare d'appalto e per gli affidamenti annuali/triennali in modo da ricondurre la straordinarietà degli interventi ad una gestione ordinaria programmata.

Codesta Stazione Appaltante ha inoltre affermato che per l'anno in corso sono stati forniti indirizzi agli Uffici competenti al fine di predisporre con apposita delibera il programma biennale degli acquisti dei servizi e delle forniture da sottoporre all'approvazione della Giunta comunale per il periodo 2021/2022, da inserire poi nella nota di aggiornamento al Dup 2022/2024, la cui approvazione è prevista per luglio 2021.

Valutazioni

Con riferimento ai servizi di pulizia ordinaria e straordinaria degli uffici e dei locali comunali, si ritiene che quanto controdedotto dal Comune di Formello non possa trovare accoglimento.

Pur avendo codesta Stazione Appaltante dichiarato di avere istituito un apposito elenco di operatori economici, aggiornato periodicamente, non può non osservarsi il reiterato affidamento – negli anni – alle stesse imprese (nel caso dei servizi di pulizia: Matila soc. coop., Ready s.r.l., Sapa s.r.l.).

L'art. 36, comma 1, del d.lgs. 50/2016 afferma 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 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 secondo comma dello stesso articolo, poi, prevede che, nel caso di affidamenti di importo inferiore a 40.000,00 euro, le stazioni appaltanti possono procedere *"mediante affidamento diretto, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici"*. Partendo allora dal presupposto che non è più necessario, in tali casi, che l'affidamento sia preceduto da un confronto concorrenziale e che è invece rimessa ad una diretta individuazione della S.A. la scelta dell'operatore economico con cui stipulare il contratto, non può tuttavia affermarsi che quest'ultima sia dotata di una integrale libertà di movimento, essendo comunque tenuta al rispetto dei principi specifici dettati, proprio con riferimento ai contratti sotto soglia, dall'art. 36, comma 1, del Codice, tra cui per l'appunto il principio di rotazione.

Segnatamente, nell'ipotesi dell'affidamento diretto privo di confronto competitivo, il principio di rotazione viene in rilievo come *"rotazione degli affidamenti"* nel senso che la S.A. sarà tenuta a ruotare gli operatori economici cui affidare direttamente il contratto.

Per di più, in tutti i casi in cui la S.A. intenda derogare al suddetto principio, è richiesto un onere motivazionale stringente alla stregua del quale quest'ultima dovrebbe quantomeno illustrare – come ribadito nelle Linee Guida di questa Autorità – le ragioni per cui non risultino alternative praticabili al nuovo affidamento al precedente operatore economico, ovvero che le alternative possibili siano assolutamente illogiche o di non percorribilità economica.

Stante ciò, preme oltretutto evidenziare che nella procedura negoziata per la pulizia degli immobili comunali di importo complessivo pari ad euro 186.000,00, aggiudicata con Determina R.G. n. 875 del 7.6.2019 e già menzionata, il rispetto del principio di rotazione avrebbe impedito a codesta Stazione Appaltante di invitare nuovamente alla suddetta procedura la ditta Ready s.r.l., precedente affidataria del servizio di pulizia degli uffici comunali sulla base della Determina R. G. n. 244 del 18.1.2019.

Relativamente alla violazione del divieto di frazionamento artificioso degli appalti e alla mancata programmazione degli acquisti di servizi e forniture, pur prendendosi favorevolmente atto di quanto dichiarato dal Comune di Formello per il periodo corrente, non può comunque non stigmatizzarsi quanto dalla stessa S.A. riconosciuto in tema di programmazione e artificioso frazionamento degli appalti.

Come noto, invero, la carenza di programmazione da parte delle stazioni appaltanti genera spesso criticità quali, per l'appunto, la frammentazione degli affidamenti di cui all'art. 35, comma 6, d.lgs. 50/2016. La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti relative alle soglie europee; inoltre, come meglio specificato dal comma 7 dell'art. 35 appena menzionato, il valore dell'appalto è quantificato al momento dell'invio dell'avviso di indizione della

gara o del bando di gara o, nei casi in cui ciò non è previsto, al momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia la procedura di affidamento del contratto.

Anche nelle Linee Guida n. 4 approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con delibera n. 206 del 1 marzo 2018, recanti "*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*" è stato ribadito che al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto a eludere la disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti devono prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripetizione dell'affidamento nel tempo.

Vero è che per due anni consecutivi (2017 e 2018) il bilancio previsionale non risulta essere stato approvato nei termini ordinari stabiliti (il 31 dicembre di ogni anno, salvo deroghe), con conseguente avvio dell'esercizio provvisorio. Sono stati, pertanto, proprio i limiti di spesa previsti dall'esercizio provvisorio a determinare l'impossibilità di una adeguata programmazione delle risorse economiche da destinare ai vari interventi di pulizia ordinaria e straordinaria, con conseguente parcellizzazione delle attività in numerosi micro affidamenti di breve durata e modesto importo e con le ovvie ripercussioni su una gestione nel complesso non improntata ai principi di buona amministrazione.

Con riferimento, infine, all'obbligo di ricorso al Mepa, pur accogliendosi quanto controdedotto da codesta Stazione Appaltante (relazione Dir. Area Tecnica) in merito alla riscontrata non perfetta corrispondenza tra le qualità specifiche richieste dalla Stazione Appaltante e quanto di volta in volta rinvenuto sul Mepa e ai prezzi di riferimento ivi presenti, non appare comunque confacente quanto dedotto in merito alla nuova disciplina introdotta dalla L. 120/2020: seppure, infatti, la soglia degli affidamenti diretti sia stata innalzata ad euro 75.000,00 per i servizi e le forniture (successivamente, ad euro 139.000,00), il fatto che in tali casi la S.A. non sia tenuta a svolgere indagini di mercato o a chiedere più preventivi non esime comunque quest'ultima dall'obbligo di ricorrere alla piattaforma del Mepa o ai suoi equivalenti, così come normativamente previsto, e di rispettare il principio di rotazione su menzionato.

In altri termini, ciò che bisogna scongiurare è il ricorso alla "via breve" delle dirette consultazioni delle imprese già affidatarie dei servizi di cui si necessita.

2. Servizio di disinfestazione del territorio comunale; servizio di sanificazione degli immobili comunali e delle strade per l'emergenza Covid-19.

Criticità emerse

Relativamente al servizio di disinfestazione del territorio comunale, è stato osservato che si sono succeduti ancora una volta affidamenti diretti su base prevalentemente mensile a partire dal 2018, rinnovati di volta in volta al loro scadere per importi al di sotto dei 40.000,00 euro e affidati sempre alla ditta Matila soc. coop.

Per quanto riguarda la sanificazione degli immobili comunali e delle strade per via dell'emergenza Covid-19, dal 10 marzo al 14 aprile 2020 si sono susseguiti affidamenti diretti per un importo

complessivo di euro 234.240,00 e per importi singoli non tutti al di sotto dei 40.000,00 euro (vedasi, ad esempio, la disinfezione delle scuole affidata con Det. n. 41/2020 per l'importo di euro 43.554,00; la disinfezione delle strade comunali affidata con Det. n. 52/2020 per l'importo di euro 47.946,00; la sanificazione delle strade comunali affidata con Det. n. 67/2020 e con Det. n. 130/2020 per l'importo di euro 47.946,00 ciascuna), tutti in favore delle ditte Ready Service s.r.l. e Matila soc. coop.

Controdeduzioni

La Stazione Appaltante ha rappresentato - riguardo alle spese sostenute dal Comune di Formello per gli interventi di sanificazione - che esse sono tutte basate su quantificazioni specifiche delle aree interessate, sia delle strade e piazze che degli edifici comunali. In particolare, per quanto riguarda gli edifici comunali, poiché la tipologia di sanificazione effettuata non è contemplata nella tariffa dei prezzi regionali in vigore, il prezzo per questa categoria di lavorazione è stato desunto dalla Delibera Anac n. 213 del 02.03.2016 relativamente ai "*Prezzi di riferimento in ambito sanitario: servizio di pulizia e sanificazione*", che fissa quale prezzo di riferimento per tali lavorazioni l'importo di circa € 2,00/mq. Chiaramente tale importo non tiene conto degli aggiornamenti annuali Istat, degli ulteriori costi della sicurezza connessi alla pandemia in questione, né delle maggiorazioni dovute per le attività notturne, così come invece effettuate negli interventi di che trattasi.

Per quanto attiene alla regolarità della procedura di affidamento degli incarichi, codesta Stazione Appaltante ha rappresentato che è stato seguito il disposto di cui all'art. 163 del Codice dei Contratti d.lgs. 50/2016 "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile". È stato redatto il "Verbale di somma urgenza" che consente, nella circostanza di somma urgenza quale appunto quella dovuta alla pandemia, l'immediata esecuzione delle attività richieste.

Il Comune di Formello ha specificato di seguito, nel dettaglio, l'iter e le procedure adottate per gli affidamenti in questione:

1. In merito alla disinfezione stradale e delle aree pubbliche, il primo intervento è stato affidato con Determinazione R.G. n. 404 del 13.03.2020 per un importo complessivo di € 39.300,00 oltre iva e per un totale di € 47.946,00 iva inclusa.

Per l'individuazione dell'affidatario è stata inoltrata una richiesta di preventivo a tre operatori economici e, stante l'urgenza determinata dall'emergenza in atto, sono state sollecitate via email le ditte affinché trasmettessero le proprie offerte entro il termine richiesto. Essendo pervenuta l'offerta da parte della sola Ditta Matila Soc. Cooperativa, è stata affidata a tale ditta la prestazione suddetta per n. 3 passaggi.

Poiché nella richiesta di preventivo suddetta non erano state elencate tutte le strade da sottoporre a sanificazione, prima dell'affidamento si è proceduto a richiedere all'unica società che aveva fatto pervenire la propria offerta una integrazione relativa alle località non ricomprese nella domanda iniziale.

1.2. Considerato il protrarsi dell'emergenza e l'emanazione del *DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, si è proceduto all'affidamento mediante redazione di verbale di somma urgenza del 20.03.2020 (COVID-19), per

la disinfezione stradale e delle aree pubbliche del centro abitato per ulteriori tre settimane alla ditta Matila Società Cooperativa che ha svolto la prestazione predetta a regola d'arte e nei tempi urgenti previsti.

Con successiva Determinazione R.G. n. 443 del 24.03.2020 è stato disposto un secondo affidamento alla ditta Matila Società Cooperativa per € 39.300,00 oltre iva, per l'importo totale di € 47.946,00 iva inclusa per n. 3 passaggi.

1.3 L'ulteriore perdurare dello stato emergenziale e l'emanazione del *DECRETO LEGGE 25 marzo 2020, n. 19 "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, hanno fatto sì che si procedesse all'affidamento mediante redazione di secondo verbale di somma urgenza del 09.04.2020 per la disinfezione stradale e delle aree pubbliche del centro abitato alla Matila Società Cooperativa, che ha svolto la prestazione precedente a regola d'arte e nei tempi previsti.

Con Determinazione R.G. n. 576 del 15.04.2020 è stato disposto un terzo affidamento alla ditta Matila Società Cooperativa per € 39.300,00 oltre iva, per l'importo totale di 47.946,00 iva inclusa per n. 3 passaggi.

Si è proceduto, in considerazione della circostanza di somma urgenza dovuta alla pandemia sanitaria, caratterizzata da provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri temporalmente progressivi, ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016 (Procedure in caso di somma urgenza) per l'affidamento in forma diretta per l'esecuzione immediata delle attività richieste, la cui copertura finanziaria viene assicurata successivamente alla redazione dei singoli Verbali di somma Urgenza dalla Stazione Appaltante.

Il Comune ha affermato che l'Operatore Economico è rimasto il medesimo in quanto aveva svolto a regola d'arte e celermente il servizio già affidato dando immediata disponibilità per la prosecuzione del servizio stesso, che l'emergenza sanitaria volta al contenimento della pandemia in corso è stata oggetto di continui differimenti e che le determinazioni sono state assunte via via che i termini venivano protratti.

Il servizio in questione è stato regolarmente reso con interventi effettuati in 2 passaggi con la seguente cadenza:

02.04.2020 e 03.04.2020 / 08.04.2020 e 09.04.2020 / 13.04.2020 e 14.04.2020 / 16.04.2020 e 18.04.2020 / 23.04.2020 e 24.04.2020 / 29.04.2020 e 30.04.2020.

In considerazione delle caratteristiche delle strade e delle aree interessate dal servizio, si sono rese necessarie due diverse tipologie di intervento e in particolare nelle strade urbane e nelle aree pubbliche.

Poiché l'Operatore Economico aveva svolto a regola d'arte e celermente il servizio già affidato e tenuto conto che l'emergenza sanitaria volta al contenimento della pandemia in corso è stata oggetto di continui differimenti si è proceduto, in considerazione della circostanza di somma urgenza dovuta alla pandemia, ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016 (Procedure in caso di somma urgenza) per l'affidamento in forma diretta per l'esecuzione immediata.

2.1 In merito alla sanificazione degli immobili comunali, il primo intervento è stato affidato con Determinazione R.G. n. 383 del 10.03.2020 per un importo complessivo di € 6.100,00 oltre iva e per un totale di € 7.442,00 iva inclusa.

Per l'individuazione dell'affidatario è stata inoltrata una richiesta di preventivo a tre operatori economici per la disinfezione dei seguenti edifici: Palazzina A, Palazzina B, Palazzina C, Palazzo Chigi, Ufficio Tributi, Uffici di Polizia Locale di Formello e Le Rughe, C.S.A. Le Rughe, Biblioteca Comunale, Teatro J. P. Velly.

Le proposte pervenute, per tale intervento, ammontavano rispettivamente ad € 8.100,00, € 7.500,00 ed € 5.200,00. Individuato come più conveniente, tra i tre pervenuti, il preventivo presentato dalla ditta Ready Service, è stato richiesto a tale operatore di presentare un'offerta integrativa anche per i tre moduli abitativi posti in Via Olmetti a servizio dei Volontari di Protezione Civile e del Centro Antiviolenza, non ricompresi nella richiesta iniziale e per i quali è stato presentato un preventivo di € 900,00 oltre IVA, per una superficie totale di circa mq. 2.800 e un costo a mq di circa € 2.17.

2.2 Considerato il protrarsi dell'emergenza e l'emanazione del *DECRETO LEGGE 17 marzo 2020, n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, si è proceduto all'affidamento del servizio di sanificazione degli uffici comunali alla ditta Ready service srl, che aveva svolto la prestazione predetta a regola d'arte e nei tempi urgenti previsti e con prezzi vantaggiosi per l'Amministrazione, mediante redazione di verbale di somma urgenza del 20.03.2020.

In sede di redazione di detto verbale di somma urgenza è stato proposto un preventivo di € 18.500,00 per la sanificazione, in n. 4 passaggi, dei seguenti immobili: Palazzina A, Palazzina B, Palazzina C, Ufficio Tributi, Uffici di Polizia Locale di Formello e Le Rughe, C.O.C. e Centro Antiviolenza. La superficie totale da trattare per circa mq. 1.900 ha interessato per lo più gli uffici comunali, e non più gli immobili di grandi dimensioni quali il Teatro Velly e Palazzo Chigi e un costo a mq di circa € 2.44.

Con successiva Determinazione R.G. n. 451 del 25.03.2020 è stato disposto un secondo affidamento alla ditta Ready Service per € 18.500,00 oltre iva, per l'importo totale di € 22.570,00 iva inclusa.

2.3 L'ulteriore perdurare dello stato emergenziale e emanazione del *DECRETO LEGGE 25 marzo 2020, n. 19 "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, hanno fatto sì che si procedesse all'affidamento mediante redazione di secondo verbale di somma urgenza del 16.04.2020 per la sanificazione degli uffici comunali alla ditta Ready service srl, che aveva svolto la prestazione precedente a regola d'arte e immediatamente nei tempi previsti e con le urgenze richieste.

In sede di redazione di detto verbale di somma urgenza è stato presentato il preventivo di € 13.800,00 per la sanificazione, in n. 3 passaggi, dei seguenti immobili: Palazzina A, Palazzina B, Palazzina C, Ufficio Tributi, Uffici di Polizia Locale di Formello e Le Rughe, C.O.C. e Centro Antiviolenza, per circa mq. 1.900 e un costo a mq di circa € 2.42.

Con Determinazione R.G. n. 579 del 16.04.2020 è stato disposto un terzo affidamento alla ditta Ready Service per € 13.800,00 oltre iva, per l'importo totale di € 16.836,00 iva inclusa.

L'importo complessivo dell'affidamento (tre incarichi) alla ditta Ready Service per la sanificazione degli immobili comunali ammonta pertanto a complessivi € 38.400,00 oltre iva, per un importo di € 46.848,00 iva inclusa.

Si è proceduto, in considerazione della circostanza di somma urgenza dovuta alla pandemia sanitaria, ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016 (Procedure in caso di somma urgenza) per l'affidamento in forma diretta per l'esecuzione immediata delle attività richieste la cui copertura finanziaria viene assicurata successivamente la redazione dei singoli Verbali di somma Urgenza dalla Stazione Appaltante.

Il Comune ha affermato che l'Operatore Economico è rimasto il medesimo in quanto aveva svolto a regola d'arte e celermente il servizio già affidato dando immediata disponibilità per la prosecuzione del servizio stesso, che l'emergenza sanitaria volta al contenimento della pandemia in corso è stata oggetto di continui differimenti e che le determinazioni sono state assunte via via che i termini venivano protratti e via via che veniva fornita copertura finanziaria all'intervento.

Il servizio affidato con le Determinazioni suddette è stato regolarmente effettuato con interventi aventi la seguente cadenza:

20-22.03.2020 / 27-29.03.2020 / 03-05.04.2020 / 11-12.04.2020 / 18-19.04.2020 / 25-26.04.2020 / 02-03.05.2020.

Al fine di garantire la sicurezza nelle scuole comunali e nel centro sociale anziani nel periodo in cui l'emergenza epidemiologica si stava diffondendo con estrema rapidità né era ancora prevedibile la sospensione delle attività per un periodo così duraturo come quello imposto dai vari DPCM susseguiti, si è proceduto mediante redazione di verbale di somma urgenza in data 26.02.2020 all'affidamento del servizio di disinfezione e pulizia di tutte le scuole comunali e del centro sociale anziani alla Ditta Ready Service srl, che aveva sempre svolto la prestazione di pulizia degli immobili comunali a regola d'arte e nei tempi previsti e che si era resa immediatamente disponibile, per l'importo concordato di € 37.500,00 oltre iva come per legge.

Con successiva Determinazione R.G. n. 385/2020 è stato quindi disposto l'affidamento del servizio di disinfezione e pulizia di tutte le scuole comunali e del centro sociale anziani alla Ditta Ready service per l'importo € 35.700,00 oltre iva (unico incarico), per un totale di euro 43.554,00 iva inclusa.

Immobili Comunali

Con riferimento alla Determinazione R.G. n. 451 del 25.03.2020, il Comune di Formello ha evidenziato che con tale determinazione è stato approvato il preventivo prot. n. 778212020 che cita n. 3 passaggi ma elenca dettagliatamente n. 4 fasi di intervento, specificando anche le date proposte per lo svolgimento delle 4 fasi. Quanto riportato nella determinazione è stato pertanto un mero refuso e non è stato messo in atto nessun espediente.

Poiché l'Operatore Economico aveva svolto a regola d'arte e celermente il servizio già affidato, dando immediata disponibilità per la prosecuzione del servizio stesso e tenuto conto che l'emergenza sanitaria volta al contenimento della pandemia in corso è stata oggetto di continui differimenti si è proceduto, in considerazione della circostanza di somma urgenza dovuta alla pandemia sanitaria e dei provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri temporalmente

progressivi, ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016 (Procedure in caso di somma urgenza) all'affidamento in forma diretta per l'esecuzione tempestiva degli interventi richiesti.

Valutazioni

Con riferimento ai vari interventi di disinfezione del territorio comunale non correlati all'emergenza Covid-19 ("disinfezione processionarie"; "disinfezione da insetti alati"), occorre rilevare una sistematica violazione del principio di rotazione, richiamando le considerazioni già espresse nel paragrafo precedente.

Relativamente ai suddetti servizi e a tutti gli interventi di sanificazione delle strade e delle aree comunali legati all'emergenza Covid-19, pur prendendosi atto della situazione emergenziale di volta in volta richiamata nei singoli interventi disposti da codesta Stazione Appaltante, occorre comunque ribadire che le procedure d'urgenza non possono sfuggire *tout court* alla garanzia dei meccanismi di rotazione.

Vero è che, come affermato dal Comune di Formello, l'emergenza sanitaria volta al contenimento della pandemia in corso è stata oggetto di continui differimenti e che, di conseguenza, altrettanto vari sono stati i provvedimenti governativi temporalmente succedutisi; tuttavia, ciò non toglie che nella maggior parte dei casi non è stata attuata alcuna forma di consultazione di vari operatori economici e che gli affidatari siano risultati, per l'appunto, sempre gli stessi.

Preme da ultimo sottolineare che, sebbene le Linee Guida Anac n. 4 sull'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria facciano salva la possibilità, per la Stazione Appaltante, di derogare al principio di rotazione, tenuto conto – tra l'altro – del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, tali considerazioni tuttavia non possono essere costantemente e ripetutamente adottate per giustificare reiterati affidamenti al medesimo operatore economico.

3. Sistema di videosorveglianza e progetti vari

Criticità emerse

Relativamente al sistema di videosorveglianza, è stato osservato che almeno a partire dal 2018 vari incarichi (implementazione, manutenzione, estensione) relativi alla videosorveglianza sono stati affidati sempre alla ditta Alphalabs s.r.l. per un importo complessivo di euro 234.000,00.

Sono state chieste delucidazioni in merito alla procedura seguita, alle ditte invitate, alle offerte pervenute, alle valutazioni effettuate.

Sono state richieste informazioni anche su tre affidamenti disposti in favore della ditta Litograf s.r.l.

Controdeduzioni

Per quanto riguarda il sistema di videosorveglianza il Comune di Formello ha rappresentato quanto segue:

1) Implementazione del sistema di videosorveglianza per la sicurezza urbana del Comune di Formello, cofinanziato dalla Regione Lazio.

Con Deliberazione G.C. n. 133 del 10.10.2018 è stato approvato il progetto dell'implementazione del sistema di videosorveglianza per la sicurezza urbana del Comune di Formello per un importo lavori di € 52.500,00 compresi oneri della sicurezza non soggetti a ribasso, per un importo complessivo di € 67.100,00.

Con Determinazione a contrattare R.G. n. 1968 del 14.12.2018 veniva stabilito di procedere alla scelta del contraente mediante procedura negoziata ove esistenti almeno 5 operatori economici individuati mediante ricorso alla piattaforma elettronica Mepa. In data 07.11.2018 veniva inoltrata RdO n. 2116504 con termine per la presentazione delle offerte in data 16.11.2018 alle ore 12:00; con Determinazione R.G. n. 1982 del 19.12.2018 veniva confermata l'aggiudicazione dell'appalto alla ditta Alphasrls per il corrispettivo di € 52.475,00 compresi oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

2) Implementazione del sistema di videosorveglianza per la sicurezza urbana del Comune di Formello - loc. Le Rughe.

Con Deliberazione G.c. n. 144 del 31.10.2019 è stato approvato il progetto dell'implementazione del sistema di videosorveglianza per la sicurezza urbana del Comune di Formello in loc. Le Rughe per un importo lavori di € 17.000,00 compresi oneri della sicurezza non soggetti a ribasso, per un importo complessivo di € 21.000,00.

Con Determinazione a contrarre e affidamento R.G. n. 1688 del 15.11.2019 venivano affidati i suddetti lavori alla ditta Alphasrls per il corrispettivo di € 17.000,00 compresi oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

3) Implementazione del sistema di videosorveglianza per la sicurezza urbana del Comune di Formello - ulteriori n. 6 telecamere nel Centro Urbano di Formello e n. 1 telecamera in loc. Le Rughe presso il Centro Civico.

Con Determinazione a contrarre e affidamento R.G. n. 1489 del 24.09.2020, previa comparazione di n. 3 preventivi a ditte specializzate, venivano affidati i suddetti lavori alla ditta Alphasrls per il corrispettivo di € 17.500,00 compresi oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

4) Servizio di manutenzione del sistema di videosorveglianza per la sicurezza urbana del Comune di Formello.

Con Determinazione a contrarre R.G. n. 195 del 12.02.2020, veniva approvato il Capitolato Speciale di appalto relativo al servizio di che trattasi per un periodo di anni 3 per l'importo di € 105.000,00, compresi oneri per la sicurezza, per complessivi € 128.100,00. Veniva inoltre stabilito di procedere alla scelta del contraente mediante procedura di Rdo su piattaforma elettronica Mepa.

In data 21.02.2020 veniva inoltrata RdO n. 2521143 a n. 5 operatori con termine per la presentazione delle offerte in data 06.03.2020 alle ore 12:00; con Determinazione R.G. n. 454 del 25.03.2020 veniva confermata l'aggiudicazione dell'appalto alla ditta Alphasrls per il corrispettivo di € 105.000,00 compresi oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

5) Fornitura e installazione di n. 1 telecamera per monitoraggio veicolare in loc. Le Rughe a seguito di segnalazione della Stazione di CC delle Rughe.

Con Determinazione a contrarre e affidamento R.G. n. 2164 del 31.12.2020, previa valutazione del Computo metrico estimativo redatto dall'Ufficio Tecnico Comunale, venivano affidati i suddetti

lavori alla ditta Alphaslabs srls per il corrispettivo di € 4.098,36 compresi oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

Con riferimento alle aggiudicazioni alla ditta Litograf s.r.l., codesta Stazione Appaltante ha affermato che non è stato fatto ricorso al MEPA.

Valutazioni

Relativamente al sistema di videosorveglianza, fatta eccezione per taluni affidamenti alla ditta Electra Impianti s.r.l., a partire dal 2018 numerosi sono stati gli affidamenti disposti in favore della ditta Alphaslabs s.r.l.s.

Ancora una volta non può non rilevarsi l'avvenuta violazione del principio di rotazione, dal momento che la ditta Alphaslabs s.r.l.s. è risultata la ricorrente affidataria, nel tempo, dei vari affidamenti disposti dal Comune di Formello nel settore della videosorveglianza.

Pur avendo codesta Stazione Appaltante in due occasioni posto in essere una procedura negoziata con previa consultazione di almeno 5 operatori economici (invitando nuovamente, per inciso, la ditta Alphaslabs s.r.l., già affidataria del servizio, alla procedura indetta con Determina R.G. n. 195 del 12.2.2020), in varie altre occasioni – senza fare ricorso al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione – il Comune ha consultato la ditta Alphaslabs, richiedendo direttamente a quest'ultima il preventivo per l'esecuzione del servizio e affidando poi alla stessa quanto necessitato.

Come già detto, il rispetto del principio di rotazione fa sì che l'affidamento diretto o il reinvio al contraente uscente scelto con procedura non aperta al mercato abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente. Valgono, pertanto, le considerazioni già illustrate nell'ambito dei paragrafi precedenti.

Preme altresì ribadire che, anche in questo settore e più precisamente per l' "implementazione del sistema di videosorveglianza per la sicurezza urbana" del Comune di Formello, un'attenta programmazione da parte di codesta Stazione Appaltante (compatibilmente con le risorse economiche disponibili) avrebbe comunque impedito un'annuale parcellizzazione dell'appalto.

Da ultimo, con riferimento agli affidamenti Litograf s.r.l., pur non ravvisandosi particolari criticità, non può non sottolinearsi l'anomalo mancato ricorso al Mepa, almeno per quanto riguarda il CIG ZE724A2273 e il CIG ZE52D25B39: considerando la normativa applicabile *ratione temporis* e il valore di entrambi gli affidamenti, in ambedue i casi codesta Stazione Appaltante avrebbe dovuto fare ricorso alla piattaforma elettronica prevista.

Alla luce delle considerazioni che precedono,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 28 settembre 2021

DELIBERA

di ritenere che le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture del Comune di Formello sono state caratterizzate da approssimazioni e/o irregolarità, in violazione delle procedure per l'affidamento degli appalti disciplinate dal d.lgs. 50/2016, con compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici enunciati dall'art. 30, comma 1, dello stesso d.lgs. 50/2016, ed in particolare da:

- una non conforme applicazione dell'art. 35, comma 6, d.lgs. 50/2016 in tema di corretta computazione dell'importo a base d'asta dell'appalto con connesso frazionamento degli affidamenti;
- violazione del principio di rotazione di cui all'art. 36 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016;
- mancata adeguata conformazione alla Linea guida ANAC n. 4/2016 in relazione, tra l'altro, all'adozione di un Regolamento per l'affidamento degli appalti sotto soglia;
- Dà mandato ai competenti Uffici dell'Autorità di inviare la presente delibera al Comune di Formello.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 7 ottobre 2021

Per il Segretario

*Valentina
Angelucci*

Rosetta Greco

(Atto firmato digitalmente)