



Presidente

Al Comune di Coggiola (BI)
Alla c.a. Sindaco e RUP
(OMISSIS)
Alla c.a. Segretario Comunale e RPCT
(OMISSIS)

Fasc. Anac n. 740/2024

Oggetto

SA Comune di Coggiola (BI) - Attività di vigilanza ex art. 233, comma 3 del d.lgs. 36/2023- CUP D18CC22000570006 - "Interventi di messa in sicurezza viabilità comunale" FONDI PNRR M2C4 - 12.2 - - CIG. 9401697DCA - "Asfaltatura tratti strada comunale frazione Piane -CIG Z5137A1824- "Ripristino asfaltatura e manto stradale e regimazione acque meteoriche presso il palazzo municipale" CIG Z313949488- Ditta E. F. (omissis) con sede in (omissis)- Nota di definizione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

È pervenuta una segnalazione della Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Anticorruzione-, acquisita al protocollo ANAC al n. 108719 del 5 dicembre 2023, nella quale si rappresentava che il Gruppo della Guardia di Finanza di Biella, nel corso di una attività ispettiva presso il Comune di Coggiola, avrebbe riscontrato possibili criticità nell'affidamento diretto dei lavori alla E.F. (omissis) in relazione a "Interventi di messa in sicurezza viabilità comunale" FONDI PNRR M2C4 - 12.2 - CIG. 9401697DCA per un importo pari ad euro 25.347,40 IVA compresa.

L'attività oggetto di controllo (CUP: D18C22000570006 - CIG: 94016970CA) era relativa alla asfaltatura di alcune strade urbane del Comune di Coggiola, affidata con determinazione n. 138/360 datata 12 settembre 2022, a firma del Responsabile del Servizio Tecnico e Sindaco del Comune di Coggiola.

Il Gruppo della Guardia di Finanza di Biella segnalava che il RUP avrebbe utilizzato l'affidamento diretto dei lavori alla E.F. (omissis), in elusione del principio di rotazione, vista anche la mancanza di una adeguata motivazione, con conseguente violazione dell'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

In particolare, la Guardia di Finanza rappresentava che nella determina a contrarre n. 138/360 del 12 settembre 2022 si richiamava l'art. 1 del DL 16.7.2020 conv. in l. 11.9.2020 come modificato dall'art. 51, comma 1), lett. a), sub 2.1) l. 108/2021 di conversione in legge del DL 31.5.2021 n. 77 secondo cui "a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro. In tali casi la stazione appaltante procede all'affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici, fermi restando il rispetto dei principi 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;....".

Pertanto, dando seguito alla segnalazione della Guardia di Finanza, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, di cui all'art. 233, comma 3 del d.lgs. 36/2023, si riteneva necessario acquisire elementi informativi

finalizzati ad approfondire la regolarità dell'affidamento diretto alla E.F. (omissis) ed in particolare le ragioni della scelta di detto operatore economico per l'esecuzione degli *"Interventi di messa in sicurezza viabilità comunale"* anche alla luce del rispetto della prescrizione circa il possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento.

Gli elementi informativi richiesti riguardavano anche la corretta applicazione del principio di rotazione di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016, anche in considerazione del fatto che almeno due determinazioni (n. 131/353 del 5.9.2022 nonché n. 215/533 del 23.12.2022), a firma del medesimo RUP, di affidamento diretto di ulteriori lavori non risultavano motivate in ordine alla scelta dell'affidatario.

Con nota prot. 35765 del 15.3.2024, si chiedeva quindi alla Stazione appaltante di fornire una puntuale e dettagliata relazione, corredata dalla necessaria documentazione, concernente gli elementi informativi sopra richiesti con specifiche controdeduzioni in ordine ai rilievi formulati.

La stazione appaltante riscontrava la richiesta di informazioni con nota prot. 43005 del 5 aprile 2024 rappresentando che l'affidamento dei lavori alla E.F. (omissis), con sede in (omissis), di cui alla determina di affidamento n. 138/360 del 12 settembre 2022, era stato dettato dal fatto che, da indagine di mercato informale, fosse l'unica che potesse garantire mezzi, attrezzature idonee e un intervento tempestivo per rispettare la scadenza dell'affidamento lavori che sarebbe dovuto avvenire in tempi ristretti entro e non oltre il 15 settembre 2022, data ultima fissata dalla normativa sul finanziamento per l'avvio dei lavori.

Rappresentava inoltre che la ditta E.F. (omissis) risultava titolare di idonea SOA, era iscritta nella "white list" presso la Prefettura di Biella e, pertanto, garantiva adeguate garanzie di trasparenza nonché di esperienza in lavori analoghi, oltre a possedere macchinari per la trasformazione e recupero ambientale dei materiali derivanti dalle demolizioni degli asfalti.

Proseguiva la Stazione appaltante che, durante l'esecuzione dei lavori, stante le numerose e ripetute segnalazioni di cittadini, che ne sottolineavano la pericolosità di transito sia veicolare sia ciclabile, si era reso necessario e indispensabile provvedere ad asfaltare alcuni tratti della strada comunale di frazione Piane interessata da numerose buche sull'asfalto (determina 131/353 del 5/9/2022) nonché eseguire opere di regimazione delle acque meteoriche e ripristino dell'asfaltatura nel breve tratto di strada presso il palazzo municipale (circa mq. 400) che presentava avvallamenti (determina n. 215/533 del 23/12/2022). La ditta E.F. (omissis) veniva incaricata dei predetti lavori in quanto l'unica disponibile a garantire l'esecuzione in tempi rapidi e certi prima dell'avvento della stagione invernale che avrebbe potuto compromettere ulteriormente il manto stradale; infatti, tutte le altre ditte interpellate informalmente non riuscivano a garantire i tempi richiesti per il fine lavori in quanto impegnate, a loro volta, all'esecuzione di lavori di asfaltatura per altri Enti vincolati alle scadenze scandite dalla L. n. 160/2019.

Alla luce della documentazione inviata, ed a seguito dell'istruttoria effettuata, è emersa la fondatezza delle affermazioni della Guardia di Finanza, e dunque la sussistenza delle criticità segnalate in ordine alla elusione della rotazione per la mancata motivazione dell'affidamento diretto dei lavori alla ditta E.F. (omissis), oltre ad altre criticità rilevate nel corso dell'istruttoria.

Dalla documentazione inviata emergono le circostanze di fatto di seguito rappresentate.

La Ditta E.F. (omissis) in data 29 luglio 2022 con prot. 3435 inviava al Comune di Coggiola un'offerta per la asfaltatura delle strade comunali (via IV Novembre, via Umberto I, via Roma e via Umberto I cedimento incrocio verso ponte Fila) per un importo di euro 20.776,56 più IVA per un totale di euro 25.347,40.

Con delibera di G.M. n. 71 dell'8 settembre 2022 avente ad oggetto *"Lavori di efficientamento energetico della centrale termica biblioteca comunale, dell'illuminazione pubblica e messa in sicurezza viabilità. Finanziamento art. 1 comma 29 lett b) l. 160/2019. Annualità 2022. Adozione provvedimenti"* il Comune *"viste le relazioni tecniche, i capitolati e i computi metrici estimativi delle ditte individuate per l'esecuzione dei lavori il cui quadro di spesa è il seguente:"* approvava *"il computo metrico estimativo"* per

l'esecuzione dei lavori sopra menzionati.....Intervento 3. Messa in sicurezza del territorio – Ditta E.F. (n.d.r. omissis) importo lavori compresi oneri della sicurezza euro 20.776,56”.

Con determina del Servizio Tecnico di affidamento del 12 settembre 2022 n. 138/360 avente ad oggetto - *“Interventi di messa in sicurezza viabilità comunale”* CUP D18CC22000570006 FONDI PNRR M2C4 – I2.2 - CIG. 9401697DCA, il RUP aggiudicava detti lavori alla Ditta E.F. (omissis).

Si rileva sul punto l'elusione del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti di cui agli artt. 30 e 36 del d. lgs. 50/2016, atteso che tale Ditta risulterebbe la pressoché esclusiva affidataria in via diretta degli appalti di vari lavori omogenei di asfaltatura o messa in sicurezza stradale del Comune di Coggiola, e considerato che le determine di affidamento non contengono alcuna motivazione per il reinvio del gestore uscente.

La stessa stazione appaltante, nella nota di riscontro, ammette che, ai sensi dell'art. 51 del D.L. 77/2021, *“il reinvio al contraente uscente dovesse avere un carattere eccezionale e un onere motivazionale più stringente”.*

L'assenza di rotazione nel caso di specie si è verificata laddove si consideri che la stessa società E.F. (omissis) risulta titolare di commesse afferenti a lavorazioni omogenee e consequenziali.

In particolare, la stessa stazione appaltante nelle controdeduzioni rappresenta - in questo confortata dalla documentazione allegata dalla Guardia di Finanza - che si era reso necessario e indispensabile provvedere ad asfaltare alcuni tratti della strada comunale di frazione Piane interessata da numerose buche sull'asfalto (determina avente ad oggetto *“asfaltatura tratti strada comunale in frazione di Piane”* n. 131/353 del 5 settembre 2022 CIG Z5137A1824 di importo euro 11.543,64 ") nonché eseguire opere di regimazione delle acque meteoriche e ripristino dell'asfaltatura nel breve tratto di strada presso il palazzo municipale di circa mq. 400 che presentava avvallamenti (determina n. 215/533 del 23/12/2022 euro 9.979,28" CIG Z313949488), lavori questi tutti affidati alla stessa impresa.

Appare sussistere dunque una elusione del principio di rotazione, atteso che la E.F. (omissis), risultata aggiudicataria dell'affidamento diretto immediatamente precedente della medesima categoria di opere (*lavori di asfaltatura tratti strada comunale frazione di Piane interventi di sbarriamento dei marciapiedi sulla città e sobborghi* determina 131/353 del 5/9/2022 CIG Z5137A1824 euro 11.543,64) risultava nuovamente aggiudicataria degli *“Interventi di messa in sicurezza viabilità comunale”* CUP D18CC22000570006 FONDI PNRR M2C4 – I2.2 - CIG. 9401697DCA, (determina del 12 settembre 2022 n. 138/360), senza che detto nuovo affidamento diretto fosse in alcun modo motivato in ragione del fatto che il mercato presentava un numero ridotto di potenziali concorrenti ovvero in considerazione del livello di qualità del precedente rapporto contrattuale.

Ma non finiva qui in quanto la E.F. (omissis), gestore uscente, risultava nuovamente aggiudicataria di lavori omogenei relativi *“Ripristino ed asfaltatura del manto stradale e regimazione di acque meteoriche presso il Palazzo Municipale* (determina 215/533 del 23 dicembre 2022 CIG Z313949448 importo 9.979,28).

Come ribadito da questa Autorità in varie determine, nelle Linee Guida n. 4, approvate con delibera n. 1097 del 26.10.2016 e aggiornate con delibera n. 206 del 1.3.2018, in corso di validità nel periodo preso in esame, e nella nota a firma del Presidente prot. n. 40149 del 27.3.2024 pubblicata su sito istituzionale, il criterio di rotazione assume valenza generale, al fine di garantire l'effettiva possibilità di partecipazione alle micro, piccole e medie imprese ed evitare lo stabilizzarsi di rendite di posizione in capo ad alcuni operatori, cui potrebbero derivare vantaggi dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento, soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti non è elevato.

La stazione appaltante è tenuta dunque al rispetto del principio di rotazione degli inviti, al fine di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei e di evitare il consolidarsi di rapporti esclusivi con alcune imprese (nota a firma del Presidente prot. 40149

del 27.3.2024, delibera ANAC n. 1180 del 19 dicembre 2018 – prec. 240/18/S; delibera ANAC n. 397 del 17 aprile 2018 - prec 48/18/S).

Il divieto di riaffidamento 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 laddove il mercato presenti un numero ridotto di potenziali concorrenti ovvero in considerazione del livello di qualità del precedente rapporto contrattuale (cfr Linee guida n. 4 punto 3.7 e nota a firma del Presidente prot. 40149 del 27.3.2024).

Nel caso di specie, non risulta che per detti affidamenti ricorrenti, il Comune abbia motivato puntualmente la scelta del riaffido né del reinvito.

Ulteriore criticità rilevata riguarda il fatto che né la delibera di G.M. n. 71 dell'8 settembre 2022 né la determina n. 138 del 12 settembre 2022 chiariscono come sarebbe stata accertata la congruità dei prezzi, peraltro non dichiarata. Ciò anche alla luce del fatto che la richiamata delibera G.M. n. 71, come correttamente rileva la Guardia di Finanza, non individua specificamente le attività oggetto di affidamento, in quanto tratta soltanto di una generica "relazione tecnica", di un "capitolato" e di un "computo metrico estimativo", che non risultano allegati alla delibera trasmessa.

Si rammenta che l'art. 30 d. lgs 50/2016 – in continuità con l'art. 89 del previgente codice dei contratti pubblici – ha sancito il principio secondo cui: *"L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice"*.

Allo scopo di assicurare il rispetto dei sopra menzionati principi, il Legislatore ha inteso individuare uno standard certo ai quali i prezzi a base d'asta devono agganciarsi ossia i prezzi regionali.

Nel caso di specie, la Stazione Appaltante non si è premurata di indagare né "la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti" né, tanto meno, "l'adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati", come richiesto dall'art. 26, comma 4, lett. b), c) e h), d. lgs 50/2016.

Sul punto, si richiama la sentenza del TAR Napoli che ha chiarito che *"Corrisponde ad un principio di responsabilità, economicità e buona amministrazione, l'obbligo per le Stazioni Appaltanti di non limitarsi ad adottare un prezzario aggiornato, ma effettuare una verifica attenta della congruità dei prezzi posti a base di gara, e ciò nell'ottica di salvaguardare la par condicio e la serietà del confronto concorrenziale, che deve basarsi su parametri tecnico economici attendibili e rispondenti al reale andamento dei prezzi di mercato"* (cfr Tar Campania, Napoli, Sez. I, 23 giugno 2023, n. 3776; cfr anche Comunicato del Presidente del 17 febbraio 2021).

Il Comune di Coggiola, avendo approvato interventi di asfaltatura di strade senza una precisa indicazione dei lavori da attuare, parrebbe aver eluso l'obbligo di una preventiva stima del valore dell'appalto, in contrasto con quanto disposto dall'art. 35 comma 7 del d.lgs. 50/2016.

Alla luce di quanto sopra esposto, si comunica con il presente atto, soggetto a pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità ed in attuazione del relativo deliberato consiliare del 24 maggio 2024, la definizione del presente procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza sui contratti pubblici, ritenendo la non conformità degli affidamenti suddetti al principio di rotazione e alle previsioni dell'art. 35, comma 7 del d.lgs. 50/2016 in tema di preventiva stima dell'importo a base d'asta dell'appalto, nei termini di cui in motivazione.

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

Firmato digitalmente