AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Presidente

Al Comune di Fiano Romano
alla c.a. del Segretario comunale e RPCT
PEC: protocollo@pec.comune.fianoromano.rm.it

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

Fasc. Anac n. 1001/2024

Oggetto

Attività di vigilanza di cui all'art. 233, comma 3 del d.lgs. 36/2023- S.A. Comune di Fiano Romano - Vigilanza attività negoziale 2021-2024 - Nota di definizione ex art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, effettuata ai sensi dell'art. 233, comma 3 del d.lgs. 36/2023, anche a seguito di una segnalazione prot. ANAC n. 19651 del 8.2.2024, sono emerse presunte irregolarità nelle attività di affidamenti diretti di lavori ed in particolare sul rispetto del principio di rotazione negli anni 2021-2024.
Nella segnalazione viene rappresentato che gli affidamenti diretti sottosoglia di lavori vengono affidati agli stessi contraenti che, seppur domiciliati in comuni diversi, operano nello stesso settore.

Pertanto, con nota prot. ANAC n. 41031 del 28.3.2024, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici, è stata chiesta alla stazione appaltante una puntuale e dettagliata relazione, volta ad acquisire elementi informativi circa la legittimità degli affidamenti diretti sottosoglia, anche con riferimento al rispetto del principio di rotazione.
Si chiedeva altresì di compilare lo schema allegato alla nota relativo agli affidamenti per gli anni 2021-2024, unitamente alle relative determine di affidamento.

Con note acquisite al protocollo dell'Autorità n. 46824 e 47009 del 16.4.2024, il Comune di Fiano riscontrava quanto richiesto, rappresentando in primo luogo le ipotesi di deroga al principio di rotazione in virtù dell'importo a base d'asta, distinguendo tra il periodo fino al 30.6.2023 in cui era consentita la deroga per gli affidamenti di importo pari o inferiore a 1.000 euro e il periodo successivo al 30.6.2023 in cui detta soglia saliva a 5.000 euro.
Rappresentava inoltre che con deliberazione C.C. n. 6 del 2 aprile 2021, il Comune di Fiano aveva approvato il "Regolamento per l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria" che all'art. 3 disciplina i casi di deroga al principio di rotazione in relazione al verificarsi di alcune circostanze di fatto tra cui l'esiguo numero di operatori economici, l'urgenza, l'esperienza specifica degli operatori economici e così via.
Esponeva altresì che l'esame dei dati relativi agli anni 2021-2023 farebbe emergere che il rapporto tra il numero degli affidamenti ed il numero degli affidatari si aggirerebbe intorno a tre affidamenti ciascuno, di limitata entità e di importo contenuto, mantenendosi l'importo medio degli affidamenti diretti compreso tra 12.000 e 14.000 euro e non supererebbe mai i 18.000 euro e dunque in una fascia molto inferiore alla soglia dei 150.000 euro.

Autorità Nazionale Anticorruzione - SG - UVLA - Vigilanza lavori pubblici - Prot. Uscita N.0069749 del 20/06/2024

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

A seguito della ricostruzione dell'attività negoziale del Comune di Fiano, ed in via prioritaria si ritiene di poter sostenere alla luce degli elementi in atti che la gestione dell'Amministrazione Comunale di Fiano non possa dirsi nel complesso efficiente ed improntata ai principi di buona amministrazione, atteso che, come dichiarato dal Segretario Generale e RPCT, il fatto che gli interventi di illuminazione pubblica sarebbero *"stati finanziati per la stragrande maggioranza con proventi da Bucalossi e da alienazioni, ossia con risorse per loro natura incerte ha condotto alla scelta di realizzare interventi di efficientamento e di estensione della rete pezzo dopo pezzo secondo un cronoprogramma legato al graduale materializzarsi della disponibilità delle risorse ciò comportando però il proliferare del numero degli affidamenti".*
Tale evenienza ha condizionato tutto lo svolgimento dell'attività dell'Amministrazione: infatti, l'incertezza dei proventi ha determinato l'impossibilità di una adeguata programmazione delle risorse economiche da destinare agli interventi di illuminazione pubblica e più in generale alle attività manutentive ordinarie, con conseguente parcellizzazione delle attività negoziali stesse in numerosi micro affidamenti di breve durata e modesto importo.
Inoltre, in relazione agli affidamenti diretti di lavori e in esito alle valutazioni condotte, si rileva il venire in evidenza di alcune criticità afferenti una mancata programmazione delle attività di manutenzione, una estrema parcellizzazione degli affidamenti e una elusione del principio di rotazione. In alcuni casi viene anche in rilevo una mancata aderenza al divieto di frazionamento artificioso dell'appalto.

In via preliminare, con riferimento al quadro normativo all'epoca in vigore, va ricordato che l'art. 36 del d. lgs. 50/2016 veniva modificato dall'art. **1, comma 2, lett. a) e b) del DL 16 luglio 2020 n. 76 entrato in vigore il 31 luglio 2020.**
A partire da tale data e fino alla conversione in legge 11.9.2020 n. 120 entrata in vigore il 15 settembre 2020, per i lavori, l'affidamento diretto per importi inferiori a 150.000 euro (lett. a) era libero da vincoli, mentre la procedura negoziata senza bando per importi superiori a **150.000 euro e fino a 350.000 euro,** prevedeva la previa consultazione di almeno **cinque** operatori, ove esistenti, per importi superiori a **350.000 e fino ad 1 milione di euro**, prevedeva la previa consultazione di almeno **dieci** operatori, ove esistenti, per importi superiori ad **1 milione di euro fino alla soglia comunitaria** prevedeva la previa consultazione di almeno **quindici** operatori, ove esistenti.
Il Dl 76/2020, convertito senza modifiche con l. 11.9.2020 n. 120, rimaneva in vigore fino al 31 maggio 2021.

A partire dal 1° giugno 2021 e fino al 30 giugno 2023, l'art. 51, co. 1, lett. a), n. 2), 2.1) del DL 31 maggio 2021 n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021 n. 108, modificava le suddette prescrizioni del DL 76/2020 stabilendo che (art. 51 lett. a) che **l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro** non necessitava della consultazione di più operatori economici ("*anche senza consultazione di più operatori economici*"), "*fermi restando il rispetto dei princìpi di cui all'articolo 30 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione".*
Inoltre l'art. 51, co. 1, lett. a), n. 2), 2.2) del DL 31 maggio 2021 n. 77 conv. in l. 29 luglio 2021 n. 108 stabiliva per lavori di importo da **150.000 euro a 1.000.000** euro **procedura negoziata senza bando** di cui all'articolo 63, previa consultazione di almeno **cinque operatori economici**, per lavori di importo **da 1 milione di euro fino alla soglia comunitaria** procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno **dieci operatori** economici. Detta norma è stata quindi trasfusa nell'art. 50 del d. lgs. 36/2023.

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

Pertanto, per quel che qui interessa, fino al **31 luglio 2020**, vigeva l'art. 36 del d. lgs. 50/2016 come mod. dall'art. 25 del d. lgs. 56/2017 che prevedeva l'affidamento diretto fino a 40.000, l'affidamento diretto con tre preventivi fino a 150.000 euro, la procedura negoziata senza bando con dieci o quindi operatori a seconda della soglia (da 150.000 a 350.000; da 350.000 a 1.00.000), la procedura aperta sopra 1.000.000 euro.

Dal 31 luglio 2020 l'affidamento diretto per importi inferiori a 150.000 euro risulta possibile anche senza consultazione di più operatori economici; mentre la procedura negoziata prevede dal **31 luglio 2020 al 30 maggio 2021 cinque , dieci o quindici operatori, ove esistenti, a seconda della soglia fino a 350.000, fino a 1.000.000 e fino alla soglia comunitaria**, mentre **dal 1 giugno 2021 ad oggi**, la procedura negoziata senza bando prevede **cinque o dieci operatori ove esistenti a seconda della soglia fino a 1.000.000 o fino a soglia comunitaria.**

Ricostruito il quadro normativo applicabile *ratione temporis,* occorre ora verificarne la conformità dell'operato della Stazione appaltante.

1) Mancata conformità al principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti.

L'attività di vigilanza dell'ANAC ha riguardato innanzitutto il profilo di segnalazione riguardante il presunto mancato rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti di cui all'art. 36 del d.lgs. 50/2016, successivamente sostituito dall'art. 49 del d.lgs. 36/2023, che appare non adeguatamente applicato, visto il ricorrere degli stessi soggetti affidatari degli incarichi fiduciari.

Dalla documentazione inviata - e come parzialmente ammesso anche dalla Stazione appaltante nelle sue controdeduzioni – infatti, parrebbe che l'operato della Stazione appaltante non si sia conformato al principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, vista "*la presenza di numerosi affidamenti nel settore della pubblica illuminazione concentrati su due affidatari di fiducia* ".

Infatti, **a decorrere dal 31 luglio 2020**, nel caso di affidamenti di importo inferiore a 150.000 euro, le stazioni appaltanti possono procedere mediante affidamento diretto, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici (ma fino al 30 luglio 2020 l'affidamento diretto sopra 40.000 euro richiedeva tre preventivi).

Posto quindi che non è più necessario, in tali casi, che l'affidamento sia preceduto da un confronto concorrenziale e che è rimessa ad una diretta individuazione della Stazione Appaltante la scelta dell'operatore economico con cui stipulare il contratto, non può esserci comunque un'integrale libertà di movimento, perché la stazione appaltante è tenuta al rispetto dei principi relativi ai contratti sotto soglia, tra cui il principio di rotazione, come previsto dall'art. 36, comma 1 del d.lgs. 50/2016 (cfr delibera ANAC n. 666 del 28.9.2021).

L'assenza di rotazione nel caso di specie appare in maniera evidente laddove si consideri che la stessa **Ditta Giuseppe Pezzella,** con sede a Rignano Flaminio via Baccelli n. 6**,** risulta titolare di commesse afferenti a lavorazioni omogenee, prevalentemente relative a **manutenzione idraulica**.

La percentuale di affidamenti diretti di lavori effettuati alla Ditta Giuseppe Pezzella è assai significativa sia in termini numerici che in termini di spesa complessiva considerato che **nell'arco del 2021**, sono stati effettuati **dieci affidamenti diretti** alla medesima Ditta **Giuseppe Pezzella** per un importo totale di euro **64.207**, tra cui i più rilevanti come importo**:**

- 33 / 2021 - Contratto 4956 del 16.2.2021 per euro 19.807 PER INTERVENTI IDRAULICI PRESSO GLI STABILI COMUNALI;
- 250 / 2021 - Contratto 5214 del 10.8.2021 per euro 12.150 INSTALLAZIONE POMPA DI CALORE AERMEC PRESSO LO STABIL E COMUNALE 'SALA BERLINGUER' (CENTRO VACCINI);

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

- 274 / 2021 - Contratto 5238 del 27.8.2021 per euro 17.788 per PICCOLI LAVORI DI MANUTENZIONE IDRAULICA PRESSO GLI STABILI COMUNALI.

Nell'arco del 2022, alla Ditta Giuseppe Pezzella sono stati **affidati direttamente sei** appalti, per un importo totale di euro **68.291**, tra cui quelli di maggiore importo:

- 26 / 2022 - Contratto 5428 del 10.2.2022 per euro 21.500 FORNITURA ED INSTALLAZIONE IN SOMMA URGENZA CALDAIE PRESSO LA SCUOLA ELEMENTARE E. DE AMICIS;
- 153 / 2022 - Contratto 5567 del 26.5.2022 per euro 14.275 PER LAVORI IDRAULICI STRAORDINARI PRESSO GLI STABILI COMUNALI;
- 485 / 2022 - Contratto 5909 del 29.12.2022 per euro 24.716 INTERVENTI STRAORDINARI IDRAULICI SULLE RETI FOGNARIE PRESSO STABILI COMUNALI.

Nell'anno 2023 alla Ditta Giuseppe Pezzella sono stati affidati direttamente quattro appalti, per un importo totale di euro **30.646** tra cui quelli di maggiore importo:

- 445 / 2023 - Contratto 6398 del 19.9.2023 per euro **17.246** INTERVENTI STRAORDINARI LAVORI IDRAULICI SU STABILI COMUNALI;
- 448 / 2023 - Contratto 6402 del 21.9.2023 per euro **8.200** LAVORI STRAORDINARI DA ESEGUIRE PRESSO LA CENTRALE TERMICA CON SOSTITUZIONE CALDAIA SCUOLA PRIMARIA VIA TIBERINA.

Trattasi dunque di prestazioni assolutamente sovrapponibili appartenenti alla stessa tipologia omogenea di lavorazioni, rientranti nella medesima categoria merceologica, che consentono di ritenere integrata la violazione del principio di rotazione, stante il riaffidamento di appalti rientranti nella medesima categoria senza soluzione di continuità al gestore uscente.

Il fatto che la Stazione appaltante nell'affidamento diretto non sia tenuta a svolgere indagini di mercato o a chiedere più preventivi non esime comunque quest'ultima dall'obbligo di rispettare il principio di rotazione.

L'assenza di rotazione emerge anche con riferimento agli affidamenti diretti alla stessa **Ditta Luciano Pezzella**, con sede a Rignano Flaminio Via Zeffiri Matulli 25, che risulta titolare di commesse afferenti a lavorazioni omogenee, prevalentemente relative a **lavori elettrici**.

Ad esempio, **nell'arco del 2021**, sono stati effettuati **nove affidamenti diretti** alla medesima Ditta **Luciano Pezzella** per un importo totale di euro **79.700**, tra cui quelli di maggiore importo per un totale di euro **47.600:**

- 261 / 2021 - Contratto 5225 del 26.8.2021 per euro 20.600 PER EFFICIENTAMENTO ENERGETICO IMPIANTO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE PORZIONE MERIDIONALE ZONA PRATO DELLA CORTE;
- 336 / 2021 - Contratto 5302 del 9.11.2021 per euro 27.000 LAVORI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO PUBBLICA ILLUMINAZIONE VIABILITÀ ZONA INDUSTRIALE (PARTE OVEST).

Nell'anno 2022 alla Ditta Luciano Pezzella sono stati **affidati direttamente quindici** appalti per un importo totale di euro **159.571,6** tra cui quelli di maggiore importo per un totale di **120.130 euro**:

- 129 / 2022 - Contratto 5542 del 10.5.2022 per euro 13.215 POTENZIAMENTO ED EFFICIENTAMENTO ENERGETICO IMPIANTO DI PUBBLICA ILUMINAZIONE PRESSO IL PALAZZETTO DELLO SPORT;
- 159 / 2022 - Contratto 5573 del 26.5.2022 per euro 10.625 PICCOLI INTERVENTI DI MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI ELETTRICI PRESSO GLI IMMOBILI COMUNALI;
- 230 / 2022 - Contratto 5646 del 20.7.2022 per euro 58.820 LAVORI DI MESSA IN SICUREZZA VIA DELLE BAIOCCHELLE E VIA DI SAN LORENZO (TRATTO);
- 306 / 2022 - Contratto 5721 del 21.9.2022 per euro 12.500 INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA IMPIANTI PUBBLICA ILLUMINAZIONE NEL CENTRO STORICO – C;

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

- 314 / 2022 - Contratto 5729 del 22.9.2022 per euro 15.620 PER SOSTITUZIONE PALI CORROSI IN VIA DEL BIGLIETTO E IN VIA G. RODARI CON RELATIVO EFFICIENTAMENTO;
- 362 / 2022 - Contratto 5779 del 14.10.2022 per euro 9.350 MANUTENZIONE STRAORDINARIA PUNTUALE DI COMPONENTI DEGLI IMPIANTI COMUNALI DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE.

Nell'anno 2023 alla Ditta Luciano Pezzella risultano **affidati direttamente ventiquattro** appalti per un importo totale di euro **175.363,08**, tra cui quelli di maggiore importo per un totale di euro **92.638**:

- 228 / 2023 - Contratto 6168 del 1.6.2023 per euro 33.900 SETTORE NORD ZONA INDUSTRIALE - IMPEGNO DI SPESA PER EFFICIENTAMENTO ENERGETICO PUBBLICA ILLUMINAZIONE;
- 254 / 2023 - Contratto 6194 del 08.06.2023 per euro 12.088 INTERVENTI VARI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA IMPIANTI ELETTRICI PRESSO GLI EDIFICI COMUNALI 2;
- 369 / 2023 - Contratto 6321 del 1.8.2023 per euro 28.300 LAVORI DI RISTRUTTURAZIONE ED EFFICIENTAMENTO IMPIANTI DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE - VIA DEL PROGRESSO, VIA DELLA SCIENZA, VIA DELLA MOLA SARACENA (TRATTO SUD);
- 514 / 2022 - Contratto 6434 del 4.10.2023 per euro 18.350 RIFACIMENTO ED EFFICIENTAMENTO PALI PUBBLICA ILLUMINAZIONE IN VIA MONTE SEVERINO.

Anche con riferimento alla **ditta Luciano Pezzella**, trattasi dunque di prestazioni assolutamente sovrapponibili appartenenti alla stessa tipologia omogenea di lavorazioni, rientranti nella medesima categoria merceologica, che consentono di ritenere integrata la violazione del principio di rotazione, stante il riaffidamento di appalti rientranti nella medesima categoria senza soluzione di continuità al gestore uscente.

Emerge altresì un utilizzo marcato dello strumento **dell'affidamento diretto**, **in luogo di strumenti maggiormente concorrenziali** previsti dalla normativa interna e comunitaria: infatti l'affidamento diretto è certamente una procedura di aggiudicazione meno competitiva della procedura negoziata senza bando. Si evidenzia, infatti, che anche a voler considerare solo gli affidamenti omogenei di maggiore importo sopra rammentati all'impresa Luciano Pezzella, il totale dei suddetti appalti omogenei degli anni 2021, 2022 e 2023 è pari ad euro **260.358** (47.600 + 120.130 + 92.638) e dunque si ravvisa anche una mancata conformità al principio del divieto di artificioso frazionamento degli appalti, onde rimanere al di sotto della soglia stabilita per affidamento tramite procedura negoziata senza bando, procedura di aggiudicazione maggiormente concorrenziale.

Il mancato rispetto del principio di rotazione emerge ancora più evidente laddove si considerino anche gli affidamenti diretti alla Impresa **VL Impianti Generali s.r.l.** con sede a Rignano Flaminio, Corso Umberto I n. 22, che risulta titolare di numerose commesse afferenti a lavorazioni omogenee prevalentemente afferenti **la pubblica illuminazione.**

Nell'arco del 2021, sono stati effettuati **sette affidamenti diretti** alla medesima Impresa **VL Impianti Generali s.r.l.** per lavori di pubblica illuminazione per un importo totale di **euro 87.041,** tra cui quelli di maggiore importo per un totale di euro **79.196**:

- 76 / 2021 - Contratto 5037 del 18.3.2021 per euro 25.750 LAVORI DI RIPRISTINO IMPIANTO LUCI VOTIVE CIMITERO COMUNALE;
- 168 / 2021 - Contratto 5132 del 12.5.2021 per euro 9.096 REALIZZAZIONE IMPIANTO PUBBLICA ILLUMINAZIONE IN VIA CIVITELLESE DAL NUOVO INGRESSO DEL CIMITERO AL SERBATOIO IDRICO;
- 210 / 2021 - Contratto 5174 del 28.06.2021 per euro 35.000 REALIZZAZIONE IMPIANTO PUBBLICA ILLUMINAZIONE A LED ANELLO CICLABILE;

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

- 419 / 2021 - Contratto 5385 del 23.12.2021 per euro 9.350 ESECUZIONE LAVORI DI ARRETRAMENTO PALI PUBBLICA ILLUMINAZIONE VIA TIBERINA TRA VIA GENOVA E PONTE DELLE ARMI.

Nell'anno 2022, sono stati effettuati **dodici affidamenti diretti** alla medesima Impresa **VL Impianti Generali s.r.l.** per lavori di illuminazione pubblica per un importo totale di euro **213.232,73,** tra cui quelli di maggiore importo per un totale **di euro 189.298:**

- 37 / 2022 - Contratto 5441 del 15.2.2022 per euro 18.300 REALIZZAZIONE IMPIANTO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE VIA VAL CASALE;
- 40 / 2022 - Contratto 5444 del 15.2.2022 per euro 9.550 PROLUNGAMENTO ED EFFICIENTAMENTO IMPIANTO PUBBLICA ILLUMINAZIONE IN VIA S. LORENZO;
- 439 / 2021 - Contratto 5452 del 22.2.2022 per euro 10.856 FORNITURA E POSA IN OPERA DI PROIETTORI A LED PRESSO IL CAMPO DI CALCIO IN VIA DELLO SPORT;
- 179 / 2022 - Contratto 5593 del 3.6.2022 per euro 83.030 REALIZZAZIONE IMPIANTO PUBBLICA ILLUMINAZIONE A LED VIA DEL SASSONE E VIA DEL FONTANILE;
- 232 / 2022 - Contratto 5648 del 20.7.2022 per euro 36.322 IMPIANTI PER EFFICIENTAMENTO PUBBLICA ILLUMINAZIONE ZONA INDUSTRIALE (AREA NORD);
- 258 / 2022 - Contratto 5674 del 8.8.2022 per euro 7.740 PER MANUTENZIONE STRAORDINARIA IMPIANTI PUBBLICA ILLUMINAZIONE IN VIA ANCONA - VIA PESCARA - VIA S.LORENZO - VIA PALERMO;
- 477 / 2022 - Contratto 5899 del 28.12.2022 per euro 23.500 FORNITURA E POSA IN OPERA DI N. 10 PROIETTORI A LED CAMPO DI CALCIO SANDRO PERTINI - TORRE FARO N. 1.

Anche a voler considerare solo gli affidamenti diretti alla VL Impianti Generali s.r.l. omogenei di maggiore importo sopra rammentati, il totale dei suddetti appalti dell'anno 2022 è pari ad euro 189.298 e pertanto parrebbe ravvisarsi il superamento della soglia per l'affidamento diretto e l'elusione del divieto di frazionamento di cui all'art. 35, comma 6 del d.lgs. 50/2016.

Durante l'anno 2023, Impresa **VL Impianti Generali s.r.l. è risultata affidataria in via diretta di ventisette appalti** per lavori di illuminazione pubblica per un importo totale di euro **357.785,18** tra cui i più rilevanti come importo per un totale **di euro 258.260:**

- 23 / 2023 - Contratto 5953 del 30.1.2023 per euro 11.280 RICOLLOCAMENTO PALI INCIDENTATI E MANCANTI SUL TERRITORIO COMUNALE;
- 93 / 2023 - Contratto 6025 del 3.3.2023 per euro 16.195 FORNITURA E POSA IN OPERA DI LAMPADE DI EMERGENZA PER STABILI COMUNALI;
- 173 / 2023 - Contratto 6112 del 13.4.2023 per euro 81.818 PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) - M2C4: TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA I2.2-A INTERVENTI PER LA RESILIENZA, LA VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO E L'EFFICIENZA ENERGETICA DEI COMUNI - LAVORI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DELLA PUBBLICA ILLUMINAZIONE DEL CAMPO SPORTIVO S. PERTINI E DI VIA PALMIRO TOGLIATTI;
- 229 / 2023 - Contratto 6169 del 1.6.2023 per euro 27.200 EFFICIENTAMENTO ILLUMINAZIONE PUBBLICA ZONA INDUSTRIALE SETTORE NORD-OVEST;
- 252 / 2023 - Contratto 6192 del 8.6.2023 per euro 29.200 PROLUNGAMENTO IMPIANTO ED EFFICIENTAMENTO ENERGETICO PUBBLICA ILLUMINAZIONE IN VIA DEL LAGHETTO;
- 371 / 2023 - Contratto 6323 del 1.8.2023 per euro 22.800 RIQULIFICAZIONE ED EFFICIENTAMENTO PUBBLICA ILLUMINAZIONE ZONA INDUSTRIALE - VIA DELL'AGRICOLTURA, VIA DELLA TECNICA, VIA DELLA FISICA - V.L. IMPIANTI GENERALI;
- 515 / 2023 - Contratto 6471 del 25.10.2023 per euro 19.767 REALIZZAZIONE IMPIANTO DI PUBBLICA ILLUMINAZIONE NUOVO PARCO GIOCHI VIA TIBERINA;

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

- 531 / 2023 - Contratto 6489 del 08.11.2023 per euro 27.632 RIFACIMENTO LINEE E TRATTI AMMALORATI IMPIANTI PUBBLICA ILLUMINAZIONE TERRITORIO COMUNALE;
- 540 / 2023 - Contratto 6498 del 10.11.2023 per euro 22.368 RIQUALIFICAZIONE ED EFFICIENTAMENTO IMPIANTI PUBBLICA ILLUMINAZIONE N. 14 PALI MANCANTI SUL TERRITORIO COMUNALE.

Anche a voler considerare gli affidamenti diretti alla VL Impianti Generali s.r.l. di maggiore importo sopra rammentati, il totale dei suddetti appalti dell'anno 2023 è pari ad euro 258.260 e pertanto si ravvisa il superamento della soglia dell'affidamento diretto e l'elusione del divieto di frazionamento di cui all'art. 35, comma 6 del d.lgs. 50/2016.

L'assenza di rotazione emerge anche con riferimento agli affidamenti diretti alle **due Ditte Andrea Patrignani e Moreno Patrignani,** entrambe con sede a Fiano Romano, in Via San Lorenzo 26, che risultano titolari di commesse afferenti a lavorazioni omogenee relative a **manutenzione stradale, opere a verde,** complessivamente nell'anno 2021 n. 7 per euro 45.558, nell'anno 2022 n. 8 per euro 46.150, nell'anno 2023 n. 17 per euro 57.986. A ciò si aggiungano gli affidamenti diretti di lavori di **manutenzione edile** alla **Ditta SILVI Pietro** con sede a Monterotondo che nell'anno 2021 risultano complessivamente n. 10 per euro 44.311,31, per l'anno 2022 n. 13 per euro 36.904,50 e per il 2023 n. 7 per euro 22.607

Alla luce di quanto sopra, risulta dunque che l'operato della Stazione appaltante non si sia adeguatamente conformato al disposto degli artt. 32 e 35, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016 (ora ribadito dall'art. 14 del d. lgs. 36/2023) che dispone che «*un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino*». Nel caso di specie non risulta che per detti affidamenti ricorrenti, il Comune abbia motivato puntualmente la scelta del riaffido; detti affidamenti non risulta riportino alcuna esternazione delle ragioni idonee a giustificare il frazionamento dell'appalto, visto che, come ammesso dalla stazione appaltante,*" nei provvedimenti di affidamento la motivazione della deroga al principio di rotazione, ove applicata, è stata resa per relazione con un rinvio a tale norma regolamentare".*
Il mero rinvio ad una norma regolamentare, che riporta una serie di fattispecie legittimanti la deroga al principio di rotazione, non rende ragione della specifica circostanza verificatasi, che legittimerebbe la deroga alla rotazione.
In assenza della indicazione della specifica ipotesi legittimante la deroga al principio di rotazione, il provvedimento di affidamento non risulta assistito da idonea motivazione.
Neppure appare attendibile l'argomentazione riportata nelle controdeduzioni della stazione appaltante secondo cui nel settore delle manutenzioni si verifica la necessità di operare in un quadro di non prevedibilità dei bisogni, la necessità di interventi di urgenza e l'esigenza di ricorso ad operatori di sicuro affidamento; ciò visto che, anche se lo scopo non pare essere, in prima battuta, quello di superare la soglia dell'affidamento diretto, di fatto, l'obiettivo non dichiarato pare strumentale al mancato superamento della soglia dell'affidamento diretto.
Si rammenta che il principio generale della rotazione degli affidamenti dei contratti sottosoglia di cui all'art. 36 del d. lgs. 50/2016, al cui rispetto è tenuta la stazione appaltante, "*costituisce un riferimento normativo "inviolabile" del procedimento amministrativo di affidamento dei contratti sotto soglia, in quanto volto a favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, e così ad evitare il consolidarsi di rapporti esclusivi con alcune imprese e, quindi, di rendite di posizione in capo al gestore uscente"(Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2021, n. 2292)*" (parere precontenzioso n. 567 del 5 dicembre 2023; nota Presidente ANAC prot. n. 40149 del 27.3.2024).

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

A tal fine, si ritengono validi gli indirizzi forniti dalle Linee Guida n. 4, applicabili *ratione temporis*, al punto 3.6 che stabilivano che nei lavori si applica il principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti operati negli ultimi tre anni solari, con riferimento all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratti, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nella stessa categoria di opere.
Proseguivano le Linee Guida n. 4 chiarendo altresì che il principio di rotazione comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento (ora con l'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023, questo divieto di invito non si applica più all'operatore invitato e non aggiudicatario).
Il divieto di riaffidamento nei confronti del contraente uscente non assume tuttavia valenza assoluta, in quanto si ritiene ammissibile una deroga da parte della stazione appaltante che reinviti o riaffidi al contraente uscente, purché motivi in maniera puntuale la scelta "*in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento*" (Linee Guida n. 4 punto 3.7).
Ebbene, nel caso di specie, come sopra riportato, i frequenti riaffidamenti rientranti nelle medesime categorie di opere di quelle precedentemente affidate non risultano motivati, con conseguente venire in rilevo della criticità sopra riportata.

2) **Mancata programmazione delle attività di manutenzione e parcellizzazione delle attività negoziali - Non conformità al divieto di frazionamento artificioso degli affidamenti e degli inviti.**

Nel corso dell'attività istruttoria è emersa una evidente mancata programmazione delle attività di manutenzione, in violazione dell'art. 21 del d.lgs. 50/2016 (ora art. 37 del d. lgs. 36/2023).
Sono state soddisfatte dunque le esigenze di manutenzione, prevalentemente mediante la parcellizzazione delle attività negoziali, suddividendole in numerosi microaffidamenti di modesto importo, in assenza di una opportuna programmazione delle lavorazioni occorrenti per garantire la dovuta funzionalità agli impianti, eludendo il disposto dell'art. 21 del d.lgs. 50/2016.
Con adeguata programmazione, invece, la Stazione appaltante avrebbe potuto porre in essere una o più procedure maggiormente concorrenziali, anche pluriennali, suddividendole se opportuno in lotti, al fine di consentire la partecipazione di piccole e medie imprese, - eventualmente tramite accordi quadro per ambito di attività (ad es. manutenzione elettrica, manutenzione idrica, manutenzione stradale) - al fine di individuare le imprese cui affidare l'esecuzione degli interventi. Ciò in ossequio al principio della maggiore concorrenza, economicità e trasparenza negli affidamenti.
A tale riguardo si osserva che il ricorso ai predetti micro affidamenti diretti di breve durata, in luogo di un affidamento di dimensione tecnico/economica più consistente, inevitabilmente ha impedito alla Stazione Appaltante di poter beneficiare dei risparmi di spesa discendenti dall'effettuazione dei ribassi di gara, con conseguente compromissione del principio di economicità.
Laddove la SA avesse affidato il servizio di manutenzione ordinaria quantomeno per ambito di attività (impianti elettrici, speciali, di climatizzazione idrici e antincendio) magari per un triennio, avrebbe quindi potuto beneficiare dei risparmi di spesa discendenti dall'effettuazione dei ribassi di gara.
Con una adeguata programmazione tra i medesimi ambiti della attività di manutenzione, e prestando maggiore attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto dell'appalto,

la Stazione appaltante avrebbe potuto riunire tutti gli interventi parcellizzati di una tipologia di opere ed effettuare procedure ad evidenza pubblica di classe superiore, in ossequio al principio di trasparenza ed economicità negli appalti.
Si tenga infatti presente che, se sommati tra loro per ambito di attività, gli affidamenti diretti potrebbero aver superato la soglia e rientrare in quella della procedura negoziata senza bando.

Alla luce di quanto sopra esposto, in conclusione, pur prendendo favorevolmente atto delle intenzioni della Stazione appaltante, rappresentate nella nota di riscontro prot. n. 46824 del 16.4.2024, di procedere, nel prossimo futuro al miglioramento della gestione degli affidamenti dei lavori di manutenzione straordinaria attraverso il ricorso allo strumento dell'accordo quadro, non può comunque non evidenziarsi la non adeguatezza della gestione amministrativa degli affidamenti.
Nello specifico:
- la stazione appaltante ha eluso il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti di cui agli artt. 30 e 36 del d. lgs. 50/2016 avendo affidato alle stesse imprese negli anni numerosissime commesse rientranti nella medesima categoria merceologica;
- la stazione appaltante non si è adeguatamente conformata al divieto di frazionamento artificioso degli appalti di cui all'art. 35, comma 6 del d.lgs. 50/2016, eludendo conseguentemente anche le prescrizioni del DL 76/2020 e DL 77/2021, in ordine alle soglie di affidamento diretto e procedura negoziata senza bando;
- l'operato della stazione appaltante non risulta inoltre conforme all'obbligo di programmazione delle attività di manutenzione di cui all'art. 21 del d.lgs. 50/2016 e 37 del d. lgs. 36/2023, attesa l'estrema parcellizzazione delle attività negoziali, con conseguente alterazione del principio di economicità e del divieto di frazionamento artificioso degli affidamenti.
Si comunica, con il presente atto, soggetto a pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità ed in attuazione del relativo deliberato consiliare del 12 giugno 2024, la definizione del presente procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza sui contratti pubblici.
Si invita questa stazione appaltante a voler tener conto, per i futuri affidamenti, di quanto specificamente dedotto e rilevato nella presente nota, in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

C_D561 - FIANO ROMANO - 1 - 2024-06-20 - 0020394

Documento firmato da: GIUSEPPE BUSIA In data: 19/06/2024
Filippo Romano In data: 19/06/2024
MAURIZIO CICCONE In data: 19/06/2024